第五章　結論

一、研究結果

1. 從憲政制度變遷的角度來看

自 1912 年到 1924 年的 12 年間，中華民國的憲政制度歷經了幾段的變遷。從建國初期的臨時政府組織大綱，到臨時約法的制定，再到新約法的實行，最後又回到臨時約法之下，中央政府的體制在總統制與內閣制這條光譜線的兩端之間不斷遊移，憲政制度一直未能穩定下來，不僅對總統的權力運作上產生影響，也造成整個國家的政治情勢持續地動盪不安。在這段期間，除了 1914 年 5 月到 1916 年 6 月的兩年時間之外，基本上都是以臨時約法做爲根本大法，而臨時約法的制度設計是責任內閣制，因此相較於採取總統制的新約法，總統的權力在實行新約法的兩年期間，無疑是較臨時約法時期大，但即使同樣在臨時約法的背景之下，不同的總統在位時，其權力也有相當大的差異。

在袁世凱當政時期，其權力的發展是由小而大。袁世凱剛接任總統的時候，臨時約法剛剛建立，責任內閣制的體制正要開始運行，但事實上不論是國會議員們，或者是袁世凱及內閣閣員們，對民主政治的精神與運作都還是相當陌生的，也因此，才會有王芝祥事件這種總統不願簽署命令的情況，或是唐紹儀總理辭職，但閣員卻沒有跟著總辭，這些看似荒謬的事情發生。而袁世凱也不能滿足於臨時約法中虛位元首的設計，因此在正式合法的途徑上，袁世凱一直試圖要求國會修訂臨時約法，賦予總統更大的權力，並在憲法草案的制定過程中予以施壓。然而由國民黨所控制的國會，並不願意放權給袁世凱，在憲法草案的制定上仍然以內閣制爲考量。袁世凱對這樣的結果並不能接受，最後只能採用暴力的手段，透過軍警的力量將國會解散，重新組織一個約法會議來替他量身打造新約法。

袁世凱這種破壞憲政制度的行爲，對建國不到兩年的新國家來說，是一個極度負面的影響。憲政制度是國家的基礎，在最根本的基礎尚未穩固之前，就給予徹底的破壞，一個制度還沒有進入正常運作的軌道，就被另一個制度給取代，這

對整個國家的政治發展，是相當不利的。也因此，讓此後的十年間一再的重覆陷入“法統”的爭論之中，卻無法有效的制定出具有全國性共識、具有足夠代表性的憲法。

在新約法的時期，總統的權力無疑是這 12 年間最大的時候，總統不僅擁有幾無限制的緊急命令權、法案否決權，還可以自行制定官制官規、任免文武官員、組織內閣、解散國會，總統的權力可說是被無限上綱到接近於皇帝的程度了。然而總統的權力雖大，但由於破壞臨時約法的行動，引起了革命黨人的反對，甚至引發二次革命的軍事反抗。憲政發展的不穩定，讓袁世凱無法穩定的擔任國家元首，即使他經過一再的修法，讓權力極度擴張，最後甚至推行帝制，但這樣的行爲已無法爲多數人和輿論所接受，帝制運動不僅失敗，也使得國家陷入一段憲政紊亂之中。

在黎元洪與馮國璋的時期，總統的權力突然受到了強烈的約束，與前一任袁世凱在任時落差極大，除了因爲取消新約法，重新採行臨時約法的原因之外，另一個最關鍵的因素，是國務總理段祺瑞。行事極爲強勢的段祺瑞，要求黎元洪必須嚴守責任內閣制的分際，總統只能作爲名義上的元首，並將這些原則予以明文規定。然而除了在總統與總理的關係上，段祺瑞極力要求責任內閣制的落實外，在總理與國會的關係上，段祺瑞卻不願意接受責任內閣制的精神，受到國會的監督，接受國會多數的決議。他面對這樣的情況，採行的方法是和袁世凱一樣，運用自己的勢力，使國會再度解散。

在經過了帝制的風潮之後，中華民國的政治體制處於非常不穩定的階段，但也出現將憲政制度導入正軌的契機。如果在黎元洪與段祺瑞的府院之爭協議產生之後，段祺瑞能就此依照臨時約法的精神，接受國會的監督，遵循責任內閣制的精神行事，或許中華民國的政治制度，就能穩定下來走入發展的正軌。但軍人出身的段祺瑞，無法脫離如袁世凱一般，用武力干預政治的作風，使得總統、總理、國會間的三角關係，在此時成爲傾向總理的不平等關係，而在南北分裂以後，國家統一穩定發展的機會就更渺小了。

到了徐世昌時期以後，國家陷入南北分裂，兩方各自堅持自己的法統，北京政府不能有效的管轄整個國家，其權力的有效範圍變得較小。徐世昌本身爲文人出身，沒有軍隊背景可以依靠，但他以出身於前清官僚的元老威望，運用總統具有的人事權力，協調於各個軍閥派系之間，也能穩坐總統大位四年。但由於第一屆國會被解散，憲法的制定因此停擺，直到黎元洪復任，在“法統重光”的口號之下，第一屆國會復會，制憲的工作才又再度展開，到 1923 年時終於產生中華民國第一部憲法，同時並選出曹錕爲總統。

