

绪 论

同中国历史上任何一个朝代一样，近代中国的北洋政府统治时期是一个相对独立的历史发展阶段。

北洋政府所处的时代，是外国资本主义、帝国主义对中国侵略不断加剧的时代，也是近代中国在半殖民地半封建的历史背景下由一个传统农业社会逐步向近代化工业社会迈进的时代。

外国资本主义的侵入，“一方面，破坏了中国自给自足的自然经济的基础，破坏了城市的手工业和农民的家庭手工业；另一方面，则促进了中国城乡商品经济的发展”。“给中国资本主义生产的发展造成了某些客观的条件和可能”^①。

北洋政府正是在半殖民地半封建和被人们遗忘的“半资本主义”，即在新旧冲突与并存、中西撞击与杂处的历史背景下取代清王朝而建立起来的。这种承上启下的历史大背景决定了这个政府必然地扮演了近代中国由传统向近代化转变的中介的角色，转型与过渡是这个政府的基本特征。

—

北洋政府时代，正在经历着中国几千年以手工劳动为基础的小生产向近代化社会的迈进与过渡；从一家一户为单位的小农业、家庭手工业相结合的自给自足的自然经济形态向近代商品经济形态的迈进和过渡；从君主专制政治向军事分权政治、民主共和政治

^① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社 1964 年版，第 620、621 页。

的迈进和过渡 从世袭政治权力 家庭、血缘、宗法关系向竞争政治权力、“法制”名义下的“自由”、“平等”、“独立”的社会秩序的迈进和过渡 从迷信、封闭到科学、开放 从地域联系、“本省人治本省”到世界性联系、政党政治的迈进和过渡 从“以礼治国”到“中体西用”、“以体为主”、“体用结合”的迈进和过渡。

北洋政府所经历的这种迈进和过渡，是一种大变动时代的由旧质向新质的迈进和过渡。

这种从生产力到生产关系、经济基础到上层建筑逐步变革与发展的迈进与过渡，虽然不免带有西方文化渗透与扩张的殖民势力侵略与压迫的痕迹，而且是在中华民族的尊严和利益受到极大损害的背景下进行的，充满了血与恨。但无论如何，这种变动却表现了中国近代社会不可阻挡的近代化和文明化程度不断发展的大趋势，它所反映的是一股不可抗拒的历史进步的潮流。

北洋政府时代，既然是一个由半殖民地、半封建（和半资本主义）社会形态日益走向近代化的转型、过渡的时代，那么，他的领导者们亦必然地要面对着种种同时存在着的新旧交替、各种矛盾的现实——古今并存的矛盾，中西文化的冲突与交融，以及一切非驴非马、不中不西、新不像新、旧不像旧的令人眼花缭乱的复杂状况。这种状况，在北洋政府统治下的社会的各个方面均有着生动的表现。

就政治而言，“天赋王权”、“皇帝偶像、君主尊严”这些对于中国官僚、将军和黎民百姓均具有强大维系人心魅力的传统政治权威奇迹般地被一举打破了。以孙中山为代表的资产阶级革命党人，“敢把皇帝拉下马”建立了具有资产阶级性质的中华民国政府，开始了在中国实行西方民主共和制政体的政治实践，实现了中国历史上几千年来第一次从“皇权”向“民权”的转化。在此基础上建立起来的北洋政府最高统治权终于由一姓私有一跃而成为国民“公有”。大总统再也不像皇帝那样“神圣”、“尊严”，“民权”气氛在北

洋政府时代随处可见。连袁世凯自己也不得不公开宣示中外：“共和为最良国体，世界之所公认……永远不使君主政体再行于中国。”民主共和的观念是辛亥革命后全社会舆论的共识，并不是袁世凯个人的口是心非。

但是，事物的发展是曲折复杂的，思想与行动也会有反复。出于保全自身的本能，北洋政府的统治者们所依赖的站在他们后面的社会势力“经常驱使它收回已经作出的让步，保存自己的封建性质，冒险实行反革命政变”^①。从袁世凯到张勋，在中国实行民主共和之后一股股封建逆流势力又相继复辟，其原因也正在这里。

