第三章 總統與國會的關係

1912~1924年間,北洋政府的中央體制,大多數的時間是依據臨時約法,採取傾向內閣制的制度,因此國會與國務總理,就理所當然是政治權力核心中最重要的一環。民國建立以後,第一個國會是依據臨時政府組織大綱,在南京成立的臨時參議院,這個國會制定了臨時約法,選出了袁世凱爲臨時大總統。臨時參議院在袁世凱就職之後遷往北京繼續開議,直到1913年4月依據臨時約法選出了第一屆國會後,臨時參議院才解散。

但第一屆國會的第一期常會並沒有持續太久,1913年11月,第一屆國會在 袁世凱的各種手段之下被迫休會解散,僅維持了七個月。袁世凱爲了修改臨時約 法,組織了約法會議來制定新約法,並根據新約法組成了參政院,來代行新約法 中立法院的職權。袁世凱死後,黎元洪宣布回復臨時約法的地位,參政院也因此 而解散,第一屆國會復會,但這次的復會也僅持續不到一年,1917年6月,在 張勳的要求下被黎元洪下令解散。

黎元洪去職,繼任的馮國璋上台後,時任國務總理的段祺瑞認爲中華民國已因張勳復辟而亡,故應比照民國建國之初先行組織臨時參議院,再重新選舉國會,因此並沒有恢復第一屆國會,而是組織了臨時參議院。而後馮國璋提出了〈國會組織法〉及兩院〈議員選舉法〉的修正案,經臨時參議院通過後,於1918年8月重新選出了新的參眾兩院,也就是第二屆國會(亦稱爲"新國會"或"安福國會")。這個由段祺瑞所支持的新國會,在1920年直皖戰爭皖系戰敗之後,也隨之而解散,「自此之後北洋政府即處於沒有國會的狀態,雖然徐世昌曾經試圖下令依據臨時約法,重新召開國會(即"新新國會"),但由於南北分裂,進行選舉的省區只有12個,最後並未成功召開。直到1922年8月黎元洪再度上任之後,重新召集第一屆國會²,才再度復會。

¹ 荆知仁,**中國立憲史**,台北:聯經出版社,1984 年,頁 318。

² 此時有民六國會與民八國會的爭論,留待後面說明。

1922年國會再開之後,通過了中華民國史上的第一部憲法,並選出曹錕爲下一任總統,但賄選風波讓重開的國會蒙上一層陰影。直到1924年10月,馮玉祥倒戈進京,逼曹錕下台之後,國會隨之解散,北洋政府時期的國會也就此再也沒有重新組成。茲將國會的存續狀況列表於下(見表七)。

表七 國會存在時間一覽表3

	開始日期	結束日期	額定人數	實際人數
各省都督府代表聯合會	1911/11/15	1912/1/27		
臨時參議院(南京)	1912/1/28	1912/4/5	每省3人	18省45人
臨時參議院(北京)	1912/4/29	1913/4/7	每省5人	93-143 人
第一屆國會(第一期常會)	1913/4/8	1913/11/4	參議院 274 人	參議院 179 人
			聚議院 594 人	聚議院 503 人
政治會議	1913/12/15	1914/6/20		
約法會議	1914/3/18	1915/3/18	10.5	
參政院(及代行立法院)	1914/5/26	1916/6/29	100 W	
第一屆國會(第二期常會)	1916/8/1	1917/6/12	No.	
臨時參議院	1917/11/10	1918/8/11		
第二屆國會	1918/8/12	1920/8/30	參議院 168 人	參議院 139 人
			聚議院 406 人	聚議院 331 人
第一屆國會(第三期常會)	1922/8/11	1924/11/24	3.87	
23-3	A. A. I.	16883	27	

在這十二年間,有國會的時間就佔了九年多(含參政院),每位總統在任時都 有與國會共存的時期。因此,總統與國會互動的關係,對於總統的權力,是有相 當程度影響的。

-

³ 筆者自行整理。

第一節 袁世凱時期(臨時參議院、第一屆國會、參政院)

根據《參議院法》⁴,臨時參議院設有議長、副議長,委員會設有全院委員會、常任委員會、特別委員會三種,這與一般國家的國會設置是類似的。臨時參議院的職權,在臨時政府組織大綱中的規定較少,僅有同意權、財政權、立法權、諮詢權。⁵而在臨時約法中,隨著中央政府體制上的轉變,臨時參議院的職權也隨之擴張,主要有:⁶

- 1. 立法權:議決一切法律、官制官規。
- 2. 同意權:承諾大總統提出的任命國務員、外交大使公使、宣戰媾和及締 結條約、大赦案。
- 3. 財政權:議決預算決算、全國之稅法、幣制及度量衡之準則、公債之募 集及國庫有負擔之契約。
- 4. 選舉權:選舉臨時大總統、副總統。
- 5. 彈劾權:有權彈劾臨時大總統、國務員。
- 6. 質問權:有權對國務員提出質問書並要求國務員出席答覆。
- 7. 建議權:得以關於法律或其他事件的意見,向政府提出建議案。
- 8. 受理國民請願
- 9. 答覆政府諮詢
- 10. 咨請查辦官吏納賄違法事件

從以上的職權來看,臨時參議院相較於臨時大總統,其地位與權力是較高的。首先,臨時大總統是由臨時參議院選舉而出,因此其權力的來源是臨時參議院。而總統所擁有能行使的權力,大部分是需要臨時參議院同意的,如立法權、任命權、宣戰媾和締約權等,在這些權力之中,如林繼文所言,⁷人事權力(政治

