

中華文化復興運動推行委員會主編

中國近代現代史論集

第二十編 民初政治(二)

臺灣商務印書館發行



中華文化復興運動推行委員會主編
中國近代現代史論集編輯委員會編輯

中國近代現代史論集

②②

第二十編 民初政治(二)

臺灣商務印書館發行

中華民國七十五年五月初版

中國近代現代史論集^{②②}

第二十編 民初政治(一)(全一冊)

基本定價四元六角正

主編者 中華文化復興運動推行委員會

編輯委員

王聿均 王爾敏 呂實強
李守孔 李定一 李國祁
李雲漢 張玉法 蔣永敬
王壽南(召集人)

發行人 朱建民

印刷及
發行所

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

中國近代現代史論集編輯委員會編輯委員

王聿均 中央研究院近代史研究所研究員

王爾敏 香港中文大學教授

呂實強 中央研究院近代史研究所研究員

李守孔 國立臺灣大學歷史系教授

李定一 國立政治大學歷史研究所教授

李國祁 國立臺灣師範大學歷史研究所教授

李雲漢 中國國民黨黨史編纂委員會副主任委員

張玉法 中央研究院近代史研究所研究員

蔣永敬 國立政治大學歷史研究所教授

王壽南_(召集人) 國立政治大學歷史研究所教授

中國近代現代史論集

編 例

一、本書選錄之論文係在國內外期刊雜誌已發表者，論文概括之時間約始於一八三〇年代，止於民國六十年代。

二、本書共分三十編，各編標題如下：

第一編 鴉片戰爭與英法聯軍；

第二編 教亂與民變；

第三編 太平天國；

第四編 教案與反西教；

第五編 湘軍與淮軍；

第六編 自強運動(一)通論；

第七編 自強運動(二)外交；

第八編 自強運動(三)軍事；

編 例

第九編 自強運動(四)工商業；

第十編 自強運動(五)鐵路與電線；

第十一編 中日甲午戰爭；

第十二編 戊戌變法；

第十三編 庚子拳亂；

第十四編 清季對外交涉(一)英、美、法、德；

第十五編 清季對外交涉(二)俄、日；

第十六編 清季立憲與改制；

第十七編 辛亥革命；

第十八編 近代思潮；

第十九編 民初政治(一)；

第二十編 民初政治(二)；

第二十一編 民初政治(三)；

第二十二編 新文化運動；

第二十三編 民初外交；

第二十四編 護法與北伐；

第二十五編 建國十年；

第二十六編 對日抗戰；

第二十七編 中共問題；

第二十八編 區域研究；

第二十九編 近代歷史上的臺灣；

第三十編 復興基地建設。

三、本書所選以用中文撰寫之史學論文爲範圍，譯稿、書評、掌故、資料編纂等不收錄。

四、選錄之論文以具備論文形式者爲主，但部分論文雖不具論文形式，然因其能廣泛參證資料，以嚴肅之態度研究問題，具有論文之實質，亦予選錄。

五、論文大多選自世界各地出版之中文學術期刊，以民國三十八年以後發表者爲主，但民國三十八年以後於中國大陸出版之論文則不收錄。

六、本書選錄之論文，儘量包括各種不同之觀點與不同方向之探討，俾便學界參閱。

七、中國近代現代史論文浩如煙海，本書僅能暫定三十個項目略加容納，割愛與遺漏者自屬難免，尙希讀者與作者鑒諒與指正。

中國近代現代史論集^{②②} 目錄

第二十編 民初政治(二)