无可否认即使袁、张复辟帝制，走回头路梦想成真，也绝非是原来意义上的“天赋王权”了。北洋政府成立后所推行的发展资本主义的经济政策及其所产生的现实的物质力量，已经必然地渗透到政治、法律、军事制度、外交、文化政策、政党社团、人际关系等等北洋社会的各个方面之中，这却是不以北洋政府统治层中的皇权主义者们的意志为转移的。

政治权力的世袭是传统的君主政治最主要的标志。北洋政府的第一任大总统虽由国会选出，但袁氏本人却有着将最高的政治权力“传诸子孙”之安排。结果，被碰得头破血流。继袁氏之后，黎元洪、冯国璋、徐世昌、曹锟、段祺瑞、张作霖等北洋政府的继承人再也不敢做皇帝梦，或有作世袭政治权力的妄想了。

由于中国资本主义经济基础的不断增长，也由于以儒家文化为主体吸收西方文化而逐步形成的一种新的文化模式占据了越来越重要的地位，北洋政府时代的中国政治正逐步趋于多元化。这也使得“王权”的迷梦再也没有实现的土壤了。

继袁氏之后的北洋集团的主要人物，均不得不采取以军事武力作“后援”，以“民意”为招牌来激烈地“竞争”最高的政治权力。

^① 《马克思恩格斯全集》第6卷 人民出版社1961年版 第302页。

从而在事实上形成了军事分权的政治格局。

自始至终，围绕着北洋政府的最高统治权力和地方省级政治权力的“竞争”都异常激烈。经济财产私有，政治权力“公有”是这一代政府最为显著的“国情”特点。

这里所谓的军事分权政治，首先表现为各大军事派系集团根据自己的经济、政治需要和军事实力，交替地控制着中央和地方的政权，权力重心经常围绕着军事实力（或者是军事联盟的实力）发生游移，不断地重新组合。从而造成了国会、内阁、总统及省议会、省务院、省长形同虚设，在实力军人的专制独裁之下，“中华民国”成为军人刺刀上的玩物。可以说，这种军人独裁专政，而最高权力却不固定地隶属于某一集团的现象贯穿于北洋政府统治的始终。

在《临时约法》时代，北洋政府的政治体制采用法国式的“责任内阁制”，即以国务院及所属各部为行政中枢，大总统不负实际政治责任，而国务总理则居于行政首长地位。国务总理不对大总统负责，而是直接对国会负责，直接通过国务会议处理重大国务。大总统只是例行盖章的“橡皮图章”式的国家元首。

约法规定，总理也必须得到国会中议员多数的支持与拥护，必须受国会的严格控制，国会有权否决内阁的议案，有权弹劾阁员使其任职和去职，而内阁则无权下令解散国会，“国会是永远不被解散的”（事实上却屡遭解散的厄运）。而内阁没有任何对付国会的武器，只有俯首听命而已。

按照这部资产阶级共和国根本大法的规定，中华民国国会的权力“至高无上”。它不仅仅是一个立法机关，而且还是一个行政监督机关。它不但享有制定、修改、解释宪法及各种法律的特权，同时，还享有对于总统和内阁的弹劾权和同意权。在国家机器运行的很大程度上，“约法”体制远远地超过了保证实现资产阶级民主政治——责任内阁制所必要的互相制约机制和措施。它不仅能够限制袁世凯的个人政治权力和野心，也在很大的程度上影响了

国家机器的正常运转。

在西方正常的责任内阁体制下，内阁关于每一个阁员的任命，无须经过国会的事先讨论与同意。当内阁对国会不信任时完全有权请求元首下令解散国会，诉诸人民，重新选举国会。而《临时约法》却规定，内阁任命每一个阁员均须得到国会的同意，这大有画蛇添足之嫌，且“国会永远不被解散”又在很大程度上违背了西方国家三权分立的权力互相制约的原则。在实践上，造成“数百议员皇帝”专政^①。但军事独裁者们很快地便突破了这个约法的不合理限制，把“枪杆子”作为权力斗争的唯一有效法宝，遂造成了一片混乱，社会动荡，阁潮迭起，府院之争，战争连绵不断。

