第四章　總統與國務總理的關係

自 1912 到 1924 的 12 年間，有 9 年多是以臨時約法做爲根本大法的。在臨時約法的架構之下，國務總理的角色、權力與功能是不下於總統的，如果總統任命了一位強勢的國務總理，總統的權力很可能受到大幅度的限制，而府院之間的協調關係也就影響著總統權力的大小。在曹錕憲法的時期，依憲法上的規定國務總理亦是實權首長，雖然這個憲法並未真正的實行，但其精神與臨時約法是一脈相承的，而曹錕任內所提名的國務總理，亦得經過國會的同意才能正式任命。

自 1912 年 3 月袁世凱任命唐紹儀擔任第一任的國務總理，到 1924 年 11 月曹錕任命的顏惠慶下台爲止，一共經歷了 22 任的國務總理，若再加上代理國務總理，以及袁世凱時期的國務卿，十二年間總共有 26 任、48 人次，26 位不同的人當過(見表八)，短者代理兩天(朱啓鈐代理國務總理，1913 年 7 月 17 日~18 日)，最長的也不到一年半(靳雲鵬接連兩任國務總理，1920 年 8 月 9 日~1921 年 12 月 18 日)。這些國務總理的出身，有文有武，有前清時期的官僚、軍人，也有國外留學回來的博士，他們和總統之間的關係也有親疏遠近的不同。

表八　國務總理一覽表[1]

總統	姓名	職稱	就職日期	離職日期	別稱
袁世凱	唐紹儀	國務總理	1912/3/13	1912/6/27	混合內閣
	陸徵祥	國務總理	1912/6/29	1912/8/20	
	趙秉鈞	代理國務總理	1912/8/20	1912/9/24	
	趙秉鈞	國務總理	1912/9/25	1913/7/16	超然內閣
	段祺瑞	代理國務總理	1913/5/1	1913/7/16	
	朱啓鈐	代理國務總理	1913/7/17	1913/7/18	
	段祺瑞	代理國務總理	1913/7/19	1913/7/31	
	熊希齡	國務總理	1913/7/31	1914/2/12	名流內閣
	孫寶琦	代理國務總理	1914/2/12	1914/5/1	
	徐世昌	國務卿	1914/5/1	1915/10/26	

[1] 筆者自行整理。

總統	姓名	職稱	就職日期	離職日期	別稱
袁世凱	陸徵祥	代理國務卿	1915/10/26	1915/12/21	
	陸徵祥	國務卿	1915/12/21	1916/3/22	
	徐世昌	國務卿	1916/3/22	1916/4/22	
	段祺瑞	國務卿	1916/4/22	1916/6/29	
黎元洪	段祺瑞	國務總理	1916/6/29	1917/5/22	
	伍廷芳	代理國務總理	1917/5/22	1917/6/12	
	江朝宗	代理國務總理	1917/6/12	1917/6/24	
	李經羲	國務總理	1917/6/24	1917/7/1	
馮國璋	段祺瑞	國務總理	1917/7/14	1917/11/22	
	汪大燮	代理國務總理	1917/11/22	1917/11/30	
	王士珍	署國務總理	1917/11/30	1918/2/20	
	錢能訓	代理國務總理	1918/2/20	1918/3/23	
	段祺瑞	國務總理	1918/3/23	1918/10/10	
徐世昌	錢能訓	代理國務總理	1918/10/10	1918/12/20	
	錢能訓	國務總理	1918/12/20	1919/6/12	
	龔心湛	代理國務總理	1919/6/12	1919/9/24	
	靳雲鵬	代理國務總理	1919/9/24	1919/11/5	
	靳雲鵬	國務總理	1919/11/5	1920/5/14	
	薩鎮冰	代理國務總理	1920/5/14	1920/8/9	
	靳雲鵬	署國務總理	1920/8/9	1921/5/10	
	靳雲鵬	國務總理	1921/5/10	1921/12/18	
	顏惠慶	代理國務總理	1921/12/18	1921/12/24	
	梁士詒	國務總理	1921/12/24	1922/1/25	
	顏惠慶	代理國務總理	1922/1/25	1922/4/8	
	周自齊	代理國務總理	1922/4/8	1922/6/11	
黎元洪	顏惠慶	署國務總理	1922/6/11	1922/7/31	
	王寵惠	代理國務總理	1922/7/31	1922/8/5	
	唐紹儀	署國務總理	1922/8/5	1922/9/19	
	王寵惠	署國務總理	1922/9/19	1922/11/29	好人內閣
	汪大燮	署國務總理	1922/11/29	1922/12/11	
	王正廷	代理國務總理	1922/12/11	1923/1/4	
	張紹曾	國務總理	1923/1/4	1923/6/6	
	高凌霨	攝政國務院代理總理	1923/6/14	1923/10/10	
曹錕	高凌霨	代理國務總理	1923/10/10	1924/1/10	
	孫寶琦	國務總理	1924/1/10	1924/7/2	

總統	姓名	職稱	就職日期	離職日期	別稱
曹錕	顧維鈞	代理國務總理	1924/7/2	1924/9/14	
	顏惠慶	國務總理	1924/9/14	1924/10/30	
	黃郛	攝政內閣國務總理	1924/10/30	1924/11/24	

第一節 袁世凱時期(1912~1916)

根據臨時約法，國務總理是諸位國務員的其中一人，雖然在約法中並沒有明文規定國務總理與其他國務員的不同，但在後來公布的〈國務院官制〉中，即明白的規定了“國務總理爲國務員首領，保持行政之統一”(第三條)，彰顯了國務總理較其他國務員特殊的地位。國務總理的權力主要有幾項：[2]

1. 提名國務員，經由國會同意後由臨時大總統任命。
2. 負實際政治責任。因爲臨時大總統提出的法律案、發布的命令，皆需要有國務總理的副署，所以國務總理事實上是要對法案政策負責任的。
3. 國務總理擔任國務會議的主席；爲保持行政中立，國務總理對各部總長的命令或處分認爲有礙時，得先予以中止再重新取決於國務會議。
4. 國務總理依其職權或特別委任，得發布院令；就所管事務得對地方長官發布訓令和指令。

