

革命党人和国会议员为国民民主
殚精竭虑却为何不能如愿？

袁世凯及其北京政府强调中央集权
为何成为民初历史的选择？

CHINA
1913

中国 1913

民初的政治纷争 与政治转型

解读 袁世凯 与 政治 纷争

分析民国政治如何由民主
转向总统集权



张华腾 著

陕西出版传媒集团 陕西人民出版社

张华腾 著

中国 1913 民初的政治纷争 与政治转型

解读民初社会政治纷争
与秩序重建

分析民国政治如何由民主
转向总统集权

陕西出版传媒集团
陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 1913：民初的政治纷争与政治转型 / 张华腾著.
—西安：陕西人民出版社，2014

ISBN 978 - 7 - 224 - 11245 - 0

I. ①中… II. ①张… III. ①政治—研究—中国—
1913 IV. ①D693

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186736 号

中国 1913

——民初的政治纷争与政治转型

作 者 张华腾

出版发行 陕西出版传媒集团 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编:710003)

印 刷 陕西汇丰印务有限公司

开 本 787mm × 1092mm 16 开 17.75 印张 1 插页

字 数 256 千字

版 次 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 11245 - 0

定 价 39.00 元

引 子

1913年是中华民国政治民主发展史上最为关键的年份,经过辛亥革命的洗礼和政治精英们艰苦卓绝的努力,中国终于走上了西方国家经过几百年努力的发展道路——政治民主化的发展道路。一时间全国政党林立,社团纷起,国会召开,国家公职人员总统、总理、部长均由选举产生,制定宪法,言论自由,媒体监督政府,人人享有宪法赋予的各种权利,行政、立法、司法三权分立,相互制衡,国家机器运转正常,中华民国得到国际承认,鸦片战争以来几代先进中国人梦寐以求的理想在1913年终于得以实现,西方人能办到的中国人也都能办到了。于是人们欢欣鼓舞,如痴如醉,认为中国人终于可以扬眉吐气,中国终于可以与世界先进国家美国、法国比肩而行了。

然而,人们的政治热情和行动还未及半年,形势发展迅速逆转,国民党领袖宋教仁被暗杀,革命再起,国民党、国会被政府非法解散,宪法难产,政治问题由民主协商转为武力解决。这一切都发生在1913年,人们由大喜到大悲,失望、彷徨、怨恨、对立,历史为什么给中国人开这么大的玩笑?辛亥革命开辟的政治民主化道路,为什么就这么昙花一现般的收场?谁破坏了中国民主

政治的发展道路？谁成为政治民主发展的障碍？长期以来我们几乎众口一词，口诛笔伐，声讨袁世凯及其北洋军阀势力，而实际上绝非如此简单。袁世凯及其北洋军阀势力是破坏中华民国政治民主发展的唯一力量吗？其他阶级和政治势力，尤其是偏激的革命党人又负有什么样的责任呢？中国数千年发展的政治文化与西方民主政治文化迥然不同，完全按西方的路径走，又会有怎样的水土不服呢？

1913年是20世纪一个极其普通的年份，又是一个非常重要的年份，是一个吉祥的年份，又是一个险恶的年份。今天，1913年已经远离我们整整100年了，让我们拂去历史的风尘，抛去曾经的恩怨与偏见，回到那个激情奋发的时代，深刻进行反思。宋案元凶到底是谁？善后大借款违法不违法？二次革命该不该发动？总统与国会关于宪法的争斗谁是谁非？让我们客观认识这些事件对民初政治局势的影响，认真审视中国社会转型的那段曲折历史。