应当指出，北洋政府强化了中央的专制独裁政治体制，而其地方政权，从袁世凯开始却一直基本上采取和沿用了清末新政改革官制、实行地方自治制度。

实行地方自治是清末立宪运动的社会基础。试图以地方自治来推动中央的立宪运动，促进中国政治近代化。北洋政府成立后，全国各地一般均设有省议会、县议会。但 1914 年 2 月 3 日袁世凯为对付国民党人和强化集权统治，曾下令停办自治。而在政权稳定后又于 12 月 29 日公布了《地方自治试行条例》；第二年又公布了《地方自治试行条例施行规则》；再将京兆列为特别区域、作为自治模范，任命专人筹备，并于 9 月 21 日正式公布了《京兆地方自治章程》^②。

大总统徐世昌于 1919 年 9 月 7 日公布了《县自治法》。以法律的形式，明确地规定了全国各县设议会和县参事会。1921 年 7 月 3 日徐又公布了《县自治法施行细则》、《县议会议员选举规则》以及《市自治制》、《乡自治制》等等。以上是第二届国会、新国

章炳麟：《代议然后论》，《民报》，1918 年 10 月，第 24 号。

② 钱实甫：《北洋政府时期的政治制度》下，中华书局 1984 年版，第 293 - 294 页。

会、安福国会相配套、相一致施行的。县、市、乡、镇、村实现了民选或全民公决县知事、市长、乡长、镇长、村长。

当然，严格地说，北洋政府实行的地方自治尚难称之为完全意义上的资本主义地方自治、民选机构；其制度与资本主义制度下的选举——普选制也有一定的距离。

但是，问题的关键在于：北洋政府实行的地方自治，毕竟是中国近代史上十分有益的实践，民主政治色彩在中国地方政权建设上颇为浓厚，应予肯定。

围绕着《临时约法》而开始的‘民国法统’体系之争，是北洋政府统治时期政治斗争的一个重要内容，也是各派政治力量斗争的焦点和核心，既贯穿于北洋政府统治集团内部各派系（他们是派中有系，系中有派）的多次斗争中，又贯穿于北洋集团与反北洋集团的历次斗争中。从《天坛宪法》、《中华民国约法》、《中华民国宪法》到《中华民国宪法草案》等等，从总体上看，都是在这些法理斗争背景下的产物。

二

北洋政府时期经历了从封建军事制度向资本主义的近代化军事制度的转型与过渡。中国近代军事制度的发展，大体上可分为湘系、淮系和北洋系三个阶段：“湘军演变而有淮军，淮军演变而有北洋军。”^① 北洋军的编练是在湘、淮军基础上和甲午战后的自强御侮的历史大潮中开始的，它的诞生是晚清政府进行军事改革的一个重要内容，其在军事制度上的改革标志着与国际接轨的中国军事近代化起步。

一定社会发生的军事现象，是该社会政治现象的继续。军事与社会的政治、经济、文化、外交等各方面都有着密不可分的关系。

^① 王德亮：《曾国藩之民族思想》 商务印书馆 1948 年版，第 73 页。

因此 研究社会历史 既应研究一定社会的政治、经济、文化、外交等各方面对该社会的军事关系，也必须反过来研究一定社会的军事对其政治、经济、文化、外交等各方面的影响。本书研究了北洋政府进一步完善自晚清开始的军事制度改革。这一时期不但创办了保定军官学校等一系列军事学堂，并且对于北洋各部队的领导体制、组织建设、招募格式、将士标准、训练方法、军事教育等进行了进一步的制度上全面而根本性的改革，其内容包括：

