

# 段祺瑞的三次組閣

徐炳憲

(作者現爲本校法學院政治學系專任講師)

## 壹、前言

本文研究的目的，在探討段祺瑞三次組閣的背景，內閣的功能及內閣、總統、國會三者的相互關係。本文研究的方法，以歷史研究法爲經，以結構功能分析法（Structural Functional analysis）爲緯，交互使用，力求客觀。

我國古代官制，無所謂內閣。至明成祖時，始有內閣之名。成祖以武力奪政權，由藩王登帝位；任用私人，參預機務。講讀編檢等官，常侍天子殿閣之下，故名內閣。<sup>①</sup>當時閣臣的職務，僅是輔佐皇帝，處理政務，既不是君主立憲國的內閣制，也不是民主共和國的內閣制。降至清代，宣統三年五月八日，清廷頒布內閣官制十九條，<sup>②</sup>君主立憲式的內閣開始正式成立。迨至清帝退位，南北統一，民國元年三月十一日，南京臨時政府公布「臨時約法」，臨時大總統孫中山先生舉袁世凱自代。袁氏依臨時約法規定，提名唐紹儀爲內閣總理，經南京參議院同意，唐氏內閣始正式組成，是爲中華民國第一任責任內閣。繼唐紹儀組閣者，依次爲陸徵祥、趙秉鈞、熊希齡三氏。在唐、陸、趙、熊四任內閣時代，段祺瑞均任陸軍總長，並於趙秉鈞內閣時代，曾兩度代理內閣總理。<sup>③</sup>袁世凱帝制失敗，遂命段氏代徐世昌爲國務卿，組織帝制內閣，用收袁氏帝制殘局。袁死，黎元洪繼任總統。黎去職，馮國璋以副總統身份代理總統。本文討論的範圍，爲黎總統任內與馮代總統任內的段氏三次組閣。至於段氏代理內閣總理時代的內閣，與帝制時代的帝制內閣，均不在本文研究範疇之內，概不論及。

## 貳、段祺瑞的第一次組閣

### 一、第一次組閣的政治背景

臨時約法規定，內閣總理及各部總長均稱國務員，經參議院同意後，由大總統任免之（第三十四條）。唐、陸、趙、熊四

任內閣，均依此種程序組成<sup>④</sup>。民國三年五月一日，袁世凱公布「中華民國約法」（世稱新約法或袁氏約法），以代臨時約法。臨時約法採內閣制，袁氏約法則採總統制，仿美國制度，總統之下設國務卿一人，贊襄總統，處理國務（三十九條）。袁氏特任徐世昌爲國務卿，國務院官制，自新約法公布之日起即行廢止<sup>⑤</sup>，又於總統府設政事堂，爲國務卿辦事官署。自國務卿產生，政事堂成立，中華民國的內閣制，無疾而終。袁世凱帝制自爲，假造民意，令各省選舉代表，向代行立法院請願。段祺瑞暗中反對帝制，請假養疴。袁於民國四年十二月承認帝位，並令改民國五年爲洪憲元年<sup>⑥</sup>。至此，中華民國變成中華帝國，袁世凱也由中華民國的大總統一躍成爲中華帝國的大皇帝。

帝制運動起，梁啓超、蔡鍔相繼出京南下，潛赴雲南，說滇督唐繼堯反對帝制。民國四年十二月二十五日，雲南即宣布獨立，組織護國軍，起兵討袁。西南各省紛紛響應，一致要求袁氏退位，袁不得已於五年三月二十二日申令撤銷帝制。翌日，令段祺瑞爲參謀總長，明令廢止洪憲年號，企圖保留總統地位。獨立各省，激烈反對，袁知無法總攬政權，遂於四月二十二日令淮國務卿徐世昌辭職，命段祺瑞繼任國務卿，組織內閣，各總長皆爲國務員，名曰責任內閣，以示脫去總統制。其各部總長爲：外交陸徵祥、財政孫寶琦、內務王揖唐、海軍劉冠雄、交通曹汝霖、教育張國淦、農商金邦平、司法章宗祥，陸軍段祺瑞兼任。閣員除段氏外，均是帝制餘孽，故有帝制內閣之稱。段氏自認爲此次內閣，是調和南北的過渡性內閣<sup>⑦</sup>。此次帝制內閣，雖是過渡性的內閣，但中華民國的內閣制卻由是起死回生。