一、民初反袁運動與地方主義之消長關係·····	(胡春惠)·····	一
二、民初袁世凱在財政上的集權措施·····	(胡春惠)·····	二三
三、袁世凱的憲法顧問古德諾·····	(邗玉汝)·····	三五
四、日本與洪憲帝制·····	(林明德)·····	六三
五、洪憲帝制的一些問題·····	(陳志讓)·····	一二一
六、維護共和——梁啓超之聯袁與討袁·····	(張朋園)·····	一五七
七、梁啓超與討袁護國·····	(胡平生)·····	一八三
八、中華革命黨與護國軍·····	(李守孔)·····	二二一
九、中華革命黨的討袁宣傳·····	(呂芳上)·····	二七三
十、歐事研究會的由來和活動·····	(蔣永敬)·····	三〇三

民初反袁運動與地方主義之消長關係

胡春惠

自秦漢以後，中國雖然在大體上就進入了大一統的局面，但是由於幅員遼闊和山河的阻隔，所以在歷史上仍然存在著不少地方主義的痕跡，特別是當聖君賢相去位，中央控制力減弱之際，地方政治往往成爲一種自演自導的局面。張東蓀氏把中國古代的這種現象，名之爲「兩極政治」，^①美國歷史學者杜藍特（Will Durant）更把中國近代的行省，視之爲「國中之國」的半獨立式政府；^②另一位學者約瑟夫·尼赫姆（Joseph Neehan）在其「中國的科學和文明」（*Science and Civilization in China*）中，更形容中國的省區，就像隱藏在國家表面下那些有活力的肌肉一樣，有著自主的個體性。^③而何炳棣氏，更因我國各地「會館」普遍設置一事，歸咎於「我國民族小羣觀念特盛，大羣觀念薄弱的具體象徵。」^④特別是從清末到民初時期，顯示地域意識的雜誌，如「雲南」、「浙江潮」、「洞庭波」、「四川」、「新隴」、「新安徵」、「新湖北」、「新山東」、「新浙江」等，更相互激盪地散佈著地方主義的文字。這些片段現象，均足以說明了中國社會上地方主義不可忽視地存在的事實。然而卻由於中國自古以來，國人又深深受儒家「大一統」和「定於一」思想的薰陶，因此從來大家無不以高唱「大我」爲正道，遂把主張地方分權思想者，誤視爲不愛國。^⑤而把中央集權主義誤解成追求國家統一、強盛的唯一手段。^⑥這是中國歷代帝王努力於「強幹弱枝」的最好藉口，也是古代中國政治學者講求「治術」

的基本立場，也是中國歷史學者們，傳統地認為「中央政府作的事，一切都是對的，如果這些政策在地方上遭到困難、反抗，一定是地方上少數有野心的領袖不服從中央或是外國……的陰謀。」^⑦但反過來說，這也何嘗不是中國歷朝歷代「好景不常」的重要原因呢。

因此我們可以發現到，每當國家中央力衰之際，地方勢力便自然而然地取代中央發號司令的地位。而另一方面是，也只有中央政治敗壞到不堪聞問時，知識分子才會將其注意力轉注於地方政治。這或者就是春秋老莊的小國寡民思想，明末清初黃宗羲、顧炎武等地方自治思想發生的原因。同樣地，在鴉片戰爭太平天國事件之後，清朝政治日壞國勢陵夷之際，何啓、胡翼南、嚴復、梁啟超等人，便開始由倡導地方自治，進而主張行地方分權主義了。^⑧因為這時的中國已面臨「虎視鷹瞵」的瓜分局面，爲了避免與大清江山玉石俱焚，省區自保的自保獨立意識，便在各省區開始醞釀，加以日後因開辦新政和立憲運動造成中央與地方利益之尖銳化，終於在地方主義蓬勃的因素下，促成了滿清覆亡的結局。

辛亥革命的成功，是出於各省獨立的形式，而中華民國臨時政府的成立，又是奠基於各省都督府代表聯合會的協議。所以民國肇建當初的中國政治，本就是充滿了省區各自爲政的聯邦色彩的。俟民國元年四月中山先生讓位於袁世凱以後，袁氏既一心一意設法達到其中央專制之目的，而民黨方面爲了反對袁氏集權，便欲以限制中央權力爲保障共和政治之手段，於是民黨諸領袖與袁氏及其支持者之間，便展開國權主義與地方主義之爭，其中除見之於民元的制定官制、縮小省區、實行軍民分治、收取各省軍權財權等問題之外，癸丑四月對外的大貸款案，更是爭執最烈的環節。本文在此僅就民國二年到民國五年間，全國反袁活動與地方主義消長關係，加以論列。