1 军队指挥作战能力和后勤保障系统的建立与完善。

北洋政府以陆海军部和将军府为领导中枢机关，由大总统总摄其成。各军下辖军衔、军务、军械、军学、军需、军医、军法、军马各司，负责军事技术、军事外交；战时另设侦察局，负责军事情报。分工协作，职责分明，统属有序。基本上确立了近代化统一的指挥体系和后勤保障体系。随着逐步西化的军事制度的引进，北洋各军的组织营制也得到了进一步的健全，并且逐步建立了多兵种协同以及步、炮、骑和海、陆、空立体配合的作战体系。在以“师”为单位的军事编制中，每师均可以是一个兵种齐全、建制完整、具有独立作战能力的多兵种联合作战单位，部队的灵活性大大地加强了。

北洋政府的军事改革也证明了马克思的军事理论：“随着新作战工具即射击火器的发明，军队的整个内部组织也就必然改变了。”^①

2 新式军事人才的大量延用和近代军事教育的广泛发展。

具有近代军事知识的军事指挥人员是组织一支近代化军队、指挥近代化战争的重要因素。湘、淮军官“半起于卒伍”，按资排辈 因循守旧“；但凭血性 绝少谋略”谈不上近代军事理论和技术知识。北洋政府不但自设各类军事学堂，而且将军事人才派往日本和德国当时军事最先进的国家深造军事科学，学成回国而大用

^① 《马克思恩格斯全集》，第 6 卷，人民出版社 1961 年版 第 487 页。

之。其各系军队则锐意罗致北洋武备和国外士官毕业学生。这些知识型、专业型的新式军官群体为军队的近代化建设提供了人材上的保证；同时，新式军队也为他们提供了广阔的用武之地。

3 士兵招募和训练制度的改进与完善。

传统的募兵制度，向持“凡勇需宁拙勿巧，宁故勿新，然后可以持久”^①的观念。讲求“愚忠”，对于士兵的文化知识和年龄没有任何要求。每逢战事，始竖旗招兵，“听人投募”、“滥竽充数”；“非市井无赖，即革勇逃卒”^②。

而北洋政府统治时期的直、皖、奉各系，则均定有严格的募兵标准，并对粗通文字者予以优待。士兵一入伍，就进行为期三个月的基本功的训练，然后进行兵种训练和作战训练。训练涉及士兵的个人技术和总体作战配合等各方面的能力。皖系徐树铮编练“参战军”则由日人“代劳”；直系吴佩孚洛阳练兵（1920—1924年）时曾训练学生队和幼年兵团，甚至招武汉大学学生参军并进行武术训练，迎接白刃肉搏战，根据战斗演习及时修改训练条例，具有很强的实用性。美国为研究吴氏练兵的这种“实用性”，拍成纪录片在内部放映。

马克思曾经指出：“军队的性质表现为兵员补充制度、军队的组织编制、军队的训练教育原则以及指挥职位由哪个阶级独揽等各个方面。”^③在这些方面里，军队作为统治阶级的工具，其性质从根本上说是由其所服务的阶级及其所赖以存在的阶级基础决定的。

因此，我们既要看到北洋军队性质的某些传统性、封建性，即

^① 《曾文正公家书》第 876 页。

^② 《清续文献通考》卷 2 第 204 页

^③ 转引自苏联 G. G. 托洛茨基：《战争与军事学术史》，解放军出版社 1978 年版，第 73 页。

从旧军躯体中脱胎而生的封建隶属性和宗法思想等所构成的军队性质的一面。同时也应看到，这些军队已经纳入了相当大的资本主义因素，从而成为中国军队由传统走向近代化的过渡环节，并集中地体现了北洋政府的性质。

当然，北洋整个社会的动荡、各种不同性质的战争不可避免地对于北洋社会的进步与发展、经济文化的繁荣与昌盛造成了严重的破坏，所以中国自古以来就有“非战说”。北洋政府统治时期的军事改革也并没有能使中国成为一个强国。而国内军阀混战却给近代中国社会造成过悲惨的历史灾难，也成了中国资本主义化过程中的一个巨大的阻力。因此，北洋政府的军事近代化过程在近代中国社会所产生的政局不稳定的负面影响也是不容忽视的，但新事物、新生产力往往是在战争的废墟上产生的，社会的一切灾难又都会在社会历史前进中得到补偿，它所反映的是中国的军事近代化在半殖民地、半封建（半资本主义）社会条件下所走过的畸形历程。