⁴ 《參議院法》見李守孔編,**民初之國會**,台北:正中書局,1977 年,頁 50-60。

⁵ 臨時政府組織大綱第十一條。

⁶ 臨時約法第十九條。

⁷ 林繼文,**政治制度**,台北:中央研究院,2000,頁 141。

性權力)又比政策性權力重要,其中最重要的是國務總理與國務員的任命權。臨時大總統提名的國務總理與國務員,臨時參議院擁有絕對的同意權,只要臨時參議院不同意,臨時大總統便只能重新提名人選,直到臨時參議院接受爲止。除了人事同意權以外,立法權也是完全由臨時參議院所掌控,臨時大總統不能任意的制定法律、官制官規,一切法案都必須經過臨時參議院的議決。而臨時參議院還擁有對臨時大總統、國務員的彈劾權,因此在實行臨時約法的時期(包含往後第一屆國會、第二屆國會的時期),大總統相較於國會,權力是受到很大限制的。

臨時參議院的組成,⁸是由各省都督或是諮議局直接指派,每省三人,做爲建國初期具臨時性質的機構,並沒有民意的基礎。由於議員的來源不同,組成份子複雜,且又囿於三權分立之說,因此在開院之初,臨時參議院遇事喜與政府持異議,意氣之爭尤多。⁹ 直至 1912 年 4 月,臨時參議院遷往北京之後,補換的議員則多由各省臨時省議會選舉,¹⁰才提高了臨時參議院的代表性。臨時參議院北遷之後,參議員的人數依照臨時約法的規定擴編,從原來的每省三人,增加到每省五人,總人數達到一百二十餘人,¹¹日常開會者,大約在七十一人到一百零二人不等。¹²

臨時參議院中的政黨,在北京開院之初,主要有同盟會、共和黨、統一共和黨等。共和黨人數最多,約有四十人;同盟會三十餘人次之;統一共和黨約有二十餘人。至1912年8月,同盟會聯合統一共和黨、國民公黨等小政黨,組成國民黨,共有六十餘人,成爲第一大黨。1912年10月,共和建設討論會與共和統一會、共和促進會、共和俱進會等合併改組爲民主黨¹³,並與共和黨聯合,共有

⁸ 事實上,在臨時政府組織大綱與臨時約法之中,只用"參議院"字眼,爲了與正式國會成立後的 參議院做區別,往後皆將正式國會成立前的參議院,稱爲臨時參議院。

⁹ 李守孔編,**民初之國會**,台北:正中書局,1977 年,頁 47-48。

 $^{^{10}}$ 張玉法,"**國會與選舉**",中華民國建國史,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 525。

¹¹ 北京臨時參議院的人數,在不同的資料記載中有不同的數目。《世界年鑑》中記爲 98 人,《辛 壬春秋》中記爲 113 人,謝彬《民國政黨史》中記爲 120 人,谷鍾秀《中華民國開國史》中記爲 121 人,書末附表則列有 113 人。造成其差異的原因主要是到院時間先後及是否出席的關係。

¹² 張玉法,**民國初年之政黨**,台北:中央研究院近代史研究所,2002 年,頁 315-316。

¹³ 張玉法,**民國初年之政黨**,台北:中央研究院近代史研究所,2002 年,頁 125。

五十餘人,成爲第二大黨。¹⁴而在北遷初期,共和黨與國民黨雖皆未達到過半數的席次,但共和黨以國權黨自居,極爲擁護袁世凱,得到袁的軍閥官僚勢力所支援,因此臨時參議院的行動主要受共和黨的掌控,¹⁵到後期則變成國民黨與共和 黨兩黨勢力不相上下,對抗激烈的情況。

1912年2月14日,臨時參議院選出了袁世凱做爲臨時大總統,3月8日議決通過了臨時約法,而袁世凱則是3月10日宣誓就職。因此從袁世凱擔任臨時大總統開始,適用的即是臨時約法,所以袁世凱上任後,馬上要做的就是提名國務總理,讓國會同意。袁世凱向臨時參議院,提出了唐紹儀擔任國務總理,同時並提出了內閣閣員名單。十位總長之中,交通總長梁如浩並沒有通過臨時參議院的同意,袁世凱重新提出施肇基後,始獲臨時參議院同意。此時的臨時參議院,對於內閣人事的同意權,可以說還擁有一定程度的自主性,然而當唐紹儀辭職,袁世凱提名陸徵祥繼任之後,陸徵祥就出缺的內閣閣員提名並要求臨時參議院同意時,袁世凱與臨時參議院之間的衝突就發生了。

陸徵祥被提名爲國務總理,並經過臨時參議院的同意之後,陸徵祥出席臨時參議院宣布大政方針,並就隨著唐紹儀下台而出缺的六部總長,重新提名了人選。然而陸徵祥在國會的發言荒腔走板,言不及義,讓國會議員完全不能接受。也因此,陸提名的六位總長全部被否決。¹⁶袁世凱對於這樣的結果相當不滿,認爲這是對他的一種挑戰,因此繼王芝祥督直問題¹⁷之後,又再度指使了軍人,透過發通電、寫匿名信、打電話等等的手段,脅迫臨時參議院通過第二次所補提名的閣員名單。而這時候包括同盟會在內的各黨派,都認爲國家的統一剛剛達成,不願破壞和平氣氛,也因此對於袁世凱的態度多所牽就。第二次的閣員名單,六人中有五人順利通過,未通過的工商總長也在下一次的提名後通過。¹⁸