這部中華民國憲法，採行的也是責任內閣制，總統應該是虛位元首。但曹錕此時乃直系領袖，同時又控制了國會的多數，因此事實上曹錕的權力是較大的。而且憲法規定，只有任命國務總理要國會同意，任命內閣閣員則不需要，因此即使國務總理必須視國會的情況提名，但內閣閣員的部分總統還是可以任命自己的人馬。因此在曹錕就任以後，總統的權力是自袁世凱下台之後，再度達到另一個高峰。然而由於曹錕的賄選，因此這部憲法並不受到重視，在曹錕的任內也未徹底實行。在曹錕下台之後，這部憲法就被廢棄了。

2. 從總統、國務總理、國會的三角關係來看

在中華民國初建的這前 12 年，歷經了五位、一共六任的總統。在國會的存續上，從 1912 年初的臨時參議院，到 1924 年底國會被解散爲止，則是先後歷經多個不同法源根據的國會，有依據臨時約法成立的臨時參議院、第一屆國會，有依據新約法成立的參政院，還有亦依據臨時約法，但不受南方軍政府承認的第二屆國會。在國務總理的人事上，自建國以後即處於非常不穩定的狀態，12 年來一共換了二十幾個人，再加上臨時代理的一共有四十幾任，而這些國務總理在任的時間，最久的也不過一年多，因此實在難以在政治表現上有什麼大的作爲。雖然名義上總統只是國家元首，總理才是政府首長，但由於總理的高度不穩定性，相較之下在位較爲穩定的總統反而有較多的時間與機會來進行其理想。

而同樣在臨時約法的規範下，在不同的總統任內，總統與總理及國會的關係

有著不一樣的發展。在袁世凱時期，一開始國會的力量是較爲強大的，當時的臨時參議院中，由革命黨人士所組成的同盟會，極力想發展議會政治，因此在國會以及社會上帶給袁世凱相當大的制衡力量，第一任總理唐紹儀同樣也試圖挑戰袁世凱的權威，但是在袁世凱的軍警力量壓制之下，往後的國務總理只能遵命辦事。而國會雖然也快速的立法，並藉以選出正式的國會，但國會議員對於袁世凱抱有的高度期待，希望袁世凱能遵從臨時約法規範的期望，完全是一場夢，袁世凱並不願意只擔任一個虛位的總統。因此國會在開議後僅維持了短短的七個月，就遭到袁世凱的解散，讓袁世凱得以依其意志制定出新約法，成爲權力極大的國家元首。因此，在這 12 年當中的前 4 年，是總統權力最高的時期，無論是國會還是國務總理，都無法和袁世凱有所抗衡。

然而到了黎元洪、馮國璋當總統時，總統的權力相較於前任卻有著劇烈的變化，其中最大的原因是段祺瑞。在黎、馮兩人一共 28 個月的任期內，段祺瑞當了其中將近 22 個月的國務總理，他堅持所謂責任內閣制的體制，以此和總統爭權，同時因爲他承續了袁世凱的北洋軍閥勢力，有軍力可以運用，即使總統對他有所不滿，最後卻都只能妥協以對，而國會則是如同在袁世凱的任內一樣，再度遭受解散的命運。因此，在黎元洪與馮國璋的任內，總統成爲配角，權力受到壓縮，國務總理成爲較有權力的首長，然而整體的政治體制，卻也未能往正常的責任內閣制發展，國會再度被解散破壞，中央政府變成國務總理制，國務總理沒有國會的監督，成爲專權總理。

到了徐世昌時期，國家已陷入南北分立，中央政府的有效管轄範圍縮小，總統不再受到全國一致的承認。文人出身的徐世昌，和軍隊沒有直接的從屬關係，因此他必須能夠適當的平衡於各個軍系之間，才能坐穩總統的位子。此時段祺瑞雖然已經不再是國務總理，但透過由他一手操控所選舉出來的安福國會，在 1920 年直皖戰爭以前，段祺瑞在政壇上還是有非常高的影響力，徐世昌在國務總理與內閣的人選上，都還是得要尋求段祺瑞及安福系的支持。也由於安福國會的存在，徐世昌在權力的運作上除了必須與段祺瑞協商之外，還受到國會方面的監

督。直皖戰爭皖系戰敗以後，其軍事上以及政治上的地位被奉系所取代。但少了國會這個枷鎖，徐世昌在國務總理及內閣的任命上不再受到限制，因此徐世昌可以利用內閣的人事安排，來平衡直系與奉系的勢力，讓自己穩居總統的大位。因此在徐世昌擔任總統的時期，其權力相較於黎元洪與馮國璋在位時，可以說是有較大的發揮空間的。

在直奉戰後，黎元洪被獲勝的直系拱出來擔任總統。由於是在直系的擁護下才得以復任，此時的國會也在直系的控制下，因此黎元洪在國務總理的任命上，受到了直系的牽制，雖然復任之初黎元洪曾試圖依自己的意思組織內閣，但很快地就發現這樣無法受到國會的支持，也無法得到各方軍閥的支持，最後還是只能提名由直系所屬意的人選，才能通過國會同意。在黎元洪的兩任總統之中，先是有國務總理段祺瑞，後有直系控制的國會與屬於直系的各地軍閥，因此在他擔任總統的時期，其權力的運用總是受到非常大的壓制。