## 二、第一次內閣的組成

自護國軍興，袁憂勞成疾，及聞其鷹犬陳宦、湯薌銘獨立於川、湘，病遂不起，六月六日（五年），羞憤而死。七日，副總統黎元洪繼任大總統。二十九日，黎總統下令恢復臨時約法及召集國會。並特任段祺瑞爲國務總理。<sup>⑧</sup>於是段祺瑞由袁氏帝制末日的國務卿，一躍成爲中華民國的內閣總理；猶如袁氏當日由清廷的內閣大臣，搖身一變，成爲民國的臨時大總統。任命段祺瑞爲內閣總理的第二天（三十日），黎大總統即頒布國務員任命命令，各國務員姓名爲：<sup>⑨</sup>

外交總長 唐紹儀    內務總長 許世英

財政總長 陳錦濤 海軍總長 程璧光

司法總長 張耀曾 教育總長 孫洪伊

農商總長 張國淦 交通總長 汪大燮

陸軍總長 段氏自兼

唐紹儀未到任以前，特任陳錦濤暫兼署理外交總長。張耀曾未到任以前，特任張國淦暫兼署理司法總長。右列國務員，除張國淦一人曾爲帝制內閣閣員外，其餘皆是新任，陣容頗爲堅強，國民黨與親國民黨的人物如唐紹儀、陳錦濤、程璧光、張耀曾、孫洪伊等亦被延攬入閣。在段氏認爲對內閣人選作如此安排，南方可能滿意。但唐紹儀、孫洪伊辭不就任，總統、總理電促入京視事，唐、孫二氏辭意甚堅，拒不北上。其原因有二：第一、事先未徵得其本人之同意。第二爲唐、孫二氏不願與舊官僚汪大燮、張國淦同事。黎總統不得已囑張繼、王正廷赴滬勸駕<sup>10</sup>。七月十二日，大總統頒布策令：改任孫洪伊長內務，范源濂長教育，許世英長交通。翌日，令准交通總長汪大燮免職<sup>11</sup>。八月一日（國會開幕日），大總統忽令張國淦爲黑龍江省長，特任谷鐘秀爲農商總長<sup>12</sup>。至此，段內閣組織大致就緒，惟有待於參衆兩院投同意票，完成法定手續。

民國五年八月一日上午十時，國會第二次常會在北京衆議院舉行開會式，參議院議員出席一百三十九名，衆議院議員出席三百十八名，參議院議長王家襄主席，大總統黎元洪，國務總理段祺瑞偕同程璧光、陳錦濤、許世英、范源濂、張國淦各總長及國務院秘書長徐樹錚列席會議。王議長致開院詞後，黎總統致頌詞。曰：

天佑我華，政局聿新，經緯萬端，宜叩衆意。議會諸君子爲國民所選舉，其與民生國計籌之熟矣。方今時局艱危，正賴賢豪補救，望諸君子一心一德，無黨無偏，以法治爲指歸，立憲政之基礎。國運昌隆，政象清明，皆將於諸君子是賴。元

洪不敏，忝膺重寄，惟竭至誠，從諸子後，冀有造於家邦。躬蒞盛會，無任歡欣，謹賀一言爲國民議會祝<sup>13</sup>。

頌詞致畢，黎總統依大總統選舉法第四條，補行宣誓。誓曰：「余誓以至誠，遵守約法，執行大總統之職務，謹誓。」

八月十日，黎總統在北京迎賓館舉行茶會，招待全體議員，屆時親臨致詞，道出組織內閣之苦衷，並希望議員諸公，合力同心，共匡大局。其詞略謂：

組織內閣，兩月以來，屢更任命，縱非組織盡善，未嘗不別具苦衷。蓋共和再造，既由各方面勢力構成，故組織政府不能專就一方面人才爲限。用之期爲適當，取之不出一途。變亂紛紛之後，要以安人心定全局爲先，不宜對一人一事而有偏說。切望諸君共體時艱，將來徵求同意時，勿繩嚴格，俾收共濟之致，相互提携，造成法治國家。至民生國計，經緯萬端，