袁世凱上台後，提名的第一位國務總理是唐紹儀。唐紹儀是袁世凱在前清時期的多年老友，袁世凱從在朝鮮擔任總理營務開始，之後在小站練兵、任山東巡撫、直隸總督兼北洋大臣時，與唐紹儀的關係一直相當密切，武昌起義之後，唐紹儀又擔任南北和議的北方總代表，對共和民主的主張也相當認同，[3]至辛亥革命之後，加入同盟會，也因此獲得革命黨人士的支持，順利通過臨時參議院的同意，擔任國務總理。

在唐紹儀的內閣閣員中，雖然表面上有六位是同盟會的會員，但事實上十位

[2] 錢實甫，**北洋政府時期的政治制度**，北京：中華書局，1984 年，頁 85。
[3] 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 10。

總長有五位是袁世凱的部屬，且皆佔據了重要的職位(內務、財政、交通、陸軍、海軍)，僅有教育、司法、農林、工商四部是原來的同盟會員。特別是內務、陸軍、海軍三個最重要的部，分別由趙秉鈞、段祺瑞、劉冠雄擔任總長，而這三位皆是袁世凱的親信。因此雖然唐紹儀在擔任總理後，想建立起內閣制的政府體制，但他的閣員之中，共和黨的財政總長熊希齡，及袁系的多位總長，皆與袁世凱關係親近，而唐紹儀雖與袁世凱有多年交情，但並不願意成爲袁的傀儡。所以在許多問題上，唐袁兩人常有爭議。直到王芝祥任直隸都督的問題發生，直隸諮議局舉王芝祥爲都督，唐請袁任命，但袁不希望屬於革命派的王芝祥，在自己的地盤直隸做都督，於是動員直隸地方的軍界，發出反對王芝祥就任的通電，[4]同時再欲委任王芝祥前往南京接收軍隊，並持任用令要唐副署，唐紹儀不願接受，最後以辭職表示其堅決的態度。[5]

不過，依照責任內閣制的政治原理，當總理辭職時，自他以下的內閣閣員應當要與總理同進退，一起辭職表示負責。然而當唐紹儀辭職後，卻只有四名同盟會的內閣閣員(教育、司法、農林、工商四部)一同辭職，袁系的閣員則完全不爲所動。然而不僅袁世凱，連國會各黨派對這樣的事情也不甚重視，任由袁世凱重新任命國務總理後，僅補提名出缺的閣員。[6]由此可見，在此時不僅民主政治的精神尚未普及，甚至連基本的運作原理都還不爲眾人所認知。

唐紹儀辭職後，國會各黨派對於下一任的內閣應該如何組成有不同的意見。同盟會主張“政黨內閣”，即內閣人事由同一黨組成；共和黨主張“超然內閣”，內閣人事由名流組成，不需以黨藉爲考量。共和黨的這種主張，正好給予袁世凱一個機會，讓內閣不受國會多數黨的掌控，於是袁世凱即附和這樣的主張，提名了陸徵祥[7]。陸徵祥在前清時期即擔任駐外使節，民國成立後亦在唐紹儀內閣中擔任外交總長，由於長期出使國外，所以不屬於任何黨派，相當符合袁世凱要組“超

---

[4] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 330-332。
[5] 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。
[6] 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 130-131。
[7] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 332-333。

然內閣”的主張。

然而陸徵祥雖然順利通過臨時參議院的同意，但是他所提名的六位閣員卻被否決，袁世凱因而再次使用了軍警的力量，使重新提出的閣員名單得以順利通過。但是，陸徵祥卻在 1912 年 7 月第一次否決後，就稱病不起長期請假。8 月，陸徵祥提出辭職，袁世凱任命趙秉鈞代理國務總理，直到 9 月准陸徵祥辭職，正式向國會提出趙秉鈞爲國務總理。

趙秉鈞在前兩任唐紹儀及陸徵祥的內閣中，皆擔任地位極爲重要的內務總長，是袁世凱的心腹之一。同盟會在改組成爲國民黨時，爲了準備即將到來的國會大選，四處吸收黨員，而袁世凱見此機會便授意趙秉鈞加入國民黨，並以此揚言趙秉鈞組成的內閣，正符合國民黨“政黨內閣”的主張。[8]因此趙秉鈞的同意案，在臨時參議院順利的通過，而趙秉鈞的內閣閣員，也在政黨內閣的主張之下，除了陸軍、海軍二部受軍人不入黨的限制外，皆先後加入了國民黨(或至少表示加入國民黨的意願)。而趙內閣上任後不久，即面臨正式國會的選舉，因此各黨派皆忙於進行選舉活動，無暇在國會中與袁世凱進行政爭，[9]所以直到 1913 年 3 月宋教仁案發生前，趙秉鈞在國會中是受到支持的，袁世凱與趙秉鈞及國會間的關係是較爲和諧的。

1913 年 3 月底宋案發生時，國會選舉雖已結束，但尚未開議。到了 4 月底國會已集會完成開議之後，宋案的調查結束出爐，證明當時的國務總理趙秉鈞與大總統袁世凱與此案有所關連。趙秉鈞在事件真相爆發之後，當然馬上就受到國會的譴責，而趙則是稱病不起，向袁世凱提出辭呈。袁世凱在提出繼任人選交由國會同意之前，先讓段祺瑞代理國務總理，段祺瑞是袁世凱的心腹，對於袁世凱的命令當然是言聽計從，在出席國會答覆大借款案的質問時，甚至帶兵出席，展現袁世凱要威嚇國會的力量。[10]

在趙秉鈞辭職之後，袁世凱的理想總理人選原本是他的老搭擋徐世昌。但此

[8] 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 20。
[9] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 338。
[10] 來新夏，**北洋軍閥史**，天津：南開大學出版社，2000 年，頁 263-264。

時國民黨在國會尚有勢力，徐世昌的同意案恐怕不會通過，因此袁世凱提名了當時的熱河都統熊希齡，計畫若是熊希齡被否決，再以徐世昌做爲備案提出。熊希齡是進步黨人士，而此時國民黨在南方發起的二次革命並不順利，軍事上遭逢失敗，所以國民黨的溫和派認爲寧願與進步黨聯手，也不要讓袁世凱的人組閣，因此熊希齡的同意案，很意外的在國會直接通過了。[11]