¹⁴ 張玉法,**民國初年之政黨**,台北:中央研究院近代史研究所,2002年,頁 320-321。

¹⁵ 谷鍾秀,**中華民國開國史**,台北:文海出版社,1966 年,頁 100-101。

¹⁶ 張樸民,**北洋政府國務總理列傳**,台北:台灣商務印書館,1984 年,頁 15。

¹⁷ 關於王芝祥督直事件,可參見本論文頁 64。

 $^{^{18}}$ 張玉法,"**國會與選舉**",中華民**國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 468-469。

在唐內閣時期,臨時參議院與內閣大致上是處於合作良好的關係,臨時參議院對內閣的提案,議決時多予以通過,直至唐內閣倒台,同盟會員認爲此乃受袁世凱的逼迫,參議院與內閣的關係開始惡化,對內閣多所杯葛。而到了趙秉鈞內閣的時期,臨時參議院與內閣的關係又轉趨和諧,此乃因爲趙此時已加入國民黨,受到臨時參議院內多數黨的支持,而較爲親袁的共和、民主、統一各黨又視趙爲袁的親信。直到1913年3月宋教仁案發生,正式國會召集後,內閣與國會的關係才又轉趨緊張。19

1912年8月,參眾兩院的選舉法與國會組織法公布後,1913年進行了正式國會議員的選舉。在這次選舉中,國民黨在兩院總共獲得了392席(參院123席、眾院269席),而共和、民主、統一三黨加起來僅有223席(參院69席、眾院254席),在兩院中國民黨雖然都未達過半席次(參院佔44.9%,眾院佔45.1%),但皆擁有程度不小的優勢地位。²⁰然而,這僅僅是數量上的優勢,國民黨的席次中有不少是新進的投機份子,對黨的認同感並不高。²¹也因此,在選舉結束,兩院正式成立後,要選舉正副議長時,雖然國民黨在兩院的席次上皆是最大黨,但僅僅只有拿下參院的正副議長,眾院的正副議長選舉,則在袁世凱的金錢收買及利用輿論製造聲勢的作用之下,成功的分化國民黨,讓民主黨的湯化龍及共和黨的陳國祥當選。²²

就在國會議員選舉結束,但國會尚未開議之前,1913年3月,國民黨的代理事長宋教仁,在上海火車站被刺身亡。事件後不久行兇的殺手就落網,而各方的證據皆顯示,幕後的主謀正是當時的國務總理趙秉鈞,以及大總統袁世凱,到了四月底,江蘇都督程德全公布調查結果,證實了趙秉鈞與宋案的關係,而趙爲袁之心腹,因此讓國會對趙、袁二人產生疑慮。而在同一時間,袁世凱未經國會

 $^{^{19}}$ 張玉法,"**民國初年的國會(一九一二~一九一三)**",中央研究院近代史研究所集刊,第 13 期, 頁 $^{105-106}$ 。

 $^{^{20}}$ 張玉法,"**民國初年的國會(一九一二~一九一三)**",中央研究院近代史研究所集刊,第 13 期, 頁 121-122。

²¹ 陶菊隱,**北洋軍閥統治時期史話,第一冊**,台北:蒲公英出版社,1986 年,頁 140。

²² 張玉法,"**民國初年的國會(一九一二~一九一三)**",中央研究院近代史研究所集刊,第 13 期, 百 125。

的同意,便自行與五國銀行團簽訂了大借款合同,²³這對才剛選舉出來的國會來 說,無疑是一種完全藐視的行爲,更加增添了國會的不滿。這讓往後的府會關係, 又進入了高度對立的局面。

袁世凱爲了對抗國會中的多數黨國民黨,開議之初,除了在個別的法案上,利用金錢收買國民黨議員之外,還利誘一部分的國民黨員脫黨,分別組成一些小團體,如相友會、政友會、癸丑同志會、超然社、集益社等等,而共和、民主、統一三黨則反之合併成爲一個進步黨,與國民黨形成相抗衡之勢。²⁴國民黨員之所以會受到袁世凱的分化,除了金錢攻勢之外,國民黨乃是合各派而成的政黨,原同盟會成員較爲激進,其他的穩健派未必認同這樣的做法。而袁世凱屢屢利用輿論力量攻擊國民黨,也讓一些黨員對國民黨的正當性產生疑慮。²⁵

除了宋教仁案與大借款案之外,俄蒙協約案一事亦讓袁世凱與國會關係更加緊張。1912年底俄國與蒙古訂定的俄蒙協約,並未經過中國政府的同意,而其內容有許多有失主權之處,因此國會對於此一協約十分不滿,甚至要求改組政府。1913年5月,外交總長陸徵祥就此事與俄國談判,訂立中俄協約承認俄蒙協約,並送交國會同意。此時國務總理趙秉鈞因宋案辭職,國務總理一職由段祺瑞代理,而對於俄蒙協約的態度,進步黨轉爲妥協,相對地國民黨仍然是強烈的反對。此案在眾議院的表決時,國民黨未能掌控過半數的議席,因此獲得通過,但在送交參院時則又因國民黨議員的強烈壓力下,被擱置不處理。26由此可知,此時的國會對於政府的施政仍有一定程度的制衡,袁世凱並不能恣意而爲。在國會運作的期間內,大總統向眾議院總共提出了十項的重要議案,其中有四項遭到否決,僅有六項通過,27可見此時國會還有自主力量,並未受到袁世凱的完全掌