議事有暇，更望時時接洽，俾得流通，免生隔閡。元洪不敏，惟與諸君子相見以誠，合力同心，共匡大局。<sup>⑭</sup>八月十七日，政府將國務總理段祺瑞提交兩院徵求同意。二十一日下午一時，衆議院開會，副議長陳國祥主席，總統派黎澍代表出席，陳述任命段祺瑞爲國務總理的理由，請求衆院同意。略謂：

清帝讓位，一切籌畫，段公與有力焉，是爲創造共和之功。迨帝制議起，段公持反對態度，屹不爲動，是爲保障共和之功。及袁逝世，人心浮動，段公力維秩序，七鬯不驚，是爲保持共和之功。雲南事成，民國再造，各項要政，急待維持，而貴院尚未開會，不得已特先任命爲總理。且段公自民國元年歷任軍政首長，二年兼代國務總理，皆符人望。民國改造，襄助尤多。對南北又極融洽，其政治經驗亦可概見，茲特提出，請求貴院同意。<sup>⑮</sup>

主席宣告依法投票，指定劉崇佑等八人檢票。出席議員四百十四人，主席報告計票結果，同意票爲四〇七票，大多數同意。嗣於二十三日，參議院開會，出席議員一九三人。議長王家襄主席，總統代表黎澍陳述任段總理之理由，與衆院同。主席宣告，以無記名投票法表決，指定龔煥辰、金鼎勲等八位議員檢票，開票結果，同意者一八七票，不同意者六票，大多數通過<sup>⑯</sup>，至此，段祺瑞內閣總理追認手續順利完成。

參衆兩院通過總理追認案後，黎總統於八月二十八日將咨請追認各總長之咨文送交衆議院。其文曰：

查國務總理段祺瑞，業經就職，其餘各國務員，自應依照臨時約法第三十四條，咨請貴院同意。茲於本年六月三十日，特任唐紹儀爲外交總長，陳錦濤爲財政總長，程璧光爲海軍總長，張耀曾爲司法總長。七月十二日，特任孫洪伊爲內務總長，范源濂爲教育總長，許世英爲交通總長。八月一日，特任谷鐘秀爲農商總長。除由國務總理出席說明外，相應咨請貴院依法辦理。再總理段祺瑞，久任陸軍總長一職，即由該總理兼任，以資熟手，不再另行提出。<sup>⑰</sup>

三十日，衆議院以總統咨文中段總理兼任陸軍總長未曾列入，是爲不合法。經議決通過，退還政府，要求將段兼總長一項列入

，再行咨院。翌日，政府將補任段兼陸軍總長之咨文送衆議院。九月一日下午一時，衆議院開會，追認全體國務員，議長湯化龍主席，經多數議員贊成，段總理兼陸軍總長案，與其他各總長同意案同時投票。議員張伯烈提議謂：孫洪伊、張耀曾、谷鍾秀三君態度尚不明確，究竟任國務員抑衆議院議員，本人提議張、孫、谷三君之同意權，暫緩行使。議長用表決法，謂贊成今日不投孫、張、谷三君之票者起立，起立者佔少數，予以否決。旋國務總理段祺瑞出席，說明各閣員任命之理由及其略歷，遂退去。議長宣布投票，用無記名投票法，並指定彭允彝、牟琳、郭涵、梅光遠等八人爲監票員。秘書發票，連議長在內，共發四五五票，但議長爲主席，無投票權，有效票爲四五四票，過半數爲二二八票，投票結果，各總長均得過半數票，一一通過。<sup>18</sup>