熊希齡上台後馬上要組閣，熊意圖網羅全國的名流人士，組成一個"第一流內閣"。然而這與袁世凱的意圖是相違背的，袁希望熊內閣可以像唐內閣一樣，在重要的位子上都擺上自己的人馬，因此在陸軍、海軍、內務、財政、外交、交通總長的人選上，袁世凱都給了熊希齡出任名單，只留下教育、司法、農商這三個部讓熊希齡自己處理。經過幾番協調，袁世凱讓出了財政總長給熊希齡自兼，但其餘的重要部門還是都由袁世凱的人所掌控。[12]這樣的結果，也註定了熊希齡內閣脫離不了受袁世凱的意志所支配的結果。

在熊希齡擔任內閣的六個多月內，經歷了選舉正式大總統、解散國民黨、追繳國會議員名單等大事，熊希齡雖然身爲進步黨人，但進步黨卻對政府的作爲幾乎使不上力，原先期待能透過熊希齡的組閣，進一步能掌控國家大政的想法是完全落空。袁世凱還是能駕馭熊希齡，貫徹自己的意志，解散國民黨、解散國會這些違背民主價值的行爲，在程序上都還是得到熊希齡所副署同意的。受到袁世凱的箝制，進步黨雖有建立憲政、省制改革等等的理想抱負，但最終在袁世凱解散了國會、解散了各地省議會，停辦地方自治之後，熊希齡只能黯然而去。[13]

熊希齡下台之後，由於國會已經被解散，因此袁世凱任命國務總理，根本不需經過國會同意，內閣制的精神在此時可說已是完全消失了。在孫寶琦被任命爲代理國務總理後，袁世凱召集了約法會議，制定新約法，並於 1914 年 5 月 1 日正式實施，國務總理被廢止，改設國務卿，而新約法中的國務卿與國務員，皆由大總統直接任命即可，不需國會同意。因此在新約法的規範之下，無論是人事權

[11] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 356。
[12] 來新夏，**北洋軍閥史**，天津：南開大學出版社，2000 年，頁 299-300。
[13] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 359-364。

力或是政策權力，皆爲大總統所掌有，國務卿的地任，事實上無異於大總統的秘書長而已。[14]

徐世昌擔任國務卿後，由於實際上根本無權，因此也不會有與大總統爭權的問題，兩人的關係相較於之前的國務總理，反而相安無事。直到 1915 年袁世凱開始推行帝制，飽受各界輿論批評，徐世昌對此事極不贊成，但卻也無力可使，最後只能在 10 月稱病辭職，表達反對的立場。[15]徐辭職後，袁世凱先以外交總長陸徵祥代理國務卿，而後在 12 月真除，並持續推動帝制的進行。至 1916 年，全國反對帝制的聲浪愈來愈高，南方有護國軍的發起，再加上美國、日本方面的反對，最後在 3 月 22 日，袁世凱不得不宣布撤消帝制，同時了找回徐世昌擔任國務卿幫他收拾殘局，希望能夠在撤消帝制後，還能坐穩大總統的寶座。[16]然而即使是徐世昌上台，試圖與南方獨立各省及護國軍等進行和議，但此時的輿論已非要袁下台不可，徐世昌力有未逮，只能向袁請辭，推薦段祺瑞接任。[17]

段祺瑞接任國務卿後，並不願意像徐世昌或陸徵祥般當一個有名無實的傀儡，因此向袁世凱要求必須恢復責任內閣制。袁世凱雖然表面上應允，下令恢復責任內閣制，重開國務院，由段祺瑞組織政府，內閣同負責任。但事實上，當段向袁要求移交軍政大權予內閣，裁撤機要局、大元帥統率辦事處、軍政執法處等總統直接掌控的機關，並由陸軍部接受模範團和拱衛軍時，袁世凱僅口頭答應，實際上並未移交也未裁撤。除此之外，人事權袁世凱一樣不願放手，段祺瑞原想起用徐樹錚做爲國務院秘書長，但袁世凱極不喜歡徐，因此另外派了袁自己的機要秘書王式通去國務院當秘書長。[18]僅管之後袁世凱又把國務卿恢復成了國務總理，但直到袁去世爲止，可以說大權還是都在大總統的手上，做爲國務總理的段祺瑞並未得到實權。

---

[14] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 216。
[15] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 260-262。
[16] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 391-402
[17] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 276-284。
[18] 陶菊隱，**北洋軍閥統治時期史話，第二冊**，台北：蒲公英出版社，1986 年，頁 200-204。

第二節 黎元洪、馮國璋時期(1916~1918)

袁世凱死後，經過了一段新舊約法的適用爭議之後，黎元洪依舊約法繼位，同時恢復 1913 年被解散的國會，並依舊約法任命段祺瑞做爲國務總理。此時的段祺瑞在袁死後，成爲原本袁系軍人們的共主，再加上原來具有的國務總理身分，其勢力之強大，自然不可能讓黎元洪成爲如袁世凱般的強權總統。然而黎元洪亦不甘願僅做個名義上的虛位元首，對於政治事務屢屢表示自己的意見，因此在黎元洪與段祺瑞、總統府與國務院之間，發生了“府院之爭”。

府院之爭起於國務院秘書長人選。段祺瑞欲採用自己的親信徐樹錚出任，然而黎元洪對此人意見甚多，認爲徐爲人跋扈，不希望任命他。但段祺瑞意志甚堅，甚至請出徐世昌來說項。最後兩人達成共識，黎同意任命徐，但“以後院秘書長因公到府，必須與府秘書長偕同來見。”這樣才化解了徐的任命案爭議。[19]然而徐上任後，表現出對於大總統不屑一顧的態度，進府辦事只要大總統蓋印，對於大總統的其餘問題完全不予理會。至 1916 年 8 月，總統府秘書長張國淦因夾於府院之間應付爲難，向黎元洪辭職，由丁世嶧繼任。[20]

丁世嶧的個性較爲剛正，不似張國淦柔和，因此對於段祺瑞與徐樹錚的作爲表示極爲不滿，其認爲府院間的關係有所不當且不明確之處，“國務會議以前無議事日程，會議以後無報告，發一令總統不知其用意，任一官總統不知其來歷。總統偶詢一二語，院秘書長輒以現在實行內閣制，總統不必多開口爲答。”爲此丁世嶧提出府院辦事手續草案，提出四點建議：[21]