_

²³ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 345-346。

²⁴ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 355。

 $^{^{25}}$ 張玉法,"**民國初年的國會(一九一二~一九一三)**",中央研究院近代史研究所集刊,第 13 期, 頁 128。

²⁶ 張玉法,**民國初年的政黨**,台北:中央研究院近代史研究所,2002 年,頁 384-387。

²⁷ 被否決的四項爲"中華民國二年一月至六月預算案"、"中央學會選舉資格諮詢案"、"擬任施肇基爲駐美公使諮請同意案"、"行政執行法第七條修正案";通過的六項爲"關於蒙古事件中俄協約諮請同意案"、"浦信鐵路五厘借款案"、"擬訂民事訴訟印紙暫行規則諮詢案"、"契稅法案"、"擬行熊希齡爲國務總理諮請同意案"、"禁煙公約諮請同意案"。

二次革命之後,國民黨的勢力開始減退,然而進步黨卻也陷入分裂,新共和黨、公民黨從進步黨中分出,不過國民黨與進步黨的對立仍然是持續的。對於二次革命的發生,進步黨在眾議院提出了征討案,國民黨則在參議院提出了要求袁世凱退位案反制,而雙方互有掣肘的結果,是兩案都未能成立。儘管國民黨與進步黨在許多政事上意見相左,國民黨與進步黨在國會中的勢力也各有消長,但在國家體制上,兩黨對於維護國會運作制度的完整還是有共識的,在1913年的7月到10月間,兩院將議院法及議事規則等基本法規,陸續的完成立法。²⁹

然而第一屆國會的存在並未持續太久。如前章所述,在修訂約法及制訂憲法草案的議題上,袁世凱與國會間的衝突不斷,國會先是否決了袁世凱提出的增修約法案,然後在憲法草案的制訂上,又主張採取袁世凱所反對的責任內閣制。因此袁世凱索性對國會採取暴力行動,一步一步地將國會解散。

1913年11月,袁世凱先是取消了國民黨籍的議員資格,而後迫使國會議員人數不足無法開會,最後再進而解散國會,袁世凱的心頭大患自此終於消失。但在形式上,袁世凱還是需要有一個立法機關,來替他完成修訂約法的意圖,因此在國會解散後,袁世凱先是組織了"政治會議"做爲諮詢機構,再經其立法組織"約法會議"來打造新約法,塑造新的法統,也提高袁世凱的正當性。

新約法的設計是總統制,更精確的說是"總統專權制",雖然根據其設計,還是有國會的存在(名爲立法院),但其權力相較於臨時約法,是減弱非常多的,不僅立法權受到總統的侵犯,也喪失了彈劾總統的權力,更甚者大總統還能解散立法院。即便國會的權力已經如此弱了,在新約法實施的一年多期間,立法院的議員都沒有被選出,根據新約法的規定在立法院成立以前,是由參政院代行其職權,而參政院的成員,則是由袁世凱任命的。因此在這段期間內,袁世凱沒有受到任何國會力量的制衡,雖無帝制之名,但事實上已接近獨裁的程度。即使在洪

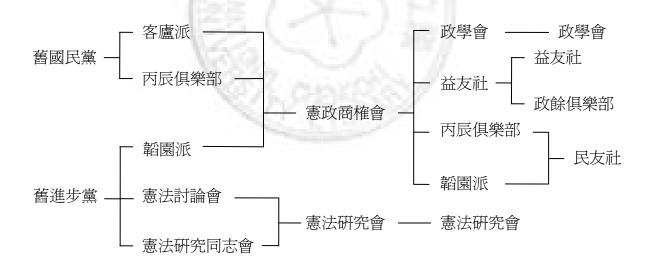
²⁸ 張玉法,"**國會與選舉**",**中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 545-546。

²⁹ 張玉法,**民國初年的政黨**,台北:中央研究院近代史研究所,2002 年,頁 356。

憲帝制失敗之後,袁世凱重新恢復責任內閣制,但國會也沒有被恢復,一直到袁 死後,黎元洪繼任大總統,在1913年被解散的國會才又重新召集。

第二節 黎元洪時期(第一屆國會復會)

在經歷了新舊約法的爭議之後,黎元洪繼任大總統,重新恢復舊約法(臨時約法),並就 1913 年被袁世凱解散的國會重新召集開議。而原先國會中的兩大黨一國民黨與進步黨,在此時也有所變化,進步黨分裂爲"憲法討論會"與"憲法研究會"兩個團體,國民黨也分爲客廬派、丙辰俱樂部、韜園派等團體,而這些團體之間往後又互相組合再重新分爲數個小團體(見圖五)。³⁰這代表在重新召開的國會中,並未如袁世凱時期的國會般,有較爲強大的政黨組織,能夠與大總統進行抗衡,國會中的各個小團體則是大致分爲親段與親黎的兩派。