九月四日午後參議院開會，議長王家襄主席，宣讀衆議院移付國務員同意案。段總理出席，謂：「方今國家多故，內閣一日不成，政府一日不能進行，大總統均將國務員提出，幸衆議院全體通過。現移貴院，請求同意<sup>19</sup>」。段總理退席後，主席宣布，用無記名投票法投票，指定金鼎勲、金兆模等八人爲監選員，出席一九八人，過半數爲一〇〇票，投票結果，均超過半數，議長宣告，全體通過。茲將各總長所得兩院議員同意票數列左<sup>20</sup>。

| 職    | 銜   | 姓  | 名 | 籍貫  | 衆議院同意票數 | 參議院同意票數 |
|------|-----|----|---|-----|---------|---------|
| 國務總理 | 段祺瑞 | 安  | 徽 | 廣東  | 四〇七     | 一八七     |
| 外交總長 | 唐紹儀 | 廣  | 東 | 三七六 |         | 一八四     |
| 財務總長 | 陳錦濤 | 廣  | 東 | 三九一 |         | 一七四     |
| 海軍總長 | 程璧光 | 廣  | 東 | 二七六 |         | 一三六     |
| 司法總長 | 張耀曾 | 廣  | 東 | 三五七 |         | 一七〇     |
| 內務總長 | 孫洪伊 | 雲南 |   |     | 三四五     | 一五八     |
| 教育總長 | 范源濂 | 直隸 |   |     | 三四五     | 一八四     |
|      |     |    |   |     | 四三九     | 一八四     |

|         |       |     |     |     |
|---------|-------|-----|-----|-----|
| 交 通 總 長 | 許 世 英 | 安 微 | 二八四 | 一四五 |
| 農 商 總 長 | 谷 鍾 秀 | 直 隸 | 二七七 | 一三七 |
| 陸 軍 總 長 | 段 祺 瑞 | 安 微 | 四三一 | 一八七 |
|         |       |     |     |     |

此次內閣之所以順利通過於國會，一方面由於黎總統爲人忠厚，對議員態度誠懇，事先對國會有所疏通，請求兩院議員大力支持，黎氏在議員招待會致詞中，曾有「與諸君相見以誠」之語，衆議員演講詞中亦有「大總統以誠意相孚，吾輩亦以誠意報之」之語<sup>②</sup>。另一方面此次內閣雖係混合內閣，但閣員中西南反帝制者佔大多數，同時在國會內國民黨議員有四百餘人，佔絕大數<sup>③</sup>。按當時主要政黨可分兩系：一是舊國民黨的憲政商榷會，一是舊進步黨的憲法研究會。憲政商榷會又分爲：客廬、韜園、丙辰俱樂部三派，谷鍾秀、張耀曾屬客廬派，孫洪伊屬韜園派<sup>④</sup>，唐紹儀、程璧光屬舊同盟會，陳錦濤屬國民黨、范源濂屬研究系（憲法研究會）<sup>⑤</sup>，許世英屬段派官僚。內閣組成後，除唐紹儀外，其他閣員均就職視事。唐氏因北洋軍閥反對，始終未就任。初唐氏無意參加段內閣，因黎總統請他出山共維大局，他才情不可卻勉強北上，五年九月十七日由滬抵津，準備入京就職。北洋軍閥認爲唐係民黨魁首，疑其北來之目的，不是在就任外交總長，而是在搶奪內閣總理。於是天津方面有所謂「國民公會」散發傳單，詆毀唐氏，北洋軍閥則以張勲領銜通電抨擊唐氏。有謂：「唐紹儀學識凡庸，材智猥下，奢華驕侈，險詐陰私，專以寅緣爲務。……務請我大總統俯鑒微忱，勿令就職，倘令就職，今後外交部一切文電，概不承認。」<sup>⑥</sup>唐氏知不爲北洋軍閥所容，乃於九月二十九日致電黎、段，請准辭職。其辭呈有云：「求治之道貴得人，而維持之道在守法，前此梟雄柄國，顛倒輿論，仇視賢良，功罪錯亂，黜陟舛迕。甚至驕兵悍將，嗾使干政，內外相接，上下交攻，遺毒無窮，於今尤烈。近如張勲盤據徐州，形同割據，弁髦中央命令，官吏由其任免，賦稅由其徵收。近且搜集逋逃，號召黨徒，以背辭不法之言論，干犯國會尊嚴。……紹儀敢以最純誠之詞，萬乞俯准解外交總長本職……。」<sup>⑦</sup>同日，黎總統批准唐氏辭外交總長本職<sup>⑧</sup>。唐氏辭職後，黎總統提名陸徵祥爲外交總長，咨請衆議同意。十月三日，衆議院討論同意案，用無記名投票法投票，出席衆議員三八八人，投不同意票者一九八人，多數否決。十月十七日，又提名汪大燮咨請同意，衆院仍以多數不同意否決。<sup>⑨</sup>直至十