1. 大總統得出席閣議發表意見，但不得參加表決。
2. 大總統對國務得自由行使其職權，如用人不同意，得拒絕蓋印。
3. 閣員應隨時向總統面商要政。

---

[19] 汪朝光，“**北京政治的常態和異態—關於黎元洪與段祺瑞府院之爭的研究**”，近代史研究，2007 年第 3 期，頁 51-65。
[20] 汪朝光，“**北京政治的常態和異態—關於黎元洪與段祺瑞府院之爭的研究**”，近代史研究，2007 年第 3 期，頁 51-65。
[21] 沈雲龍，**黎元洪評傳**，台北：傳記文學出版社，1963 年，頁 84-87。

4. 國務會議前須將議事日程陳報，會議後須將議事紀錄呈閱。

這些建議事實上只是把大總統的權限地位給明確規範而已，並未侵犯到責任內閣制的本質精神。但段祺瑞仍不願大總統列席國務會議，因此在兩方協調之下，最後達成了五點協議：

1. 關於國務會議，事前呈閱議事日程，事後呈閱議事紀錄。
2. 會議後由國務員公推一人入府報告議決事項。
3. 每逢星期五，國務員齊集總統府會商政務，舉行聚餐。
4. 總統對議決之案，如認爲不合，得命總理及主管部閣員說明理由，如仍認爲不合，得交覆議一次。
5. 未經國務會議議決之命令，總統得拒絕蓋印。

至此，大總統與國務總理間的權限理應已劃分清楚，大總統就如臨時約法的設計，僅是象徵性的國家元首，政府運作的實權是在內閣，而國務總理就是政府首長。然而事實上段祺瑞連協議的內容都未做到，“國務會議前之呈報，已成具文，所報議事日程與其會議之事件，多不相符；會議後之報告，無異照例，惟以一國務員送呈會議事由一紙，大總統故未便詳詢，國務員亦未曾有說明者；星期五之府中議事，變爲會餐。”雙方的矛盾並未就此而消減。[22]在此之後，徐樹錚與內務總長孫洪伊的爭鬥接著上演。

孫洪伊是在丁世嶧上任後跟著上台的，算是親黎元洪的人。孫洪伊在廣東李烈鈞與龍濟光的戰事發生之時，在國務會議中主張去電和解，徐樹錚身爲國務院秘書長，在國務會議中本無發言權，卻擅自發言主張電令閩粵湘贛四省會剿李烈鈞，儘管閣議皆以和解爲宜，徐會後竟然在未經黎元洪蓋印的情況下，將會剿令自行發出，此事爲孫、徐兩人交惡之始。[23]而後在查辦福建省長胡瑞霖等案中，徐樹錚又在未經閣議的情況下，便直接以政府的名議咨覆國會，而這兩件事都與內務總長的職權有關，未經孫洪伊的副署，本不應如此處理。孫洪伊爲此大爲不

[22] 汪朝光，“**北京政治的常態和異態—關於黎元洪與段祺瑞府院之爭的研究**”，近代史研究，2007年第 3 期，頁 51-65。
[23] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 433。

滿，提出辭呈表示抗議，段祺瑞提出了五點議定辦法，保證命令須經國務會議通過，國務院副署才得發出之後，孫洪伊才允復職。但此後又發生平政院控訴案的事件，孫徐兩人的爭議愈演愈烈，最後還是經徐世昌的協調下，決定同時免去孫徐兩人的職務，而後連總統府秘書長丁世嶧，都在段祺瑞的要求下去職下台，結束了這一段政爭。[24]但這只是閣員間的爭執結束，黎元洪與段祺瑞的爭權，在此之後的對德絕交與參戰案上繼續上演。

1917 年時，第一次世界大戰已發生三年，在 1914 年剛爆發時，中國曾經宣布過中立，但 1917 年初德國宣布實施無限制潛艇作戰，美國因此與德斷交，同時希望中國也採取同一行動。3 月，內閣決定向德國絕交，然而當此案送請黎元洪蓋印時，黎以必須先經過國會討論後才能通過，且宣戰媾和為大總統的特權為由，拒絕就此蓋印。段祺瑞為此大怒，辭職離開北京，然以黎元洪此時的地位，沒有段祺瑞在，實無法指揮大局，因此只好在馮國璋的調停之下，請段回京復職，並答應對於內閣的外交方針不加以反對，不拒蓋印。[25]

而段祺瑞也因此始願意回京，並將對德絕交案送交國會，順利通過，然而在絕交之後是否要參戰的問題上，段祺瑞與黎元洪還是立場相異。段祺瑞與國會中親段的研究系主張參戰，黎元洪與國會中親孫中山的前國民黨系主張不參戰，此時的社會輿論亦傾向不參戰，因此黎元洪事實上是在站多數的一方。然而段祺瑞為了獲得日本的金錢與軍械，極欲通過此案，因此先是運作了張勳號召組成的督軍團支持參戰案，而後在送交國會議決時，又使用了當年袁世凱選舉大總統時的招數，組織公民團包圍議場，甚至辱罵、毆打議員，要求非得通過不可。這卻反而引起了國會議員的不快，眾議院因此停止會議，不討論此案，而且除了研究系等親段的議員之外，聯合起來準備要倒段，決定先處理內閣問題，再來討論參戰問題。然而即使其他閣員已自行請辭，段祺瑞還是堅不下台，督軍團甚至呈請大總統解散國會。黎元洪此時有國會與輿論的力量支持，決心與段對抗到底，因此

[24] 沈雲龍，**黎元洪評傳**，台北：傳記文學出版社，1963 年，頁 84-87。
[25] 汪朝光，“**北京政治的常態和異態—關於黎元洪與段祺瑞府院之爭的研究**”，近代史研究，2007 年第 3 期，頁 51-65。

下令免除段的國務總理職務，由伍廷芳代理，之後提名李經羲做爲國務總理，獲國會同意通過。[26]

當黎元洪下令免除段祺瑞的國務總理後，督軍團成員紛紛宣布獨立，並在天津設立軍務處，準備“兵諫”，要求黎元洪解散國會。黎元洪對此局面無法解決，只好電召長江巡閱使兼安徽督軍張勳入京，希望能幫忙調停，張勳則開出限期解散國會的條件，黎元洪無奈只能答應，但代理國務總理伍廷芳不願副署，黎只好撤換，以江朝宗代理並副署。[27]