三

北洋政府时期是中国尝试从半殖民地半封建半资本主义经济向资本主义经济转型和过渡的时期。辛亥革命后建立起来的北洋政府的政策，极大地促进了中国政治、军事、文化、外交的近代化建设，也正是这种资本主义经济基础在中国不断成长和发展的客观反映。

晚清以来，近代中国资本主义的发展和成长始终是在“中体西用”的方针下进行的。但是，到了北洋政府时期，这种封建主义经济向资本主义经济转型和过渡的“西用”已经逐步冲决了“中体”的堤坝。从袁世凯时期开始，即放手任用近代工业企业的两大巨头“南张北周”——张謇和周学熙，他们全盘掌握了农林、工商、财政等经济大权，锐意发展中国实业，不失时机地引进西方发展资本主

义的政策、法令 略加修订 颁布实行 诸如：

1912年12月5日，北洋政府工商部颁布实行《暂行工艺品奖励章程》从根本上废除了晚清以降官绅的“专利垄断”特权，为私人兴办企业大开了方便之门，并对发明和改良工艺制造予以专利奖励，使其享有“专利权”^①。这是史无前例的。

1914年1月14日，北洋政府颁布了《公司保息条例》，对私人新办的工业企业实行优惠的保息政策，以奖励和扶植民族资本主义工商业的发展。《条例》明文规定：“呈请保息者，以本国人民依本国法律新成立之公司为限”；凡新成立之公司，自开机制造之日起，继续三年为保息期间”^②。《保息条例》在很大程度上消除了投资者的顾虑，吸引了投资，扩大了公司规模，促进了工商业的发展。

此后，为了发展民族资本主义经济，北洋政府不断地对新开办的工商业提供较完善的法律保障，颁布了《公司条例》、《商业通例》、《公司条例施行细则》、《商业通例施行细则》、《公司注册法规》、《商业注册法规及施行细则》等等。

这些条例、细则也表明了北洋政府对于发展中国民族资本主义经济所具有的特殊热情和全力的扶植态度。如《注册手续》规定：“自当事人禀请之日起，须于三日之内，将注册之事办理完竣。”^③

1914年12月5日，北洋政府颁布法令，通饬各地，大力提倡国货，“凡出口足抵外货者，优给奖励”^④，而对国货则酌免税厘^⑤。

提倡国货，抵制洋货，与外人进行“商战”，办事快捷，以发展中国民族资本主义为目的，是北洋政府的一个重要国策。

① 《农商法规·工商》第1-2页。

② 《政府公报》第606号，1914年1月14日。

③ 《政府公报》第792号，1914年7月20日。

④ 《申报》，1914年12月5日。

⑤ 《张謇农商总长任期经济资料选编》，南京大学出版社，1987年版，第274-276页。

北洋政府还创办新式银行作为发展中国资本主义实业的一个重要的手段。1915年10月袁世凯正式申令：“中国、交通两银行具有国家银行性质，信用夙著，历来经理公库，流通钞币，成效昭彰。”^①在北洋政府大力提倡下，中国的新式银行在20世纪初如雨后春笋般地涌现。同时期颁布的《中国银行则例》30条，以法律的形式规定了中国银行将移植西方银行管理模式为股份有限公司，将其所有权与经营权分离，采取总经理负责制。除国家银行和省级银行外，北洋政府时期迅速兴办的私人银行达180家，均采取西方近代银行管理制度和资本主义的银行经营模式。汇集社会资金，通过抵押、放款于中国民族资本主义工商业，从而使银行成为中国国民经济的一个重要支柱。

北洋政府主持创办和提倡兴办的中央银行、地方银行和私人银行的大量涌现，充分反映了中国近代资本主义经济产业发展的客观需要，也反映了这一时期中国金融政策的开放性、多元性和民主性。北洋政府允许并提倡国家银行和私人银行并存与竞争；中国银行与外国银行并存与竞争（英、美、日、法、俄等大国银行在中国近50家）；中国传统的典当、票号、钱庄和新式银行的并存与竞争及多元化发展。