目 录

前奏:1912 年中国社会状况扫描	(1)
一、国人瞩目的国会大选	(7)
(一)晚清志士仁人对国会的向往与追求	(7)
(二)预备立宪中国会的雏形——资政院	(10)
(三)民初国会之前身——临时参议院	(12)
(四)《国会组织法》颁布与选举筹备工作	(14)
1. 国会组织法、选举法的议定与颁布	(14)
2. 国会议员选举的主要规定	(15)
3. 选举筹备工作的开展	(19)
4. 选举人资格调查和民众的参与态度	(23)
5. 第一届国会选举的一般特点	(25)
(五)各政党对国会选举的竞争	(27)
1. 各政党对国会选举的竞争	(27)
2. 非正常的竞争手段	(32)
(六)国会选举揭晓与国会开幕	(42)
1. 国会选举揭晓	(42)
2. 首届国会开幕	(45)
二、迷雾重重的宋教仁案	(50)
(一)宋教仁的政治才能与政治抱负	(51)
1. 出身与经历	(51)
2. 求学日本,初显才华	(53)
3. 潜心研究,捍卫中国领土	(54)
4. 适应革命发展,创立同盟会中部总会	(55)

5. 策划起义,推翻清王朝	(56)
6. 为中华民国的创建竭尽全力	(57)
(二) 宋教仁与国民党的成立	(60)
(三) 国民党选举的胜利与宋教仁遇害	(67)
1. 国民党选举的胜利	(67)
2. 宋教仁遇害	(74)
(四) 迷雾重重的宋教仁案	(75)
1. 宋案的第一嫌疑人——国务总理赵秉钧	(76)
2. 宋案的最大嫌疑人——临时大总统袁世凯	(81)
3. 最不可理解的嫌疑人——宋教仁的革命同志陈其美	(89)
4. 宋案是一次偶发事件? ——主犯应夔丞决策杀人	(99)
5. 宋案的重大影响	(103)
三、善后大借款的是是非非	(108)
(一) 民初财政状况与借款	(108)
1. 财政危机与清王朝的灭亡	(108)
2. 南京临时政府的财政与借款	(110)
3. 北京政府的财政状况	(116)
(二) 善后大借款的艰难谈判	(120)
1. 所谓的善后事宜	(120)
2. 内阁总理的大计划	(120)
3. 财长熊希龄的妥协与抗争	(123)
4. 黄兴的财政计划	(126)
5. 大借款的最终达成	(128)
(三) 善后借款面面观	(132)
1. 支付费用合乎国际惯例	(133)
2. 接受大借款也是无奈之举	(134)
3. 银行团财政监督带来的双重影响	(135)
4. 善后借款最终去向	(140)
(四) 政府借款违法不违法	(142)

1. 国民党的“法律倒袁”	(142)
2. 进步党的方针与对策	(150)
3. 大借款案不了了之	(153)
4. 对善后大借款案的最新评判	(155)
四、二次革命该不该发动	(161)
(一) 法律解决还是武力解决	(161)
1. 宋案与大借款案的发酵	(161)
2. 一厢情愿的调停	(166)
(二) 二次革命的发动	(179)
1. 赣皖粤三督被罢	(179)
2. 江西首举义旗	(184)
(三) 各地纷纷响应	(187)
1. 上海还是南京	(187)
2. 貌似风起云涌	(192)
(四) 二次革命昙花一现	(198)
1. 战火纷飞	(198)
2. 战事余波	(206)
3. 孙中山与黄兴	(209)
4. 二次革命失败的原因及其影响	(214)
五、《天坛宪草》与国会命运	(218)
(一) 争夺宪法起草权的斗争	(218)
1. 公众人物及地方实力派对宪法起草权的讨论	(219)
2. 袁世凯组织“宪法起草委员会”	(222)
3. 国民党与其他势力对袁世凯争夺制宪权的反抗	(227)
(二) 国会宪法起草委员会面面观	(228)
1. 国会宪法起草委员会的成立	(228)
2. 宪法起草委员之分析	(229)
(三) 总统、国会关于制宪的博弈	(237)
1. 国会制宪初战告捷, 总统干涉完全失败	(237)