一月十三日，經國會同意後，特任伍廷芳爲外交總長。

### 三、府院衝突與閣潮起伏

府院衝突即黎段衝突，係由內務總長孫洪伊與院秘書長徐樹錚鬥爭所引發。段總理本來看不起黎總統，其因爲：第一、在前清時期，段做過統制（師長）、軍統（軍長）、提督、署理湖廣總督，而黎在那個時期不過是一個協統（旅長）。第二、袁世凱當權時期，段是北洋派首屈一指的大將，而黎不過是個無權無勇的政治俘虜。第三、黎的總統地位是段一手「提拔」起來的。㉙黎就任之初，總統府秘書長由農商總長張國淦兼任。國務院秘書長，段則擬用其得意門人徐樹錚擔任。當袁世凱帝制末期，任命段祺瑞爲國務卿，時段即擬用小徐㉚爲秘書長，請張國淦進言於袁，袁婉詞拒絕。而今段仍託張國淦把擬用小徐爲秘書長的話轉達黎總統，黎像袁一樣不同意。後經徐世昌從中勸解，黎才改變初意，任徐樹錚爲國務院秘書長㉛。徐到職不久，就搶白總統，而後遇事專擅。某次，徐樹錚持發表福建三個廳長的命令，到公府蓋印。黎偶然詢及這三個人的履歷，徐謂：「總統何必多問！我很忙，請快點蓋印。」黎賭氣蓋了印。小徐走後，黎向張國淦跳了一陣腳，氣憤地說：「我本來不要做總統，他們眼中那裏有我。」㉕

八月一日（五年），特任張國淦爲黑龍江省長，所遺農商總長缺，總統命令谷鍾秀繼任，所遺兼總統府秘書長缺，命參議員丁世嶧繼任，㉖丁是山東人，東京法政大學畢業，個性剛強，不像張國淦之柔和。他看不慣段徐的跋扈，對國務院的公事，也不輕易蓋印，意在提高總統的地位，壓抑段徐的氣燄。丁痛論府院職權劃分不清，謂：「國務院議事前既無議事日程，事後又無議事紀錄，總理不見總統，但憑院秘書長往來其間。發一令總統不知用意，用一官總統不知其來歷。……總統偶有所詢，院秘書長則以事經閣議，由內閣負責爲答，大總統無見無聞，日以坐待用印……。」㉗可見段、徐的專斷，黎總統的柔弱。因而丁秘書長提出府院辦事手續草案」，其要點爲：（一）大總統得出席閣議，發表意見，但不得參加表決。（二）大總統對國務得自由行使職權，如用人不同意得拒絕蓋印。（三）閣員應隨時向總統面商要政。即國務會議前須將議事日程呈報，會議後須將議事紀錄呈閱。㉘段總理一見這項草案，憤而稱病請假，後經徐世昌從中轉圜，段才於八月二十六日銷假視事。於是段向徐秘書長

下一道手諭：「本院呈請大總統核閱文件，應責成秘書長躬自遞呈，印後賛回。無論風雨黑夜，不得假手他人。」復向黎總統呈報：「逐日文件均由徐樹錚躬遞。該員亢直自愛。不屑妄語，其于面對時，凡有聲明爲祺瑞之言者，祺瑞概負全責。」<sup>35</sup>關於府院權限問題，段始終反對總統出席國務會議。最後府院雙方議定折衷辦法六條：(一)國務會議議事日程先期呈閱。(二)國務會議議事紀錄隨時呈閱。(三)國務會議散會後，推國務員一人入府報告。(四)每逢星期五府院開聯席會議，並舉行聚餐。(五)總統對於國務會議議決案件，如有認爲不合者得命總理及主管閣員說明其理由。說明後如仍認爲不合，得交覆議一次。(六)未經國務會議議決之命令，總統得拒絕蓋印。(七)府院職權，經此劃分，雙方均無異言，彼此衝突稍漸緩和。