壹、二次革命與中央地方權力之爭奪

從某一角度而言，癸丑年的二次革命，在本質上即為民國史中首次中央集權與地方分權爭奪的最高表現。也可以說是地方勢力與袁世凱中央政府的總決算。在導致整個事件的因素中，幾乎無不涉及到中央與地方權力之衝突，其中除稅源劃分、鹽稅抵押，不准各省對外借債，實行軍民分治、收取各省軍權以削弱都督們的力量之外，黨派的對立又摻雜其中，遂使袁氏與南方國民黨都督之間的關係，愈來愈尖銳對立。

實際上早在 國父讓位之初，部分黨人即已發覺與袁世凱之間的鬥爭將僅是時間問題。所以宋教仁主張用內閣制和國會來鉗制袁氏；胡漢民氏卻主張把勢力寄存於各省。^⑨而擔任贛督的李烈鈞氏更明白指出「總統如屬項城，則鄙見以為須聯邦制」的主張。^⑩更有一部分革命黨人，擬定了所謂「三點政策」，^⑪準備置袁氏於附首貼耳之地。可惜這些計畫不是步調太慢，緩不濟急；就是被袁氏認破，而無法實施。在袁氏善於翻雲覆雨下，很快地就化為烏有了。唯獨在中央集權與聯邦分治問題之抗爭上，國民黨人士則奮戰不休，直到民國元年九月中山先生、黃興在北京與袁氏共同公布了孫、袁、黎、黃協議的「政綱八條」，民黨的低姿態，使民初政治短暫地出現了協和局面。^⑫但是隨著國會選舉和宋教仁的被殺，即使國民黨中的妥協分子，再從事努力，國民黨與袁氏之間已無可合作之門。而此時民黨所持對付袁氏的本錢，卻唯有國會中較多的席位與南方各省民黨的數位都督而已。

因此我們可以看到，在民國元年冬季以前，對於新中國應採中央集權或地方分權問題，民黨內部意見原是十分分歧的。^⑬是到了民元冬季以後，國民黨的意見，才逐漸集中於反對袁氏之中央集權。當時社會上曾有國民黨擬據長江，以東南各省爲地盤，另建政府以與北方袁氏對抗之說。此事雖未必可信，但是李烈鈞力持「地方集權」之主張，而以「造成新江西」，及以實行國民黨抗袁之「第一資豪」自居，以便捍衛共和卻是無可置疑的。^⑭當袁世凱發現南方各省一再反對北京措施之後，便決心先行對民黨所控制的省份，展開削藩的步驟。其中尤其是李烈鈞控制下的江西，更是其整頓的首要目標。袁氏對江西的第一個釜底抽薪辦法，是藉口實行軍民分治，於民國元年十二月十六日發表汪瑞闓爲江西民政長，希利用汪在江西的深厚關係，^⑮來平衡李烈鈞在江西省的聲望和地位。但是當汪氏於十二月二十日抵達江西時，卻受到江西省議會及軍界的抵制。汪在此一難堪局面下，託病離贛，然後於民國二年元月七日以電報呈知袁氏，陳述赴贛被拒絕經過，並將此事解釋爲「目無法紀，藐視中央」，指責「李烈鈞身任都督，……即非主動，亦近縱容。」^⑯這可以說是二次革命最早的誘因。