2. 总统非法手段, 宪草胎死腹中	(244)
(四)《天坛宪草》的多维分析	(248)
1. 《天坛宪草》——资产阶级的宪法草案	(249)
2. 《天坛宪草》的缺陷和不足	(252)
后续:1914 年的政治发展	(255)
历史的深思:民初政治转型的两种模式	(260)
参考文献	(268)
后 记	(273)

前奏：1912 年中国社会状况扫描

1912 年 1 月 1 日晚上 10 时,在经过了短暂的准备之后,孙中山和他的同志们匆匆忙忙赶到九朝古都南京,由孙中山宣誓就任临时大总统,中华民国南京临时政府正式宣告成立。1 月 28 日,南京临时参议院宣告成立。这是一个与历朝历代完全不同的政府,大总统、副总统及各部部长都是选举产生出来的。中华民国南京临时政府的成立,宣告了中国几千年来以皇帝世袭为中心的封建专制主义政治制度的寿终正寝,开辟了中国政治现代化的新篇章。

3 月底,南北实现了统一,继南京临时政府而立的中华民国北京政府,承袭了南京临时政府的政治民主制度而略有不同:在中央政府的组织形式上,南京临时政府依据《中华民国临时政府组织大纲》的规定采取总统制,而北京临时政府则依据南京临时参议院刚刚制定颁布的《中华民国临时约法》采取了内阁制。总统制和内阁制均为资产阶级民主制度的一种形式,前者以美国为代表,后者以法国最典型。不过总统制和内阁制虽然都是一种民主共和形式,但权力中心不同。总统制权力中心在总统,总统既是国家元首,又是政府首脑,总统不对议会负责,而对国民负责。以总统为首的中央行政机构与议

会,加上司法机构,构成了行政、立法、司法的三权分立,三权相互制衡与合作,从而维护国家机器的正常运转。

内阁制又称议会制,权力中心在议会。内阁总理由议会中居多数席位的政党领袖担任,内阁需议会的支持和信任,内阁对议会负责。内阁掌握并行使中央行政最高权力,总统虽然为国家元首,但虚有尊荣,不掌握实际权力。虽然掌握中央行政权力的内阁与议会、司法机构也体现出行政、立法、司法的三权分立和相互制衡,但议会一方权力独大,不仅具有独立的立法权,而且具有监督政府、弹劾政府、选择政府的权力,凌驾于政府之上。一个国家在走上民主共和道路时是采用总统制,还是内阁制,是由一个国家历史文化传统以及各种政治势力强弱、大小相互斗争妥协的结果。美国建国伊始,就确立了总统制,而法国则选择了内阁制。其他民主共和国家,有的以美国为榜样,有的则以法国为蓝本。

南京临时政府是资产阶级革命派控制的政府,在推翻清王朝的过程中,虽然革命党人的势力远逊于北洋政治势力,但革命党人是辛亥革命的原动力,掌握着中国社会发展的话语权。在清帝退位、南北议和即将结束、南北统一即将实现之际,虽然革命党人同意让出政权,让袁世凯继任中华民国临时大总统,但心有不甘,对袁世凯极不信任。为了维护中华民国的长治久安,他们决定通过修改宪法(即《中华民国临时政府组织大纲》),将总统制易为内阁制,改变中央行政权力的归属与分割,通过议会继续控制权力中枢,监督和约束袁世凯总统权力的行使。显然,革命党人主张内阁制,是为了防止袁世凯专权,进而架空袁世凯,使其成为徒具虚名的国家元首,而资产阶级则利用议会,掌握内阁,贯彻他们的主张,发展资本主义,这在当时来说,确实是一项有效的斗争方式。但是,革命党人的这种设计,明显是“对人立法”,不仅严重违反了立法公正的原则,而且为民初政治纷争埋下了伏笔。革命党人的这种做法,在当时就遭到一些人的批评。如曾为革命党人、后来成为著名历史学家的李剑农就对临时参议员谷钟秀关于改总统制为内阁制的解释大为不满。谷钟秀说,他们的做法不是对人立法,而是根据政治形势的变化而变化的。武昌起义后各省纷纷独立,局势类似于当年的美利坚十三州,自然而然采取了美国的总统制;而临时政府成立后,有感于南北统一,建设单一国家,就采