圖五 國會恢復後政黨變化圖31

49

³⁰ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 428-430。

³¹ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002年,頁430。

國會開議後,黎元洪先是向國會提出了追認國務總理段祺瑞的同意案,以及 其他國務員的同意案,皆獲得通過。10月進行副總統的補選時,段祺瑞以其實 力原本可以參選,但他認爲此時已恢復責任內閣制,國務總理才是實權領袖,因 此讓馮國璋參選,並順利通過。而後在國會中最重要的案子,就是對德絕交以及 參戰案。

1917年2月,德國宣布採無限制潛艇作戰。中國在1914年第一次世界大戰剛爆發時曾宣布過中立,此時由於德國的行為,美國希望中國能同聲一氣與德斷交。內閣本來就此提案直接送交黎元洪,希望直接發布,但黎元洪要求先送國會議決,所以在3月10日、11日分別送交眾參兩院,也順利通過。但絕交案雖然通過,參戰案則沒有如此順利,黎元洪與段祺瑞在參戰案的立場上截然相對,而國會中的議員也因此分成兩派,親段的研究系支持儘速宣戰,其餘各系則予以阻撓,彼此互不相讓。當參戰案送交國會議決時,段祺瑞甚至組織所謂"公民團",在議場外以暴力脅迫議員通過此案,但議員並沒有就此屈服,眾議院最後議決緩議宣戰案。32

宣戰案被擋下來後,段祺瑞對國會非常不滿,欲藉由督軍團的力量,要求黎元洪解散國會。然而黎元洪並不爲所動,站在國會的立場,甚至反過來撤免了段的國務總理職務。但段祺瑞的勢力也並沒有就此認輸,他再度藉著督軍團的力量,以更爲激烈的手段,各省督軍紛紛宣布獨立,並進軍天津,再度要求黎元洪解散國會。至此黎元洪已無法與之抗衡,本想請張勳出面調停,但張勳一樣要求黎元洪必須解散國會才願意出面,最後黎元洪在已經沒有辦法的情況下,只能解散國會,結束復會後短短十一個月的會期。而黎元洪也在張勳策動清遜帝溥儀復辟的情形下,連大總統寶座都保不住,讓馮國璋繼任總統。

總體來說,第一屆國會的復會基本上是失敗的。黎元洪與段祺瑞之間府院之 爭期間,國會成爲黎元洪用來制衡段祺瑞的工具,當段祺瑞要求黎元洪直接發布

_

 $^{^{32}}$ 張玉法,"**國會與選舉**",中華民國建國史,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 553。

對德絕交案時,黎元洪就要求必須先通過國會議決;然而即使國會中較多數的議員是站在黎元洪這邊的,但在段祺瑞的強勢作為之下,國會不僅無法根據約法的規範來監督內閣,最後甚至還在張勳的威脅之下被迫解散。因此在黎元洪的這個任期之中,雖然黎與國會的關係堪稱良好,然而對於黎元洪在總統權力的發揮上,並沒有太大的助益。

第三節 馮國璋、徐世昌時期(臨時參議院、安福國會)

黎元洪在張勳復辟事件發生之後,先是命令副總統馮國璋代行總統職務,然後又命令段祺瑞再度組閣,收拾殘局。復辟事件平定之後,研究系的梁啟超等人有所謂"民國再造"之說,認爲民國已因張勳復辟而滅亡,因此現在乃國家新造,應仿照民國初建時召集臨時參議院,再重新組成新國會。這樣的主張正好與馮段二人不願重開舊國會的立場一拍即合,因此馮國璋與段祺瑞下令組織臨時參議院,而此臨時參議院組成的方式,就如同1912年的臨時參議院一樣,由各省選派議員到會。此命令在1917年9月29發布後,11月10日臨時參議院就集會完成舉行開院式,除雲南、廣東等南方護法省分未派代表外,多數省分皆有代表與會,而臨時參議院在1918年2月即完成新的國會組織法、參眾兩院議員選舉法等,讓北京政府有法源依據重新選舉,組成第二屆國會。33

至於被解散的舊國會議員中,有一部分先是南下上海,發表宣言要求恢復舊國會,在北京政府不接受之後,這些議員再南下廣州。1917年8月25日,兩院議員合計約130餘人在廣州合開會議,稱爲"國會非常會議",並在之後通過軍政府組織大綱,選出孫中山爲大元帥,自此南方另立中央政府,與北方的北京政府分立。34

³³ 張玉法,**"國會與選舉",中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 533-534。

³⁴ 張玉法,**"國會與選舉",中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 553。

而這個在南方的國會,雖然想宣告繼續開第二期常會,但因法定人數不足,仍不能稱爲正式國會。原本國會打算把未到會的議員除名,以候補議員遞補,然而要除名議員需有原額過半數議員的同意,仍然不可爲,因此最後採用議院法第七條的規定,將兩個月內尚未到院的議員共352人解職,再由候補議員遞補這些席位,補足額數,如此一來即可以正式國會名義來開議。而這些遞補上的議員,後來被稱爲"民八議員",與被解職的"民六議員",在1922年國會再度重開之後發生了孰爲正統的衝突。35