汪氏之民政長遭贛省議會杯葛以後，袁氏對李烈鈞曾公開加以指責，力斥其反抗中央。並聲稱：「此等破壞大局之端一開，後患無窮，何堪設想。我做總統一日，決不能一日不謀統一，若李督不悔艾，我亦不能長此敷衍。」^⑰接著袁氏更發動各方對李氏之聲討，其中除暗中要江西籍議員李國珍在國會中彈劾李氏外，更由雲南、四川、廣西、貴州等省都督蔡鍔、胡景伊、陸榮廷、唐繼堯等通電指責李氏之「陰謀割據」，^⑱而袁氏也藉回覆蔡鍔等通電中，強調「若有不逞之徒，爲亡國禍首，惟有竭我棉力，殄此么魔。」^⑲至此，袁氏武力討伐江西之決心已露，袁氏乃進一步派軍艦開往九江。一時之間，雙方

劍拔弩張，情勢十分險惡。此時在北京的王芝祥、孫毓筠、于右任、李書城、陸建章、林述慶、章士釗等人，爲了緩和雙方衝突之局面，特在北京組成「國事維持會」，從中調解對立之氣氛，其調解的主要工作，就是國會與政府之間和中央與地方間之紛爭，^②接著更由王芝祥以調查贛事名義，南下江西，一方勸撫李氏，一方對外解釋誤會，同時也勸解北京袁氏，不可操之過急。待雙方空氣暫行緩和以後，北京再於三月十一日任命趙從蕃爲江西民政長，而江西省議會則因省官制案尚未經國會通過制定，中央簡派民政長於法無據爲由，於三月十六日再度向中央表示反對，^③至是袁氏與江西之間的關係，日益瀕臨破裂之邊緣。

除了民政長風波之外，造成江西與北京衝突的另一導因，是所謂購械案。原來辛亥起義後，各省自成一體，各省爲了對抗滿清，實現北伐主張，紛紛籌款練兵以壯大共和力量。臨時政府在南京成立後，爲了各省確能保護省境之治安，對於各省向外國購買武器並不加以限制，唯須獲得臨時政府之購械執照，江西省爲此特向日本購買槍械一批，並獲核准在案。民國元年四月，中山先生讓位以後，北京政府陸軍部基於裁減各省軍隊之方針，乃於二十五日通電取締各省購置武器，表示「現在南北統一，所有各省購運之軍械，一律由中央給價收回，同時並令海關稅司，即予先行扣留」。^④此時南京臨時政府已撤消，南方事務全由黃興以南京留守府留守身分暫爲綜理。因是黃興在接到取締購械電後，特電覆北京國務院，聲稱「地方秩序未復，土匪蠢動……軍械不容缺乏」，希將北京中央政府未成立前，各省所購軍械，不論已否到關，凡持南京臨時政府或留守護照者，一律免稅放行，此後各省一律不得逕自訂購。^⑤此一問題不但涉及到袁世凱中央集權之步驟，且也與江西省切身有關，所以李烈鈞氏也於五月二日，電

請北京政府在安內對外，於中央集權之中，仍須統籌兼顧地方治安。對於購置軍械，應請放寬手續，以緩急分別核辦。^{②④}

事實上此時之袁世凱集團所最重視者，厥爲軍事權之收歸中央，所以除禁戒各省私購武器外，並也注意到各地兵工廠之統一和整頓，^{②⑤}另外就是要求各省裁軍。蓋辛亥起義後，南方爲了實行北伐推翻滿清，各省招募之軍隊甚多，而糧餉補給，愈形增加了財政上之困難，因而袁氏在黎元洪的議定下宣布裁軍措施。但是袁氏三令五申所裁之軍隊，卻只限於南方各省之軍，至於服從袁氏自己的北方各省都督，卻仍都擁兵自衛如故。^{②⑥}這些事實民黨自然看得清楚，因而當民國二年二月，江西所購軍械運抵九江；袁氏以陸軍部名義，令九江鎮守使戈克安加以扣留時，民黨反應便十分強烈。^{②⑦}而北京方面爲了表示勢在必行，除令海軍軍艦開往九江示威，並發動共和黨人誣稱國民黨密議發難，抵借日款，購備槍械，意欲割據東南。^{②⑧}此時雖然由於王芝祥在三月一日適時抵達南昌，多方調停，使得情勢未能惡化，但是民黨與袁世凱之間的戰爭已無可避免了。