一波未平，一波又起，府院衝突，浪潮漸低，而徐樹錚又與內務總長孫洪伊鬥起來。小孫爲同盟會健將，黎不附帝制，贊成舊約法，小孫之謀居多。既受任內務總長，常到總統府參預政務，黎總統與人言事，孫輒越俎代謀，雌黃黑白，旁若無人，隱然執行府中牛耳。小徐以國務院秘書長兼陸軍次長，儼然總理第二<sup>36</sup>。孫、徐二人各有所恃，彼此傾軋，政象阤陧不寧。早在五年七月十二日第一次閣議中，對於討論廣東李烈鈞與龍濟光軍事衝突問題，孫、徐意見不同，即發生衝突。徐主張討伐李烈鈞，孫則主張去電和解。根據國務院職權規定，院秘書長只能列席國務會議，並無發言權，更無表決權。會議結束後，徐卻擬定討伐李烈鈞的命令送總統府蓋印，因黎不蓋印，沒有發表。徐公然用國務院的名義電令閩、贛兩省出兵夾擊李烈鈞，贛督李純回電謂：「江西兵力單薄，只能派兵防禦，不能越境進攻。」孫洪伊見此回電，當面指摘徐越權。徐不服，謂孫私通報館，洩漏院中機密<sup>37</sup>。一人負氣，爭吵不休。後來又發生兩件事，使孫洪伊對段、徐異常不滿。這兩件事：一爲任命郭宗熙爲吉林省長，一爲參議院提出對福建省長胡瑞霖的查辦案，這兩案均未經內閣會議通過，亦未經內務總長孫洪伊的副署，徐樹錚即以國務院名義咨覆國會。孫洪伊大爲氣憤，當面問段總理，謂：「凡與各省民政長官有關的問題，內務總長是否無權過問？院秘書長是否有權擅自處理？」段無言以對，只罵一聲「又錚荒唐！」<sup>38</sup>小孫大怒呈請辭職。段即遣交通總長許世英到孫宅慰留，黎總統也以「時局艱危，需賢共濟」爲由，請孫總長勿萌退志<sup>39</sup>。黎不勝氣憤地說：「現在那裏還是責任內閣制，簡直是責任院秘書長制。」<sup>40</sup>此事過後，段總理接納孫洪伊的建議，特議定國務院辦事辦法五條，以限制秘書長的職權：(一)凡答覆議會之質問書須由主管部起草。(二)頒布命令須由國務員副署。(三)院令須經國務會議通過。(四)閣議通過者秘書長不得擅改。(五)各項法令非經