到了曹錕上任之後，總統的權力又再度變大。除了此時他是勢力最大的軍閥之外，在國會之中，靠著金錢的運作他也能掌握了大多數的席次，任命他屬意的國務總理。同時因爲此時已通過了中華民國憲法，所以國務員的任命已不需要國會的同意，曹錕可以更方便的在內閣閣員之中安插自己的人馬，替他籌募資金，用以收買議員、整飭軍備。因此在曹錕在任的時期，總統、國務總理與國會的三角關係，又再度的傾向總統一方。

綜觀北洋政府時期的總統權力，在初期袁世凱執政的時候是由小而大的變化，經過一連串有計畫的步驟，其權力在廢棄臨時約法，實施新約法後達到最高峰；在曹錕執政的時期則次於袁世凱時期，因爲他掌握了軍閥的主要勢力與國會的多數，而且曹錕憲法中總統的權力也較臨時約法中略大；其次是徐世昌執政的時期，雖然他爲文人出身，但他能周旋於各大軍閥之間，從中取得平衡並適時的施展自己的主張；黎元洪與馮國璋執政的時期則是權力最小的，在有一個強勢國務總理的狀況下，大部分的政治權力都被總理所掌握，此時的總統最爲符合虛位元首的特徵。

根據世界上多數國家的政治經驗顯示，採用內閣制的政治制度，是較總統制來的穩定而且公平的。中華民國建立之初，也試圖往此一方向發展，但或許是由於數千年來，長期處於帝制的環境之中，再加上漢武之後獨尊孔孟儒家思想，對於“明君”有一種普遍性的期待與推崇，因此責任內閣制這種將代表國家的“國家元首”與負責政治責任的“政府首長”一分爲二的制度，在中國步入現代化國家的初期階段，是很難落實的。民國之初責任內閣制的失敗，除了袁世凱等北洋軍事領袖對權力的慾望之外，也是有歷史性因素的影響的。

而“總統”此一職位的制度設計，到了 1924 年曹錕下台之後，就突然的中止了。在曹錕下台後，國內各方對於往後的中央政府組成形式有著不同的意見。在北方的中國國民黨人主張不要總統，馮玉祥也贊同此意見，然而段祺瑞與張作霖並不同意，雙方最後在妥協之下，先行公推段祺瑞爲中華民國臨時執政，將正式政府的組織方式留待日後再議。[1]採用“臨時執政”這樣的名字，一方面表示不再是崇高的大總統，但一方面也表示並非委員制的政府，兼顧了各方的要求。

然而自此之後，雖然段祺瑞曾召開善後會議，試圖就國家體制進行全面性的重整變革。但由於各地方派系將領無法達成共識，雖然善後會議最後議決了國民代表會議等條例，臨時參政院與國憲起草委員會亦有集會組成，可是張作霖、馮玉祥等軍又各自發展，內戰再度瀕臨爆發。國憲起草委員會最後雖完成了一部憲法草案，其中仍然和臨時約法與曹錕憲法一樣，設計了間接選舉的總統爲國家元首，但因內戰擴大無法召集國民代表會議，最終這部憲法草案還是未能通過，直到 1948 年之後中華民國才再度有總統。[2]

---

[1] 李劍農，**中國近百年政治史**，上海：復旦大學出版社，2002 年，頁 582-590。

[2] 張玉法，“**國會與選舉**”，**中華民國建國史**，第二篇第一章，台北：國立編譯館，1987 年，頁 278-298。

二、研究限制

本研究的限制主要可以分爲兩點：

1. 研究範圍的限制：影響總統權力的因素相當多，有制度性的，也有非制度性的。本研究的研究焦點，是放在總統與國務總理、國會之間的關係上，因此主要是以憲政制度上的因素作爲探討的重點，再輔以總統與軍閥派系之間關係加以討論。然而事實上，如總統與外國之間的關係、中央與地方之間的關係等等，也都影響著總統的權力運作。

2. 研究資料的限制：作爲政治史的研究，受限於筆者本身對一手史料的分析能力不足，以及資料搜集上的困難，因此本研究在取材上大多採取二手資料。然而經過前人的研究所得的二手資料，難免會有作者本身的主觀因素，或是在不同時空背景環境下所造成的影響。尤其是在海峽兩岸對峙的政治環境中，對同一事件經常會有截然不同的詮釋，因此筆者在閱讀及引用二手資料時，必須特別小心其對於歷史事實的描述是否有所偏頗，儘量以較爲客觀的角度來分析。

因此就本研究的主題而言，未來可以在其他方面影響總統權力的因素上，尤其是非制度化的因素，進行更深入的研究，以補足本研究未能觸及之處。此外還可以就重要的一手資料上，進行更詳細的閱讀，藉以對歷史的原貌能有更透徹的了解。

國立臺灣大學圖書館
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY LIBRARY