取了法兰西内阁制。李剑农批评说：“这种议论不过是借以掩饰当时‘对人立法’的真相，否则极为幼稚可笑；为什么单一国家就不可用总统制，联邦国家就不可用内阁制呢？这是何处来的宪法原理？”^①

以袁世凯为大总统的中华民国北京临时政府，是由在推翻清王朝的过程中有贡献的各派政治势力协商共同组成的。袁世凯的北洋势力最大，除了袁世凯出任临时大总统外，北洋骨干唐绍仪、段祺瑞、赵秉钧、刘冠雄、施肇基分别出任内阁总理、陆军总长、内务总长、海军总长和交通总长，基本控制中央行政，决定行政趋向。同盟会籍的革命党人骨干蔡元培、宋教仁、陈其美、王宠惠则分别出任教育总长、农林总长、工商总长和司法总长，入阁参与行政管理。在北京临时参议院，同盟会及其改组后的国民党为第一大党。同时革命党人还控制着南方江西、安徽、湖南、广东等地方政权。立宪党人在辛亥革命爆发后绝大部分站在革命党人一边，由于他们具有较高的社会地位和社会声誉，所以他们在瓦解清王朝地方政权中起了重要的作用。革命后熊希龄代表立宪派参加北京政府，出任财政总长。此外在北京临时参议院，立宪派出身的议员与同盟会—国民党系列的革命党人议员分庭抗礼。

辛亥革命后南北统一的中华民国北京政府，是由各派政治势力组成的，是以袁世凯北洋政治势力为主体、联合各派政治势力组成的联合政权，在联合政权之内，虽然各派政治势力之间矛盾重重，但在推翻清王朝、结束帝制、建立民主共和国和国家统一方面暂时达成了一致，辛亥革命后的南北纷争得以和平解决，为中国社会的进一步发展奠定了良好的基础。

中华民国北京临时政府建立后的一年内，在如何按照《临时约法》行政、如何统一和治理国家、如何恢复和发展经济等重大问题上各派政治势力意见分歧，导致民国元年的一系列政治纷争，诸如唐绍仪辞职、同盟会阁员退出政府、内阁三次危机、张振武案的处理等，与人们对北京政府良好的愿望和期待相距甚远。如北京政府成立后，人们曾经给予极大的希望，“推翻四千余年之专制政体，而易建共和，实为我国历史上一重大转变，况当国难日亟，腐败之

^①李剑农：《中国近百年政治史：1840—1926年》，复旦大学出版社2002年版，第310页。

满清政府覆亡之后，国人于民国元首之有非常厚望，固也”^①。“在此际革故鼎新，人多朝气，内而台阁，多属名流，外而封疆，多属首义，一时物议，庶几长此可以久安，目前可以图治”^②。

尽管民国元年间各派政治势力意见分歧，政潮不断，袁世凯北洋政治势力不时突破《临时约法》的约束，但总体来说，基本上还在政治民主、法律范围之内，行政与立法之间、北洋势力与革命党人势力之间有斗争、有妥协、有激烈、有调和、有合作、有拆台，合作中有斗争，斗争中有合作。1912年4月29日北京临时参议院举行开院礼，袁世凯率全体内阁成员参加并发表政见。他说：“世凯向持锐进主义，不敢以畏难保守自居……但现值改革之后，亟当维持秩序，利用厚生，建设从稳健入手。”^③实际上他也在极力谋求与革命党人的合作。他与临时参议院合作，制定了一系列的政制法规，如《国务院官制》、《国会组织法》、《参议员选举法》、《众议员选举法》等，奠定了中华民国立国的基础。^④关于民国最大的借款事件，袁世凯也与参议院合作得较好。正如一位参议员所说：“前参议院时代，凡政府提出借款案，无不悉赞成。而政府于立约签字之先，亦靡不将交涉情况报告于参议院，征求同意。”^⑤