北洋政府银行业的内部有相当严格的管理制度。其组织管理、业务管理、信用调查、经济调查、会计制度、成本核算制度等均不断得到改善与深化。如会计制度要求达到三大目标：不因会计手续而有所延误时间；各银行每日账目必须当日结出；总行必须按日得到各分行资产负债余额及累计损益数字等。

综观北洋政府颁布施行的经济政策与法规，传统观点一般将其一律斥为会借地主买办资产阶级专政的国家政权力量而发展起来的国家垄断资本主义，阻碍了民族资本主义的发展”，似并没

^①《袁大总统书版汇编》卷8,1926年版,第350页。

有什么根据。事实上，北洋政府的建立，不但没有改变孙中山南京临时政府资本主义政策和法规的发展方向；恰恰相反，还在原有的基础上加以充实和完善。所以说，在发展资本主义经济这一点上，北洋政府同南京临时政府在政策上是一致的^①。一个政府的“政策”是其政治“性质”的集中体现。北洋政府的工商政策也从一个方面反映了这个政府的性质。

四

北洋政府时期是中国从传统的封建主义文化教育制度向近代资本主义的文化教育制度转型与过渡的时期。北洋政府建立后所面对的社会是一个日益趋向“西化”的社会，一个强烈要求“大兴大改”的社会。在北洋政府默许下，大量以改造中国传统文化，引进西方文化为目的的社团应运而生。其活动领域涉及思想、教育、文学、宗教、音乐、美术、戏剧、电影、体育、新闻出版、图书馆、博物馆、医疗卫生、社会科学、自然科学等方方面面。其名目如“诲鸣学社”、“中华基督教青年会”、“新剧同志会”、“中华工程师”、“中国科学社”、“地质研究所”、“中央观象台气象科”、“体育研究会”、“中华医学会”、“新闻研究会”、“图书馆协会”、“音乐研究会”、“中华美育会”等等。

北洋政府成立后，将晚清时各地的“劝学所”改名为民国教育局，逐步建立起了一套以官办、民办和教会办学为主体的教育体系，并对新式学堂实行监督管理，完善教育制度的近代化改革。各种新式学堂等文化基础建设在北洋时期得到了进一步的发展。据北洋政府 1917 年第 5 次“教育统计”全国高校共 84 所，各类专业学校——包括农、工、医、税务、盐务、法政、工商、化工、美术、路矿体育、纺织、外语、铁路、师范等共 475 所；另有 20 余所教会大学。

^① 参见唐克敏：《袁世凯与中国资本主义》《近代中国》第 4 辑 1994 年版。

图书馆、博物馆等近代文化设施亦在建设中。北洋政府成立初年，中华书局即在上海创办，该书局在近代中国的出版和翻译方面作出了重要贡献。

据统计，1912年全国有小学、幼稚园 86318 所，1923 年发展到 177751 所。10 余年间增加了一倍多。1916 年全国大、中、小学在校学生数分别为 1.99 万人、11.1 万人和 384 万人^①。这近 400 万学生成为北洋社会培养出来的知识分子新群体，是积极接受、吸收、传播西方文化的新型知识层。再加上赴法勤工俭学和留学运动之蓬勃兴起，极大地改善和增加了原知识层的知识结构、成份和新思想，推动了北洋时期社会文化向近代化资本主义文化的转型与过渡。

据 1916 年调查，归国留学生所从事之职业包括：政界 1024 人，学界 132 人，报界 16 人，青年会 12 人，医界 23 人，军界 56 人，赋闲 399 人。从政者任北洋政府各部门工作人员达 930 人，而在国立学校任校长者“泰半亦皆留学生”^②。

诚然，作为过渡时期的教育体制，北洋政府所创办的新式教育体系中，并没有完全彻底地排除旧经学的传授和旧礼教的陶冶，而且，还明显地带有“中体西用”的胎记。但是，无论如何估计，我们也绝不能因此而抹杀这一时期的新式文化运动、新式学堂和留学运动在中国近代化进程中的特殊作用和地位。