第二屆國會的選舉在1918年的5~6月間進行,除了南方軍政府控制的廣東、廣西、雲南、貴州、四川五省並未參與之外,其餘各省及行政區皆有舉行選舉。由於國民黨已南下發展,因此這次的選舉主角,爲段祺瑞的安福系(安福俱樂部)與其他各系之間的競爭。安福俱樂部是由段祺瑞的親信徐樹錚所負責成立的,目的即在於從事這次的國會選舉,以求獲得多數席次,徐樹錚利用各種手段金錢收買、政治威嚇兼施,極力影響這次選舉。36而選舉結果也如段祺瑞所期望的,在最後選出的470位議員當中,安福系就佔了342席,非安福系的(以交通系和研究系爲主)只有128席,37也因此這個國會被稱爲"安福國會"。第二屆國會的選舉結果,代表了這個國會將可以讓段祺瑞掌控,而第二屆國會集會後馬上要做的第一件事便是選舉下任總統。

由於馮國璋是繼任黎元洪的任期,而黎元洪又是延續袁世凱的任期,都是第一任大總統,因此其任期是從袁世凱 1913 年 10 月 10 日就職開始算起,至 1918 年 10 月 9 日止任期屆滿,應該選舉新總統。這時候以段祺瑞在國會的實力,如果他欲參選大總統,當選是絕對沒有問題的,然而段祺瑞認爲自 1916 恢復臨時約法之後,採行的就一直是責任內閣制,大總統自黎元洪至馮國璋,兩人皆非實權領袖,如果他選大總統的話,反而是把自己放到一個空有大名的虛位上。因此

 $^{^{35}}$ 錢實甫,**北洋政府時期的政治制度**,北京:中華書局,1984 年,頁 32-33。

³⁶ 張玉法,"**國會與選舉**",**中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 571-572。

Nathan, Andrew J, **Peking Politics: 1918-1923,** Los Angeles: University of California Press, 1976, pp. 101-105.

段祺瑞決定找一個素有名聲但無權的人來擔任總統,北洋元老徐世昌正好符合這個需求。

第一個原因是因爲徐世昌乃文人出身,本身沒有所屬的軍隊,和當時的各方軍事集團都沒有特別的關係,因此比較不能自組一個派系和段祺瑞的皖系競爭;再者因爲徐世昌是北洋派的大老,爲人超然,可以利用他來瓦解皖系和直系之間的對立。³⁸同時徐世昌也是國會中另一派系舊交通系可以接受的人選,因爲徐爲人溫和,或許有助於化解當時激烈的馮、段之爭,以及南北對立的情況,以求達到和平統一。³⁹

1918年9月4日,徐世昌在國會的大總統選舉中順利當選,接著在10月要進行副總統的選舉。依照段祺瑞的意思,是希望讓直系的曹錕當副總統,因爲在此之前,吳佩孚與南方的將領聯名通電,向段祺瑞等主戰派所控制的北京政府要求停戰。而曹錕是吳佩孚的老長官,若讓曹當上副總統,除了可以藉此消減吳佩孚與南方將領聯名通電的威脅之外,也可以拉攏和直系的關係。⁴⁰

然而國會中的另兩派—舊交通系與研究系,並不接受這樣的安排,因爲他們 支持徐世昌向南方議和的政策,希望能夠先空出副總統的位置,保留給南方人 士,做爲南北議和的籌碼之一。因此副總統的選舉,在經過了多次的運作之下, 均宣告人數不足流會。⁴¹徐世昌的任期之內,也就處於沒有副總統的狀態,一直 持續到徐下台時皆是如此。

至於段祺瑞自己,如果馮國璋下台後,段還繼續留任國務總理,這可能會引 起馮國璋直系的不服氣,導致北洋派更大的決裂,因此在請出徐世昌參選總統之 後,段本人即表示會在徐世昌就職後引退,與馮一起離開。但事實上段仍然留任 了參戰督辦一職,繼續控制著他所訓練的參戰軍,保留了軍力在手上,並沒有真

³⁸ 沈雲龍,**徐世昌評傳**,台北:傳記文學出版社,1979 年,頁 381-382。

 $^{^{39}}$ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 469。

⁴⁰ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 468-469。

 $^{^{41}}$ 張玉法,"**國會與選舉**",中華**民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 579。

正想退隱的意思。42

但徐世昌身爲政壇老將,經驗豐富,豈會如此容易受人控制,在被段祺瑞拱出來後,並不願意就此擔任一個有名無實的總統,因此徐世昌自上任之後,便開始聯合國會中非安福系的重要人士,如舊交通系的梁士詒、周自齊等人,另外組織小集團來對抗國會中多數的安福系。⁴³徐世昌授意舊交通系的梁士詒,以促進國內和平的名義,成立了"和平促進會",而後並聯合了國民黨、政學系⁴⁴、研究系等團體成立的"和平期成會",一起爲促進南北議和而努力。⁴⁵

徐世昌上任後,南北議和是他最主要的政策,也是全國所矚目的焦點。然而南北議和的諸項議題中,兩方最主要的歧異點就在國會問題。此時北方有一個舊國會解散的新選的安福國會,而南方則有部分舊國會議員組成的國會非常會議,由於南方所秉持的就是"護法",恢復舊法統,因此堅持要求必須解散安福國會,恢復舊國會,然而對徐世昌來說,安福國會是他大總統地位的法統來源,如果解散安福國會,那就代表徐世昌的大總統勢必不保。爲此,南北雙方找出了一個妥協的方法,就是把1917年舊國會被解散前的憲法會議先恢復,然後完成制憲,並通過追認徐世昌爲總統的議案,再公布憲法同時解散南北兩個國會,重新選舉新國會。這個方案在兩北兩方秘密的談判下原本已取得共識,但此方案下受害最大的將會是現在安福國會中掌控多數席次的安福系。因此安福系在獲得此一情報後即大肆抨擊,指徐世昌與國務總理錢能訓是出賣國會,甚至主張要提案彈劾徐世昌。爲此,在國會問題上,徐世昌最後只能堅持繼續保留安福國會,再加上參戰軍以及中日協定等等的問題,南北議和最後無法達成任成協議,宣告破裂,徐世昌的和平統一政策以沒有結果收場。46