雖然段祺瑞已下台，但顯然地黎元洪並不能就此成爲真正的實權總統，反而引來了另一位野心勃勃的張勳。在國會解散之後，督軍團雖然的確取消獨立，各自解散了，但張勳隨後即於 7 月 1 日發起復辟，清遜帝溥儀再次登基，國務總理李經羲只當了七天便被迫下台。黎元洪見此情勢，只能再度起用段祺瑞爲國務總理，要求段回師討逆，而黎則是倉惶逃入日本公使館，將大小印信交給副總統馮國璋。7 月 7 日，馮國璋在南京宣布代理大總統，至 7 月 14 日段祺瑞成功將張勳的辮子軍趕出北京，但黎元洪的總統大位也就此交到馮國璋的手上。

馮國璋繼任大總統後，段祺瑞同時也回任國務總理。馮上任不久，便想恢復袁世凱時期的“大元帥陸海軍統率辦事處”，以收兵權在手，但段祺瑞當然不肯同意，段在國務院另設了“參戰陸軍辦公處”，掌控全國兵權。馮國璋又提出了要劃分府院權限的建議，要求總統有權過問軍國大事，段則同意往後每天派閣員一人向總統報告政情。[28]黎元洪與段祺瑞曾發生的府院之爭，在馮、段之間依然再度出現，而大權已控制在手的段祺瑞當然不肯放權，在責任內閣制之下繼續當一個非常強勢的國務總理。

此時由於國會已被解散，因此任命閣員時不需經過國會同意，段祺瑞組織了一個多數總長爲研究系的內閣，並利用研究系梁啓超的主張，不重新恢復舊國會，而是先組織臨時參議院，再重新修訂國會組織法來選舉新國會。這樣的主張

---

[26] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 437-439。
[27] 沈雲龍，**黎元洪評傳**，台北：傳記文學出版社，1963 年，頁 95-97。
[28] 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 31。

在馮、段兩人之間並無異議，因此雖然舊國會議員南下後在南方表示反對，但也無法改變北京政府重選國會的決定，因此最後南方的舊國會議員自行集會組織“非常會議”，並另立新的軍政府與北方正式宣告分裂。

馮、段兩人主要的歧異點是在對南方的政策上。段祺瑞主張“武力統一”，要以北洋派的優勢軍力直接出兵征服，但馮國璋則是主張“和平混一”[29]，企圖以維持西南軍閥的現有地位及地盤，來交換他們對北京中央政權的承認。[30]馮、段兩人以往同屬北洋派的軍人，但自此開始，便逐漸爲爲直系(馮國璋)與皖系(段祺瑞)兩派，而這樣的分化在政治上和軍事上都發生了，也埋下了日後直皖內戰的導火線。

儘管馮國璋並不支持對南方用兵，但握有實權的國務總理段祺瑞還是調動軍隊，準備以湖南制服兩廣，以四川制服滇黔，並利用對德奧參戰的名義向日本巨額借款充實軍備。[31]然而段祺瑞在湖南與四川的軍事行動卻都不如他意，同時直鄂贛蘇四省都督又聯名通電主張與西南和平解決，段知此刻大勢已不在他這邊，只能向馮國璋表示願意辭職，1917 年 11 月 30 日，馮國璋任命王士珍爲新任國務總理。[32]

王士珍在前清時期即與馮、段二人並稱“北洋三傑”，此時爲了調和馮、段之間的問題而上台。而段祺瑞雖然下台，但他的軍事實力並未因此就消失，先是利用督軍團在天津集會，再度聯名發電請北京政府討伐西南，迫於形勢，馮國璋與王士珍只能任命段祺瑞當督辦參戰事務。[33]馮國璋這個決定原本的用意，是希望讓段祺瑞能夠專門負責對外事務，不要涉入對內事務，然而參戰督辦可以發號施令調動軍隊，編練參戰軍，還可以對日交涉借款，因此反而讓段祺瑞的權力更爲鞏固，馮國璋的總統權力受到更大的限制。段繼續保有了軍力控制權，而段系的督軍們也不理會馮國璋的主張，自行依天津會議的決定對南方出兵，即使馮國璋

[29] 所謂“和平混一”，是指形成表面上的統一，但實質上並未統一。
[30] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 331-332。
[31] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 452-453。
[32] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 322-325。
[33] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 328-339。

已發表停戰布告，但和平統一的主張還是未能落實。1918 年 2 月，段祺瑞利用引張作霖的奉軍入關，一面爲段派聲援，一面則威脅馮國璋，3 月徐樹錚再策劃各省督軍聯名發電要求段祺瑞回任國務總理，最後馮國璋無可奈何，只能重新任命段祺瑞爲國務總理。王士珍的內閣僅維持了三個月左右，而這個內閣對於馮國璋的主張，完全沒有任何助益，最後還是得把大權和位子交回段祺瑞手上。

段祺瑞再度上台後，繼續推行他武力統一的政策，一開始便先奪回了之前被南方攻佔的岳州，但屬於直系的吳佩孚和曹錕並不願意繼續替段出力，幫皖系打天下，即使段祺瑞利用勳位利誘吳、曹二人，但二人不爲所動，段的作戰計畫至此陷入瓶頸。[34]9 月，新成立的第二屆國會(安福國會)選出了徐世昌爲下一任總統，而段祺瑞則在與徐世昌的約定之下，與馮國璋一起下台。

在馮國璋大約一年多的任期之內，國務總理大多數的時間爲段祺瑞。如同黎元洪在任時一般，段祺瑞非常堅持且善於利用責任內閣制的名義，把大總統架空，在這一年中國內陷入南北分裂，各地戰事不斷，馮國璋空有大總統的地位，雖然想要和平解決這個局面，卻無法出面協調，最大的關鍵在於握有各地兵權的督軍們大多是段祺瑞的人，馮國璋的直系督軍只佔少數，即使在任期中曾請出另一位北洋軍系的王士珍來當國務總理，但段祺瑞的勢力並未因此消失，甚至發展的更加龐大，最後段回任國務總理，還一手促成了第二屆國會的誕生，也取得了國會中的多數席次，控制了下任總統的選舉，由北洋元老徐世昌當選出任。