民黨既與袁氏距離日遠，迨國會選舉中民黨大勝以後，社會上即有宋教仁、黃興決定選黎元洪爲總統，以打擊袁氏之傳言。而事有湊巧的，就是從民國二年二月十日宋氏自武漢歡迎會起，開始在言論上，大加指斥袁氏政府之種種不是，^{②⑨}接著在南京之演講中，宋氏更公開表示未來中國應實行責任內閣，國會應先定憲法後舉總統以及反對中央過分集權等，而使袁氏認定國民黨乃在有計畫之對付他本人，於是袁氏集團在最後竟然派人於三月二十日將宋教仁刺殺於上海，遂使國民黨人與袁世凱中央政府之間，再添一仇恨因素。

宋案發生不到一月，大借款風潮跟著而起。借款案雖爲民國以後政府勢所必走之途。但其另一含義，則是此二千五百萬借款中，係以鹽稅專戶儲存爲抵押，如此一來，使各省失去往日對鹽稅之依靠，大大地影響各省財政收入，勢將使各省所有施政，均不能有所作爲。因此湖北財政司長黎澍在得悉中央將鹽稅作抵以後，即在呈文中說：「鹽稅爲國家歲入，固應中央統籌，軍費爲國家歲出，亦應中央擔任，矧長江一帶，伏莽堪虞，鄂省爲東南重鎮，首當其衝，豈能因時艱款絀，將原有軍隊盡數議裁，所有按月軍政各費，擬請轉咨中央政府擔任指定之款，以維現狀。」^{④⑩}由此可知，此大貸款案不僅寬裕了中央之財源，而相對地又將削弱了各省養軍之能力，不能不說是中央加強對地方控制的途徑之一。也是湖南都督譚延闓、江西都督李烈鈞、安徽都督柏文蔚、廣東都督胡漢民通電反對北京違法借款的另一背景。另外，此一大貸款案合同之第十六、十七款，有壓制其他貸款進行之文字，加上善後借款對於債主過於優厚，使得中山先生等民黨人士所寄望之鐵路借款，遂因條件之不能相比，而在實質上被落空。^{④⑪}這也是中山先生本人在民國二年五月六日相繼發布對外宣言，勸告各國政府及人民，阻止銀行貸款北京政府，以免用作軍費，促成中國內戰的另一背景。^{④⑫}蓋三月二十日宋教仁被刺以後，中山先生內心已有起兵與袁世凱決一勝負之打算。

總前所述，無論是袁氏與民黨間所爭執的軍民分治問題、民政長民選或中央派遣問題、各省購械問題、中央善後大貸款問題，不管其當時所論列之理由爲何，歸根結柢還是在於中央與地方權力之糾葛。所以當民國二年四月二十六日袁氏未經參議院同意，就擅與五國銀行簽訂合同之後，李烈鈞除通電國會及各省都督，提出會合力爭之外，更秘密地企圖將皖、湘、閩、粵、贛結爲五省攻守同盟，冀共同對付

袁世凱。^{③③}袁世凱以李烈鈞向來反對中央最力，所以，首先於民國二年五月九日將其免去江西都督之職，^{③④}接著也將粵督胡漢民、皖督柏文蔚調爲西藏宣撫使和陝甘籌邊使。在此同時，袁氏已分別派遣段芝貴、李純、馮國璋、張勳、倪嗣冲之陸軍及海軍南下，雙方戰爭遂在七月二日正式在江西爆發。