可以说，在学堂和留学运动中，近代西方科学知识和实用技术已经开始成为北洋教育的主体内容。北洋的教育、文化也普遍地具备了资本主义近代化的性质，已经由传统的封建书院式教育和封闭式文化走向近代的资本主义教育体系和开放型文化。这种情况不但在科学文化传播和近代新式人材培养方面起了积极的推动

① 《第一回中国年鉴》商务印书馆 1924 年版，第 1869 - 1872 页

② 李良玉：《动荡时代的知识分子》，浙江人民出版社 1990 年版，第 142 页。

作用，而且在客观上，也极大地促进了近代资产阶级民主思想的传播和民智的开发，必然地给资产阶级民主革命运动更广泛更深入地向前发展造成了有利的条件。留学生、新学堂和新文化运动有利于学习、传授资产阶级的政治、法律、军事、经济、文化和教育，从而在事实上推动了近代中国的思想解放和启蒙运动的发展。

五

北洋政府的外交经历了从闭关自守逐步走向对外开放的转型和过渡。北洋政府外交部是民初与临时国会、责任内阁等一系列资本主义民主机构相配套而产生的。它的出现，使中国有了一套可以执行国家对外政策的经常性的运行机制，也极大地推动了中国外交近代化的进程。

北洋政府外交部的官制是“一厅四司”：总务厅、交际司、外政司、通商司和庶政司。司下设科——国书、礼仪、国界、条约、禁令、通商、路矿、游学、交涉等。民国十年成立条约司，掌握对外签订条约事宜。北洋政府外长由国务总理提名，国会同意，大总统任命。总理辞职，由外长兼任阁揆。

在特殊历史时期，北洋政府聚集了一批杰出的外交人才。陆征祥、顾维钧、颜惠庆等人在当时都是“堪称国际一流”的职业外交大师。他们不但有广博的国际知识，知世界之大事，而且掌握近代外交专职技能，晓通外语和外交礼制。

武人政治、权力独裁、分裂割据、国内政局动荡、综合国力薄弱，都使北洋政府的外交处于极端不利的状况。北洋政府的外交不但缺乏稳定性和一贯性，而且也缺乏必要的灵活性和效率性。其机制在运转上也显得不够成熟。可是，和前清的外交机构相比，北洋外交部毕竟已经有了一种质的变化，这是一种由闭关自守外交转向对外开放外交的质的变化。

整个北洋政府对于帝国主义列强的依赖性决定了北洋外交从根本上丧失了自己的独立地位。尽管如此，在这一时期，仍有相当一批外交家，为了中华民族利益，对于列强在中国的侵略行径进行了力所能及的积极抵制。

北洋外交部关于中英西藏问题的交涉结果，最终也没有在《西姆拉条约》上签字，使英夷分割我国神圣领土西藏的阴谋丧失了法律依据。而在中俄蒙交涉、中日“二十一条”交涉中，北洋政府最初也都进行过一定程度的抵制。为了自己的生存，为了避免列强对于反北洋势力的支持，立足未稳的北洋政府的确有着大量承认外国在华特权软弱的外交让步。但从当时国内外政治环境看，大多是被迫的外交让步，很难上升为“卖国”与“投降”。

“一战”后，北洋政府作为战胜国一方，则力图抓住时机，争取独立、自主、平等与自由的国际地位。从巴黎和会、华盛顿会议到关税会议、法权会议，北洋政府在民意的推动下，积极争取既失之国权，开始了由软弱妥协的外交方针向独立、自主和国际平等主义的外交方针转变的尝试。由于列强的干涉和破坏，北洋政府争取国权的斗争在巴黎和会谈判桌上失败了。但这种失败却给了中国人民以强烈的刺激，并且爆发了反帝爱国的“五四”运动，是促成近代中国国权主义意识与运动的一次大觉醒。在全国人民的推动下，北洋政府也通过“拒签”来表现其“自主”与“独立”的外交精神。