[34] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 458-459。

第三節 徐世昌時期(1918~1922)

徐世昌上任後，段祺瑞下台專任參戰督辦，因此徐世昌先是任命當時的內務總理錢能訓代理國務總理，然而這受到曹錕、張作霖等人的反對，這些督軍還聯合要求恢復段祺瑞爲國務總理。徐世昌雖然沒有軍系的力量，但此時五國公使[35]聯合提出勸告和平的聲明，反對段祺瑞復職，徐世昌正好用利用此一機會，要求督軍們服從命令，同時一併解決了南北和議舉行地點及名稱的問題，以及錢能訓擔任國務總理的問題。[36]12 月國會正式議決通過錢能訓的同意案，真除爲國務總理。錢能訓在前清時期即是徐世昌的舊屬，和徐一樣並非北洋軍人出身，不屬於哪個軍系，然說錢能訓的閣員中，卻皆是親段祺瑞的人，因此徐世昌和錢能訓在這個內閣中可說是勢單力薄，爲此錢能訓還曾組“已未俱樂部”希望能與安福俱樂部有所抗衡。[37]

在南北議和的問題上，錢能訓是支持徐世昌的，然而徐、錢二人與南方原本所秘密達成解散國會的共識，在被安福系議員知悉後，導致安福國會對錢能訓極爲不滿，再加上巴黎和會上中方代表的談判失敗，五四運動爆發，錢能訓的閣員外交總長陸徵祥及交通總長曹汝霖被指爲是賣國賊，錢能訓亦受牽連。6 月 10 日，先是將曹汝霖免職，隔天錢能訓及內閣全部辭職，徐世昌亦表示辭職，不過在美、英、法三國的支持下，徐世昌還是繼續留任。[38]

錢能訓下台之後，由安福系徐樹錚所支持的龔心湛代理了三個月後，才找到了適合的接任人選靳雲鵬。靳雲鵬是徐世昌的門生，亦是段祺瑞的弟子，同時與張作霖有姻親關係，與曹錕又是拜把兄弟，因此靳的上台可以說是獲得各方勢力的支持，然而唯一反對的卻是國會中的安福系。靳雖然是屬於段祺瑞皖系的人，然而他與國會中安福系的領袖徐樹錚卻有所不睦，因爲靳在組閣時，想把幾個閣

---

[35] 美國、英國、法國、義大利、日本。
[36] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 397-398。
[37] 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 480-481。
[38] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 494-506。

位留給非安福系的人出任，如周自齊、張志潭等，但是徐樹錚卻對這些人選不能接受，在國會表決時硬是予以否決，靳雲鵬最後也只能重新提名安福系所能接受的人選，才能通過國會同意。靳雲鵬出任總理後，表面上對段祺瑞非常恭順，但實際上卻非百依百順。靳靠著與奉系、直系多方的關係，又欲拉攏南方的唐繼堯、陸榮廷等來緩和南北的對峙，這與徐世昌的南北和平統一政策是相符的。[39]

1920 年 1 月，直皖關係開始惡化，吳佩孚準備調軍北上對付皖系，段祺瑞則欲更換河南督軍與省長作對抗的準備。但徐世昌怕此一人事調動刺激直系，不予發表，段為此遷怒於靳雲鵬，靳只能提出辭呈。安福系見此機會，正好乘機在國會中發動倒閣，但在直系與奉系聯合八省督軍的通電支持，以及徐世昌的慰留之下，靳雲鵬打消辭意繼續任職。到了 6 月吳佩孚調軍北上，張作霖奉軍亦入京，直皖戰事一觸即發，靳雲鵬兩方皆不敢得罪，唯有辭職一途。在尚未找到適合人選之前，徐世昌先任命了海軍總長薩鎮冰代理國務總理。[40]

直皖戰後，直勝皖敗，善後處理完畢以後，薩鎮冰辭職，此時徐世昌原想請自己的老朋友周樹模組閣，而曹錕則推直系元老王士珍，張作霖則是希望由靳雲鵬回任。三方協商結果，達成解散安福國會，以及請靳復職的共識。[41]靳雲鵬雖然是段的弟子，然而他與直、奉兩系的關係都相當好，很適合此時上任。

靳雲鵬是在徐世昌和直、奉兩系的協商中產生的，因此往後的靳內閣勢必要受到直、奉兩系的共同牽制。靳上任後，首要的工作是整理財政狀況，此時政府財政極為吃緊，向國外借款不順利，國內的銀根又把持在交通系的手上，然而靳閣的財政總長周自齊與交通總長葉恭綽這兩位交通系要人，卻無法幫助靳雲鵬借款，因此靳欲將此二人排除出閣，1921 年 4 月，靳內閣做了改組，把周、葉二人換掉，然而政府的財政狀況卻並未此好轉，這是導致靳閣日後瓦解的原因之一。[42]在靳雲鵬的任內，無論是在閣員的調動上，或是各地巡閱使、經略使、都

---

[39] 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 72-75。
[40] 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 75-77。
[41] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 596-597。
[42] 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

統的任命上，他與徐世昌兩人致力於平衡直、奉兩系的勢力，但這樣的平衡卻漸漸往奉系張作霖一方傾斜。除了財政問題以外，徐世昌、靳雲鵬、張作霖三方在用人問題上也出現矛盾，在煙酒公署督辦和鹽務署長兩個職務的人選上，徐、靳、張三人各有所圖，最後徐世昌分別任用了一位接近奉系與一位接近直系擔任此二職，爲此靳雲鵬相當不滿，與徐世昌嫌隙漸生。至 12 月，張作霖入京，靳雲鵬在多方的壓力請辭，徐世昌暫派外交總長顏惠慶代理。[43]