自表面上看，反袁的二次革命似乎起自李烈鈞之湖口起義。但是實際上卻是袁氏早有軍事上消滅南方反對勢力之安排。所以當事起以後，南方各省均係倉促應戰。宣布對抗中央的獨立省份雖包括了江西、江蘇、安徽、湖南、廣東、福建和四川，但真正稍有實力具有決心應戰者，唯有江西一省和黃興坐鎮之南京。所以在雙方勢力懸殊的情況下，代表省地方勢力反抗袁氏中央集權的二次革命，遂在九月間全歸失敗。

胡漢民、李烈鈞是民元以後，高唱地方分權，反對中央集權之健者。二次革命失敗後，胡、李和民黨諸領袖分別亡走海外，從此國內再無反對中央集權之呼聲。而北京袁世凱除分別派倪嗣冲、龍濟光、李純取得國民黨實力派所擁有之安徽、廣東與江西三省外，然後分別再將非袁派之南方都督程德全、朱瑞、蔡鍔、譚延闓、孫道仁、黎元洪加以撤換，而後於民國三年二月二十八日以「省議會不宜於統一國家，統一國家不應有此等龐大地方會議」^{③⑤}之理由，將各省省議會一律加以解散。^{③⑥}到五月二十三日，再把延擱甚久之省官制予以公布，將民政長改爲巡按使，使省地方行政權力萎縮爲中央政府之一派駐機構；^{③⑦}五月三十一日發布命令，連劃分中央與地方稅之國家稅、地方稅之名目也行取消，^{③⑧}到六月三十日後，更進一步將各省都督一律裁撤，而於北京設立將軍府，將原先各省都督，改名爲定武、鎮安、泰武等將軍名號，使其不再具有地方色彩。從此，整個中國完全控制於北京袁世凱一人之手，真正符合於

新修之中華民國約法第十四條「大總統爲國家元首，總攬統治權」之獨裁集權精神。

袁世凱既在二次革命中，將反對派國民黨勢力驅除於國外，再次地將中立派之地方勢力者一個個加以排除，^⑳然後於民國三年五月一日，將其一手製訂之「中華民國約法」公布，以代替原有之臨時約法。根據此項約法規定，在大總統總攬國家統治權的前提下，大總統對外代表國家有宣戰媾和以及締結條約之權，^㉑對內有制定官制、官規、任免文武官吏，統帥海、陸軍、授與榮典及發布緊急命令之權，^㉒其中締約權與官制、官規以及民政長等官員之任免權，均係以往各省省議會與都督們，竭力與中央爭抗之問題，到此均歸中央隨心所欲，完全得由大總統獨斷獨行。這代表清末以來，中央集權與地方主義勢力鬥爭的初度結束，也意味著中國民權政治的再度面臨黑暗。革命黨人藉省地方勢力以保障民權的計畫固然落空，而在清末擁護地方勢力，藉諮議局地方士紳力量以求立憲，到民國以後卻反其道而行，高樹擁護袁世凱旗幟，鼓吹建立強而有力的中央政府的梁啟超等國權黨人，最後竟也落入狡兔盡走狗烹的情況。所以從清末到民初的政治中，地方分權主張者的反中央活動，不僅僅代表了地方分權主義者在地方權益與國家觀念上的一種爭執，似乎同時也是民權政治主張者與集權政治奮鬥的癥結所在。縱管有人把民國初年政治上的紛爭和不安，歸咎於地方主義者反中央的活動，^㉓但是這些地方主義者的活動，一方面固然可以顯示中國歷來政治問題中，就有著此一「分」與「合」的問題之存在，另一方面也證明了中國以往文化的結合力強而地理的結合力弱的事實。因此我們說大一統的觀念是每一個中國人都願意接受而且也是堅持的，但是如何去分析、去克服中國統一的障礙，卻是國家政治領導者必須在技巧上去研究去講求的課題。這或者就是日後中山先生等中國政治人物，所以把地方分權、中央集權和均權制度，當