1921—1922年，北洋政府严正声明“以同各国一律平等”作为参加华盛顿会议的先决条件，并提出三点合理要求：

- (一) 各国不再乘中国内乱之机会，损害中国独立国家之权利；
- (二) 撤销各项有害中国主权之行动，而该各项行动并无条约之根据者；
- (三) 将限制中国自由行动之若干现存条约加以修正。^①

张忠绶：《中华民国外交史》（一），正中书局1945年版，第426页。

华盛顿会议对北洋政府三项要求被迫给予了基本圆满的答复：“与会各国同意撤销在中国境内的外国邮局；限制在华的外国无线电台；同意修正 1918 年采用的中国进口货海关税；允许交还威海卫、广州湾”等。但对华的外国驻军、警察、护路军仍不让步，领事裁判权亦不撤销，关税自主权尚没有收回，等等。

从巴黎和会到华盛顿会议，北洋外交尽管并没有获得什么可以夸耀的胜利，但也争回了部分主权。

北洋政府末期，从召开关税会议、法权会议到开展修约运动等，均表现了北洋政府为争取国权而作出的外交努力。尽管由于综合国力的因素，北洋政府的这些努力并没有取得预期的效果，但却构成了中国政府和人民争回国权的外交斗争中一个不可分割的组成部分。

软弱和妥协是北洋外交的根本特点。国内各种政治势力之间的矛盾与冲突大大地削弱了北洋外交的活动能力，而各政治派系自己的外交努力实质上是利用外力来制服国内的政敌，以控制国家或地方的政权。其结果是形成了“督军团政治”和“外交团制华”——“众夷制华”的格局，也由此决定了北洋政府的外交始终处于十分被动的地位。它也使中国无法在国际社会中谋取独立平等的地位，无力维护国际和平与正义，无法参与国际合作与平等竞争。从而也就不能使中国取得与列强平等的国际地位。

但是，北洋政府的外交方针却尽可能表现出对外开放的努力。袁世凯在其就职演说中就指出：“夫输入外国文明与资本，是国家主义，而实世界主义……孔子喜言大同，吾国现行共和，则闭关时代之旧思想，必当扫除净绝。”^①

大总统郑重宣誓的北洋外交的开放性姿态对于晚清中国传统

程道德：《中华民国外交史资料选编》（一），北京大学出版社 1988 年版，第 5 页。

的闭关、排外来说，无疑是一个历史性进步。但是，在不平等的国际条件下，这种进步也是以外国因此得以控制中国市场和财政，操纵我国金融与海关等经济命脉，使已丧失的国权更难以收回为沉重代价的。

六

作为转型与过渡时代的政府，北洋政府所面临的最大难题与症结是政局不稳和派系斗争激烈。政局不稳和派系政治除舆论不一之外，主要根源就是中央政府对于大大小小的全国军事分权者们行为的失控，形成封建式割据之势。而政局动荡、派系政治和地方割据的结果却是整个资产阶级民主制度在中国这块土地上完全失去了政党运转的土壤和条件，动乱带有必然性。

中国的资本主义在北洋时期虽有其发展的“黄金时代”之美誉，但总体上看，中国资本主义在整个国民经济的全部产业中所占比例较小，发育程度显得相当地不成熟。由于没有经历过西方式的“产业革命”阶段；由于帝国主义和封建主义的双重压迫与剥削的极端残酷性，造成中国资产阶级性格的极端软弱和改革的不彻底。

民初资产阶级政党是在缺乏雄厚资本主义经济基础和社会理论条件下而组织起来的，其发展也是罕见的早熟和畸形。辛亥革命后建立起来的中国政党一度如雨后春笋般地“繁荣”，但却大多性质不定；他们大多脱离群众和自己所代表的阶级主体；所追逐的只是个人的名利和小集团私利，属政客集团，颇类似封建时代的“朋党”且缺乏比较完整和系统的政党理论和纲领，不具备近代资产阶级政党性质；他们绝大多数并不真正地关心资产阶级民主政治建设，更不会为此而奋斗；很多都是虽有政党之名却没有明确纲领的集团，既没有旗帜，更谈不上共同的纪律、共同的政治目标、强