1919年,由於巴黎和會上的談判,中國無法取得有利的結果,最後引發了 五四運動,全國學潮風起雲湧,要求有關閣員下台。段祺瑞藉此機會利用安福系

 $^{^{42}}$ 沈雲龍,**徐世昌評傳**,台北:傳記文學出版社,1979 年,頁 395。

 $^{^{43}}$ 陶菊隱,**北洋軍閥統治時期史話,第四冊**,台北:蒲公英出版社,1986 年,頁 152。

⁴⁴ 指的是政學會的成員,此會乃是由"憲政商権會"所分裂出來的團體之一,其演變可見圖五。

⁴⁵ 沈雲龍,徐世昌評傳,台北:傳記文學出版社,1979年,頁398。

⁴⁶ 沈雲龍**,徐世昌評傳**,台北: 傳記文學出版社, 1979 年, 頁 429-441。

在國會的力量,提出倒閣要求錢能訓下台。錢下台後,在徐、段的協調以及直奉兩系的支持之下,找出了靳雲鵬接任,然而在組閣的過程中,原本靳雲鵬欲起用幾位非安福系的人擔任總長,如財政總長周自齊、教育總長夏壽康、農商總長張志潭,可是在安福系的竭力反對下,這些人無法通過國會的同意,最後只能換上其他安福系可接受的人選。⁴⁷在安福國會存在的兩年時間中,安福系成功地持續掌有多數黨的地位,而段祺瑞也因此在政壇上持續佔有重要的角色,雖然他已非國務總理,只留有參戰督辦的職位,然而無論是南北議和的問題,或者是國務總理的任命,徐世昌還是必須和段祺瑞協商,以求獲得安福系的支持。

1920年7月直皖戰爭爆發,皖系戰敗,段祺瑞的勢力自此從北京政壇中暫時消失,而他一手扶持起來的安福國會,也就在8月的第三期常會閉會之後,在徐世昌與直、奉兩方的協議之下,解散未再召開,而北京政府則自此進入了一段沒有國會的時期。吳佩孚雖然提出過召開"國民大會"來制憲,重新選舉國會的想法,但這並未被徐世昌和直、奉兩系所接受。481920年10月,徐世昌一度下令要求依照1912年的法令重新選舉國會(即所謂的"新新國會"),希望藉由這個恢復舊法統的國會來和南方重新進行談判,但是這與南方堅持恢復1917年舊國會的意旨仍然是相違背的,而且此時依照徐世昌命令進行國會選舉的只有十二個省區,選出來的議員代表性不足,因此新新國會也沒有真的召開。49

直到黎元洪復任,第一屆國會再度重新召開,北京政府才又有了國會。在沒有國會的這兩年內,被任命爲國務總理的靳雲鵬、梁士詒等人,以及其內閣閣員,自然不需要國會同意。因此這段期間內影響內閣人事的力量,就不是國會內的派系力量,而是徐世昌爲了平衡直系與奉系之間的勢力所做的調整了。

 $^{^{47}}$ 張玉法,"**國會與選舉**",**中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館, 1987 年,頁 $^{481-482}$ 。

⁴⁸ 沈雲龍,**徐世昌評傳**,台北:傳記文學出版社,1979 年,頁 596-597。

⁴⁹ 錢端升等,**民國政制史**,上海:商務印書館,1946 年,頁 129。

第四節 黎元洪、曹錕時期(第一屆國會再度復會)

1922年6月,直奉戰爭結束,直系獲勝,徐世昌被迫下台,黎元洪在直系的支持下重新復任,而在1917年被解散的第一屆國會也準備重新召開。然而此時卻出現在議員資格的爭議,因爲當年國會被解散後,僅有一部分議員南下廣州,召開非常會議,然而議員不足,因此這個非常國會後來把未南下的議員解職,由候補議員遞補上來。而現今黎元洪撤消1917年的國會解散令,要重新召集國會,那些被非常會議所解職的"民六議員",和這些遞補上來的"民八議員",就產生了一個位子有兩個議員的衝突。民六議員認爲,既然要恢復舊國會,那廣東的除名當然是不合法的,民八議員自屬非法無效;民八議員則說,民六議員自己當初不南下集會,已被合理合法解職,如今豈有職權職位可復職。這兩派相爭不下,當民六議員在北京開議時,民八議員甚至衝入會場,索打議長,堅不相讓。最後在北京政府設置了"政治討論會"做爲安插民八議員的組織,此衝突才告結束,國會順利開議。50

重新召開的國會,除了人員上有所變化之外,在派系的分布上也隨著政局的改變而不同。此時直系的勢力是政壇上最大的,國會中傾向直系的議員也佔了多數,反直系的議員大概佔三分之一。⁵¹在國務總理的同意案上,黎元洪自上任後提出的人選,因為並不能和直系達成協議,在國會中一直未能通過,直到曹錕支持的張紹曾上台,國會才首度通過同意案,而這也是黎元洪任內唯一合法經國會同意的國務總理。