靳雲鵬下台後，張作霖推薦由梁士詒組閣，曹錕則屬意王士珍，然而此時奉系勢力已壯，而梁士詒又有財政能人的背景，對此時陷入財政窘境的北京政府而言，也是一著好棋，故徐世昌亦支持由梁士詒出任。[44]在梁士詒的內閣中，奉系色彩明顯大於直系，因此直系大爲不滿，加上奉系一向較爲親日，因此指稱梁內閣是“親日內閣”。而後在中日借款問題上，吳佩孚藉此大作文章，利用當時全國人民反對帝國主義、反對賣國政府的力量，聯合各省直系軍閥連續發電斥責梁士詒。[45]1922 年 1 月底，徐世昌見大勢所趨，只好向梁要求自行辭職下台，梁此刻還希望能獲得張作霖的支持，不肯辭職，只願意請假離京，而徐世昌則再度任命顏惠慶暫代總理。[46]雖然直到 5 月 5 日，梁士詒才真正辭職，但他的任期，實質上只維持了一個月就結束了。

自梁下台後，直、奉兩系的對抗愈發激烈，在國務總理的人選上亦互不相讓，因此接下來的顏惠慶，以及之後的周自齊，皆只能以代理或署理的名義任職，無法正式就任。顏惠慶任職至 1922 年 4 月時，華盛頓會議已經結束，但梁士詒既不辭職又不復職，而直、奉兩軍已瀕臨戰事爆發邊緣，也無法共同推舉出人選，徐世昌只好自作主張任命周自齊署理國務總理。[47]四年以來，在皖、直、奉各系先後的干政之下，似乎只有這次的總理人選是由徐世昌自行決定的，但這也是因

483-485。

[43] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 675。

[44] 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 82-83。

[45] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 498-502。

[46] 沈雲龍，**徐世昌評傳**，台北：傳記文學出版社，1979 年，頁 687-688。

[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 486。

爲此時直、奉兩系皆已在作開戰的準備，對國務總理的人選不以爲意了。

1922 年 5 月，直、奉戰爭爆發，最後直勝奉敗。直系獲勝後，主張“法統重光”，重新召開舊國會，藉此來打消南方政府護法的理由，進而促進南北統一。因此由新國會產生的徐世昌，自然被視爲非法，必須要下台，而有舊國會法統的黎元洪，在直系軍閥所操控的解釋之下，由於任期未滿，因此可以復職。6 月，徐世昌辭職下台，黎元洪再度上任。

第四節 黎元洪、曹錕時期(1922~1924)

黎元洪在復任前，提出了“廢督裁兵”的主張，以此做爲願意復任的交換條件，而他上任後，首要任務即是組織內閣。黎元洪先任命了顏惠慶署理國務總理，並準備把國務總理的位子留給被南方的孫中山所倚重的伍廷芳，而此時亦發布了內閣閣員的名單，這次的內閣人事，完全是由黎元洪所主導的，這在長期被軍閥所控制的北京政府中，是非常罕見的情況。黎元洪任命了吳佩孚作爲陸軍總長，希望能藉吳的威望，來達到廢督裁兵的目的。然而對於此時各地的軍閥來說，廢督裁兵是不可能的事情，僅管他們可能願意支持黎元洪，但在兵權上是不肯放手的，有些督軍把頭銜改成督辦、有些改成保安總司令、有些改任省長，然而事實上都只是表面上的廢督，骨子裡根本沒變。[48]黎元洪任命的這個內閣既得不到各方軍閥的支持，也得不到南方的支持，到了 8 月國會開會之後，顏惠慶不願繼續代理，而伍廷芳又已過世，因此黎找了南方的另一位人士，即民國第一任總理唐紹儀出任。

然而唐紹儀此時人在南方，了解北京政府當下是受到直系的控制的，因此堅不就職，最後黎元洪只能接受吳佩孚的意見，解除名義上的唐紹儀內閣，由王寵惠正式署理國務總理並組閣，而這個內閣的閣員名單中，親吳佩孚的人佔多數，親曹錕的只有高凌霨一人。這引來了曹錕的不滿，認爲吳佩孚有意與他對抗，自

[48] 來新夏，**北洋軍閥史**，天津：南開大學出版社，2000 年，頁 740-742。

此直系的內部爭鬥開始檯面化赤裸裸的上演。

在黎元洪上任後的前半年內，有鑑於之前軍人橫暴，導致政局動盪，因此黎元洪欲組織文人政府，先後任命了顏惠慶、唐紹儀、王寵惠、汪大燮、王正廷等文人來署理或代理國務總理。[49]然而由於一直得不到南北兩方的共同支持，也無法在國會中獲得同意，因此這幾位在任時間皆非常短暫，最短者僅五天(王寵惠代理國務總理)，最長的也不過兩個多月(王寵惠署國務總理)。在這半年之中，曹錕(津保派)和吳佩孚(洛派)兩派的鬥爭愈演愈烈，在王寵惠在任期間發生的"羅文幹案"[50]上，津保派佔了上風，洛派態度軟化，也因此在汪大燮下台後，由曹錕所支持的張紹曾上台組閣，而這一次的內閣就持續了五個多月之久。

張紹曾雖然是由曹錕所支持上台的國務總理，然而他頗為支持黎元洪南北和平統一的主張，致力於與南方各省聯絡，同時也欲拉攏奉系張作霖，這引起了曹錕的不滿。當時孫中山已在南方成立大元帥大本營，曹錕要求張紹曾下令討伐，然而張紹曾與黎元洪均欲與南方和平交涉，曹錕即利用閣員中的直系人士予以表示抗議。至 1923 年 6 月 6 日召開國務會議時，直系的閣員與張紹曾的衝突達到臨界點，在內務總長高凌霨的設計下，讓張紹曾自行辭職下台，而後又把黎元洪也逼出北京，至此黎元洪的復職任期結束，為時一年。[51]黎元洪下台後，國會兩院聯合開會，決定依據大總統選舉法的規定，當大總統因事不能行使職務時，由內閣攝行其職權。因此在大總統尚未有繼任人選時，先由內閣攝行總統職權，而高凌霨則被推為此攝政內閣的主席，同時間國會在曹錕的運作之下，快速的制憲完成，並進行大總統的選舉，把曹錕送上此大位。

---

[49] 代理國務總理，表示僅代替原來因故(生病、未能到京等等)不能在任的國務總理執行其職務，並非正式成為下一任的國務總理；署理國務總理，代表他是新一任的國務總理，但並未經過國會的同意，因此只能用署理的名義出任。