袁世凯与议会的合作，还可以从临时参议院闭会礼上袁世凯的致辞中看出。1913年4月初，正式国会即将召开，临时参议院完成了其历史使命，于国会召开前夕举行了闭会礼。袁世凯在致辞中回忆了他和参议院共事一年的感受。说：“一年以来，世凯与诸君子艰难共历相见以心，倏忽岁欢，光景在目，虽立法、行政所处不同，而以国家为前提，视政治如家事，与诸君子均在忧勤惕厉之中，骇浪乘船，同心共济，缓急轻重，弦韦交资者，固可握手互谈，屑涕追语者也……”^⑥袁世凯的讲话尽管充满着虚伪和客套，但也多少反映了他与议会合作的情况。过去我们只讲议会与袁世凯的斗争，忽略了他们之间的

①白蕉：《袁世凯与中华民国》，荣孟源、章伯锋主编《近代稗海》第三辑，四川人民出版社1985年版，第275页。

②《十年前洪宪纪元之回想》，《申报》，1926年10月10日。

③袁世凯：《莅参议院宣言》，章伯锋、李宗一主编《北洋军阀》第二卷，武汉出版社1990年版，第1352页。

④张华腾：《袁世凯与民初议会》，《殷都学刊》1996年第2期。

⑤谷钟秀：《中华民国开国史》，泰东书局1914年版，第124页。

⑥章伯锋、李宗一主编：《北洋军阀》第二卷，武汉出版社1990年版，第1368页。

合作。事实上，袁与北京临时参议院有斗争也有合作，没有合作，民初政局是不可想象的。

袁世凯与革命党人的合作，还具体体现在1912年8—9月袁世凯邀请革命伟人孙中山、黄兴到北京共商国是。8月24日，孙中山抵达北京，袁世凯派心腹国务总理赵秉钧前去欢迎。北京一时万人空巷，市民争睹其风采，各报刊争相采访、报道孙中山之行。孙中山在北京逗留了25天（8月24日至9月17日），前13天几乎每日与袁世凯面谈，最高纪录从下午4点聊至次日凌晨2点，大有相见恨晚之意。黄兴至京后，袁世凯对之亦是极力结纳，授黄为陆军上将。袁世凯、孙中山的相会演变为袁、孙、黄的三巨头会谈。

袁、孙、黄三巨头会谈的成果，由袁世凯直接概括为“内政大纲”八条，经孙、黄首肯，并电询在湖北武汉的副总统黎元洪同意后，9月25日由总统秘书厅通电公布：“（一）立国取统一制度；（二）主持是非善恶之真公道，以正民俗；（三）暂时收束武备，先储备海陆军人才；（四）开放门户，输入外资，兴办铁路矿山，建置钢铁工厂，以厚民生；（五）提倡资助国民实业，先着手于农林工商；（六）军事、外交、财政、司法、交通，皆取中央集权主义，其余斟酌各省情形，兼采地方分权主义；（七）迅速整理财政；（八）竭力调和党见，维持秩序，为承认之根本。”^①

袁世凯、孙中山、黄兴、黎元洪，在民初被视为“四大伟人”，而这八大政纲，一方面是新生中华民国面临的八大问题需要解决，另一方面也是人们的共识，同时也是调和各派政治见解谋求团结合作的基本尺度，无论任何政治势力，无不报以欢迎和支持。八大政纲客观反映了人们的愿望，有助于加强国人对于和平建国与协商解决政治纷争的期望。八大政纲一时稳定了纷乱的政治局势，有利于民初的社会发展。