除了國務總理同意案,此屆國會最重要的議案,即是制定憲法及下任總統的 選舉。制憲的工作在1917年國會解散之後就宣告停頓,而這次國會的復會,是 在直系的支持下重開的。曹錕重開國會有一個最重要的目的,就是讓他參選總 統,成爲名正言順合於法統的正式大總統。因此曹錕首先是利用一部分國會議

⁵⁰ 李劍農,**中國近百年政治史**,上海:復旦大學出版社,2002 年,頁 517-518。

⁵¹ 張玉法,"**國會與選舉**",**中華民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 565-566。

員,提出對黎元洪任期的解釋,表示黎元洪復職的任期應當從洪憲改元開始到袁世凱去世爲止,一共僅 160 天,而此時已超過,應該立即下台;支持黎元洪的政學系議員,則解釋黎的任期應該從舊約法失效時算起,因此應擔任到 1925 年 9 月爲止。曹錕的意圖是希望能夠先制定總統選舉法,選出總統後再慢慢制定憲法,然而張紹曾內閣則是支持黎元洪,認爲要先定憲法,再來選總統。因此曹錕眼見無法在任期上立即趕黎元洪下台,便採取了先倒張紹曾的內閣,再藉此逼迫黎元洪下台。曹錕利用他津保派的閣員,在國務會議中幾番杯葛,到 1923 年 6 月時成功的迫使張紹曾自行辭職,而黎元洪也被逼出北京,被迫交出印信辭職下台。52黎下台後,曹錕運用他在國會的力量,以及利用金錢再收買一些反對派的議員,在 10 月成功的完成制定憲法的工作,並在一票五千元的鉅額價碼之下,高票當選總統,同時國會還通過延長任期案,讓兩院的議員可以繼續執行職務。

根據新通過的憲法,國會還保有對國務總理的同意權,但是沒有了對國務員的同意權,因此往後曹錕在任命國務員時,不受到國會的約束。在總統選舉時替曹錕操盤買票甚力的議長吳景濂,亟欲出任總理,但曹錕並不打算任命他,而國會中亦有反吳派的議員醞釀逐吳。1924年1月,曹錕向國會提出了孫寶琦爲國務總理的同意案,獲得通過,但7月提出顏惠慶的同意案時,則在國會中引起爭議,直到9月才通過。5310月,直奉戰事又起,直系戰敗後曹錕被迫下來,而國會也自此解散,直到1948年行憲之後中華民國才又再度出現國會。

_

⁵² 沈雲龍,**黎元洪評傳**,台北: 傳記文學出版社,1963 年,頁 143-155。

⁵³ 張玉法,"**國會與選舉**",中華**民國建國史**,第二篇第二章,台北:國立編譯館,1987 年,頁 490-491。

第五節 小結

在袁世凱時期,依據臨時約法所成立的臨時參議院,以及其後成立的第一屆國會中,親袁世凱的黨派始終未能佔到多數,因此無論是在總理任命案,或是一般法案,甚至是政治事件,國會對於袁世凱皆有一定程度的制衡。因此,袁世凱亟欲修改約法,削弱國會的權力。但國會不受袁世凱的要脅修訂臨時約法,最後讓袁世凱使出暴力的手段,解散國會,另立組織,制訂新約法。在新約法時期,袁世凱便成了專權總統,沒有國會的制衡,政府一切做爲皆可由袁世凱任意決定,最後還導致了帝制運動的發生。至袁世凱死後,第一屆國會復會,但此時的情況已和被袁世凱解散前不同。

在黎元洪的時期,有一個強勢的國務總理段祺瑞,但段祺瑞和袁世凱一樣,在國會中的力量也未能達到多數,在一些法案上,段還是受到國會的約束,最重要的就是對德宣戰案。因此,段祺瑞也想和袁世凱一樣,用解散國會的方式來對付國會,靠著張勳的復辟運動,段祺瑞成功的把黎元洪逐下台,也成功的把國會給解散。

馮國璋上台後,段祺瑞還是主導著政局,藉由重新召開臨時參議院,重新選舉國會,段打造出了一個他掌控有多數席次的安福國會,而這個國會也依照段的 旨意選出了徐世昌接任總統。

徐世昌上任後,並不打算就擔任一個傀儡總統。面對皖系控制多數的安福國會,他試圖聯合其他派系與之抗衡,甚至與南方密謀解散安福國會,但是在段祺瑞的操縱之下,在1920年直皖戰爭以前,安福系與段祺瑞還是主導著政局。直到直皖戰後皖系戰敗,安福國會被解散,徐世昌才不受國會的制衡。

1922年直奉戰爭結束後,直系獲勝,黎元洪被推出復任總統,第一屆國會 也再度復會,而此次的復會後由於議員的變動,國會的黨派分布也有所變化。此 時主要控制政局的直系,在國會中也有多數議員的支持,因此黎元洪上任後即使 想要有一番作為,但是面對曹錕所控制的國會,黎元洪連任命總理都受到百般刁 難,更別指望有辦法去推行他在政治上的主張。而曹錕也在運用大量金錢的控制下,把自己買上了總統大位。然而曹錕賄選的事情是舉國皆知,因此他上任後全國對國會議員的印象非常不好,曹錕持續用金錢控制國會,直到直奉二次戰起,直系戰敗後,曹錕與國會一起從政壇上消失。