[50] 羅文幹當時為財政總長，他擅自在奧國借款展期合約上簽字，並涉嫌收賄。津保派的眾議院正副議長吳景濂、張伯烈要求黎元洪派軍警逮捕羅文幹，洛派閣員則請出吳佩孚發電，批評黎元洪此舉乃違法行為。曹錕為此大為光火，決心與吳佩孚宣戰，曹與各省津保派軍人先後發電痛斥羅文幹喪權賣國，要求北京政府依法治罪。最後連部分洛派嫡系軍人都與津保派同聲一氣，吳佩孚只能再度發電，表示"對曹使始終服從，對元首始終擁護"。自此津保派即在兩派鬥爭中佔據上風。

[51] 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 110-112。

在黎元洪復任的一年之中，雖然不像他第一次擔任總統的時候，有一個強勢的國務總理，四處箝制他的權力，然而由於他是受到直系力量的擁護才得以再度上台，因此自頭至尾，他都受到來自直系的壓力。前半年，國務總理屢屢受到反對而不斷更換，後半年，則是曹錕準備要自己上台擔任總統，而有計畫一步一步地把他趕下來。即使黎元洪在上任之初，曾經提出過廢督裁兵的主張，希望能夠化解當時南北分立軍閥割據的局面，但他沒有軍權在手，實在無力推行他的理想。

曹錕就職後，還是以高凌霨做爲代理國務總理。本來曹錕一度考慮任命高凌霨直接擔任正式國務總理，但因曹就職後，在 1924 年 1 月間曾發布改選國會的命令，而國會議員們認爲曹錕過河拆橋，並以爲這樣的命令是高凌霨所建議的，因此反對高繼續擔任總理。[52]所以曹錕最後改任命孫寶琦爲國務總理，並獲得國會同意。此時根據新公布的中華民國憲法，只有國務總理需要國會同意，國務員則不必，而孫寶琦也依照曹錕的意思，在內閣中安插曹錕的私黨，特別是財政總長由曹錕的親信王克敏出任，以替曹錕借款募集資金。

孫寶琦上任後，提出了“奉行憲法”、“和平統一”的施政方針，還決定出巡各省，進行和平統一的意見溝通。然而曹錕選孫寶琦當總理，是希望他能順從自己的意思，而不是真的要他當個有權的國務總理。[53]5 月，孫寶琦欲將對德借款案送交國會討論，但王克敏不希望此案被人發現其內幕，兩人爲此案發生衝突，曹錕站在王克敏這邊替他說話，因此孫寶琦堅決辭職，曹錕雖然予以慰留，但孫辭意堅定，至 7 月曹錕始同意，並任命顧維鈞代理國務總理。[54]

在任命顧維鈞代理國務總理之後，曹錕隨即向國會提出由顏惠慶接任的同意案，但國會對此案意見紛歧，因此一直到 9 月才通過顏惠慶的任命案。顏惠慶內閣和孫寶琦內閣基本上沒什麼改變，九位總長中有五位(外交、財政、陸軍、海軍、交通)總長完全一樣，有兩位換部(教育→司法、農商→內務)，也就是此內閣名單中只有兩位是新人。顏惠慶上台時，直、奉兩系的衝突已經表面化，戰事眼

[52] 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 227。
[53] 陶菊隱，**北洋軍閥統治時期史話，第七冊**，台北：蒲公英出版社，1986 年，頁 66-68。
[54] 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 117-118。

見就要爆發，此後的月餘間，雙方在山海關、喜峰口對峙。戰爭開始後，內閣對於直軍在財政上竭力支持，然而教育總長黃郛卻與馮玉祥密謀班師回京之事。[55]10 月，直軍兵敗，馮玉祥倒戈回京，原欲請顏惠慶續任總理，只要更換內閣中的直系閣員，但顏不肯，馮請王正廷組閣，王亦不願，最後馮請出了次政變的幕後策劃者黃郛出任。曹錕此時已被迫辭職，無法任命，因此黃郛以攝政內閣之名上任。[56]

在曹錕任內，孫寶琦雖然提出了自己的政策主張，但事實上還是受到曹錕的約束，並無法如憲法般成爲實權的國務總理。顏惠慶上任時，已面臨戰事爆發邊緣，很快地就和曹錕一起下台了。

[55] 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 491-492。

[56] 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 123-124。

第五節 小結

在袁世凱時期，袁一直不願屈居爲虛位元首，因此在提出國務總理，以及國務員時，總是以自己的人馬爲優先，而不以國會中多數派的意見爲主。而袁世凱時期的國務總理，也就一直被袁世凱的力量所壓制，無法伸展手腳。到了新約法時期，國務總理直接被改成國務卿，成爲總統的政策執行長，權力完全在袁世凱手上。

到了黎元洪時期，由於段祺瑞的強勢作風，此時總統真的成爲了虛位元首，政治大權都掌控在國務總理段祺瑞手上。馮國璋時期亦然，儘管馮國璋相較於黎元洪，有自己的軍力和地盤，但是段祺瑞的勢力仍然佔優勢。

徐世昌上台後，段祺瑞表面上是下台了，然而他在所扶持的安福國會控制下，即使徐世昌用了親近自己的錢能訓當國務總理，在閣員的人選上還是不得不用段祺瑞的人。直皖戰後皖系戰敗，段祺瑞和安福國會的勢力消失，徐世昌在任命國務總理時不再需要國會同意，但此時變成要看直系和奉系的臉色，凡事皆得和曹錕及張作霖兩方一同協商才行。

黎元洪復任後，第一屆國會也復會，黎任命的第一個內閣，是完全由自己所任命而非受人指使的。然而此時政壇上的主要勢力是直系，沒有曹錕的同意，黎所任命的人在國會根本無法通過。一直到張紹曾上台時，國會才同意國務總理的任命。而張紹曾雖然與黎元洪都想在南北關係上有所作爲，但曹錕已做了改選總統的準備，黎元洪是被曹錕所請出來當總統的，最後也是被曹錕給趕下去的。

曹錕任命的第一個國務總理孫寶琦，雖然有自己的主張，但是事實上實權還是在曹錕手上，孫寶琦無兵也無錢可以運用，他的主張終究也只是主張而已。曹錕時期的國務總理，雖然在新公布的憲法中是實權首長，但這憲法實際上並未實行，主要的權力還是掌握在曹錕的手上。

國立政治大學 NATIONAL CHENGCHI UNIVERSITY LIBRARY