1912年3月北京临时政府成立以来各派政治力量的矛盾暂时得以缓解，但没有从根本上得以解决。《临时约法》明确规定，约法颁布10个月后制定宪法。随着国会召开时间的临近，各派政治势力寄希望于国会的召开和宪法的制定，希望将自己的政治诉求纳入宪法之中，因此人们都期待着1913年的

^①《政府公报》，通告，1912年9月26日。

快快到来。

1913年是各派政治势力、全国人民共同期待的一年,国会将在是年召开,宪法将在是年制定,正式总统将要选出,正式政府将要取代临时政府,中国将迈向正式的政治民主化道路,国家富强、人民安乐幸福的日子似乎为时不远了。

一、国人瞩目的国会大选

1913年国人瞩目的第一件大事就是国会大选。而国会的召开,是中国政治民主化的重要标志,也是先进中国人自鸦片战争以来70余年的殷切期盼。

政治民主化的基本概念和内涵,包括民众政治参与的扩大,政治监督——包括媒体监督、政党监督、社会监督的有效实施,政治民主制度包括民主选举制度、民主决策制度、民主协商制度等制度的确立与运作,国家权力机构行政、立法、司法权力的分立与相互制衡,国家领导人的民主意识、开放视野与较强的执政能力等。这一系列制度中最为核心的制度,就是议会制度或者说国会制度,其他制度如民主选举制度等围绕着议会制度而相辅相成。议会制度是政治民主的核心与载体,长期以来被先进中国人称之为西方的真理和国家富强之基,为此大唱赞歌并不辞辛苦地向西方寻求。

(一)晚清志士仁人对国会的向往与追求

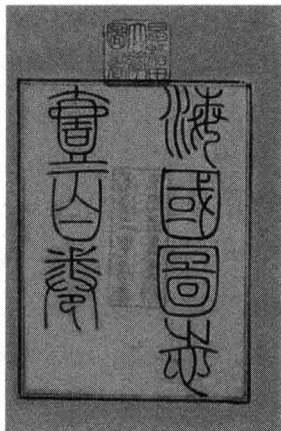
鸦片战争之前,尽管西方资本主义世界已经快速发展了200多年,早已超

过东方引领世界了,但由于清王朝立国以来长期实行闭关政策,禁锢了人们的思想,蒙蔽了人们的眼睛,中国人并不了解西方。鸦片战争战败的耻辱,促使一部分先进的中国人从天朝上国的梦幻中惊醒,开始开眼看世界,开始了解和学习西方。在了解西方的过程中,以梁廷枏、徐继畲、魏源为代表的一部分先进知识分子,了解到西方在政治方面的良法美意,发现了西方共和民主的政治体制,开始向国人介绍这种制度,由此开启了近代中国迈向政治民主探索的艰辛历程。

鸦片战争时期的思想家,在鸦片战争失败后将目光投向西方。成书于19世纪四五十年代的魏源的《海国图志》介绍了英国的议会制度,“国中有大事,王及官、民(内阁成员)俱至巴里满(即国会,parliament)衙门,公议乃行。大事则三年始一会议,设有用兵和战之事,虽国王裁夺,亦必由巴厘满议允。国王行事有失,将承行之人交巴厘满议罚。凡新改条例,新设职官,增减税饷,及行相币皆王颁巴厘满,转行甘文好司,而分布之。惟除授大臣及刑官,则权在国王。各官承行之事,得失勤怠,每岁终会核于巴厘满,而行其黜陟”^①。差不多与此同时的梁廷枏,也在其《海国四说》中介绍了美国的国会制度及各州议会议事方法和程序,各省民选的“议事阁官”(参议员)和“选议处官”(众议员)聚集在“国之公所”(国会),对有关“农桑、工艺、兵粮、市易、赏罚、刑法及宾客往来、



魏源



海国图志

^①魏源著,李巨澜评注:《海国图志》,中州古籍出版社1999年版,第320页。