理及主管部總長副署，不得發布。<sup>④3</sup>這五條規定，使徐樹錚不得濫用職權，但小徐益恨小孫。

不久，孫洪伊爲整頓內務部，裁汰該部員司，被裁汰者祝書元等二十八人，以孫的作法不合文官任免規定，乃向平政院提起控訴，平政院裁定「撤銷內務部的原令，准停職人員回內務部供原職」。孫洪伊不接受此項裁決。徐樹錚得段總理的同意，批就一道執行平政院裁決書的命令，送府蓋印。孫拒絕副署此項命令，黎總統也不蓋印，只批「交院再議」四字。孫洪伊呈請總統將案提交國會審議，黎總統應孫洪伊之請求，批交國會解決。到十月十八日（五年），徐樹錚持「孫洪伊著卽免職」之命令，請總統蓋印，黎總統甚驚駭，拒不蓋印。徐再四促總統蓋印，最後說：「總統不蓋印，就不准伯蘭（孫洪伊字）出席國務會議！」黎大喝道「你說的是甚麼話？」徐冷冷的回答：「這是總理說的。」<sup>④4</sup>這次政潮，波瀾壯闊，範圍愈來愈廣。國會議員王玉樹等提出質問：「要罷免總長，應由國會提出彈劾，不能准許國務總理獨斷獨行。」孫洪伊堅持：「國務員對總統應負連帶責任，內閣可以總辭不能單獨免一個閣員的職。」十月二十四日，段總理親自到公府，請總統在免孫的命令上蓋印。黎總統依然拒絕。段氣憤地說：「總統不免孫伯蘭的職，請免我的職吧！」黎答道：「可以讓孫伯蘭自動辭職，免職令還是不下好。」<sup>④5</sup>孫洪伊則表示，除非總統下令免職，自己決不自動辭職。十月二十七日，黎請北洋之龍王士珍<sup>④6</sup>與孫洪伊到公府會商，王勸孫出國考察，孫表示不願出國。韜園派國會議員呂復、褚輔成等，提出彈劾國務院秘書長徐樹錚案，並擬進一步彈劾國務總理段祺瑞。政潮愈演愈烈，徐樹錚怕事情鬧大，表示「只要孫去內務總長職，維持總理威信，可調全國水利總裁，或外放省長」。孫則表示「甚麼官都不做，只要維持自己的人格」。段見孫不辭職，不出洋、不外調，怒氣忡忡，謂：「我們大家都辭職，讓孫洪伊一個人去幹。」<sup>④7</sup>黎總統覺得總統做得太苦，於是採納左右的意見，請徐世昌來京組閣，徐則表示：擁護元首，維持內閣，不入政界。十一月十六日，徐由衛輝到北京，次日，黎躬親訪徐。徐解決府院衝突的腹案是：調孫洪伊爲農商總長，徐樹錚出主陸軍部，使黎、段均不失面子。徐世昌將此腹案語段，段則謂：「孫洪伊志大才疏，做事不擇手段，破壞北洋團體。」因而拒絕大徐的安排。<sup>④8</sup>徐世昌後來又提出折衷辦法，即孫洪伊、徐樹錚同時去職，並推薦張國淦代小徐爲院秘書長。黎接納此項辦法，遂於十一月二十日令免孫洪伊內務總長的職，以次長謝遠涵代理部務。同日令准徐樹錚辭院秘書長職，以張國淦任院秘書長。<sup>④9</sup>孫洪伊回到國會，依然用國會內黨團的力量打擊段祺瑞，第一次否決任可澄的內務總長同意案，第二次否決張國淦兼任內務

總長案，都是對段的報復手段。<sup>⑤0</sup> 段祺瑞對孫亦用報復手段，遂於六年一月十四日命步軍統領江朝宗派兵到羊肉胡同孫宅搜查，謂孫宅匿有危險份子八人，孫有「陰蓄死士進行暗殺」之嫌疑。孫懼，即逃往南京，托庇於馮國璋。<sup>⑤1</sup> 院秘書長徐樹錚去職，段祺瑞心有不甘，乃要求黎總統免去府秘書長丁世驛的職。黎正想拒絕段的要求，忽然接到張勦痛斥丁世驛的電報，黎的態度便軟化下來。二月二十五日，黎准丁世驛辭去府秘書長職，以夏壽康繼任。<sup>⑤2</sup> 府院衝突的結果，使孫、徐、丁三人相繼去職。而黎、段的衝突，方興未艾。孫洪伊與丁世驛的倒段計畫，依然暗中進行。段內閣的閣潮仍在起伏中。

#### 四、參戰案與內閣瓦解

民國三年秋，歐戰爆發，英法等國同邀中國加入協約國，會袁世凱專心帝制，無暇對外，僅宣布局外中立。至六年二月一日，德國使用無限制潛艇政策，引起中立國憤慨。美國以德國違背公約，蹂躪人道，遂宣布對德絕交，並勸中立諸國，與美國採取一致行動。二月四日，我國駐美公使顧維鈞，以美德絕交事電告外交部，同日，美駐北京公使芮恩施通牒中國政府，仿美國之例，與德國絕交。國務院因此開特別外交會議，商討對策。出席會議者，除全體閣員外，並邀請陸徵祥、王寵惠、梁啟超、胡維德等名流參與討論。<sup>⑤3</sup> 會議數次，至八日始決定向德提出抗議，翌日外交部向德國駐華公使致送抗議書。當時朝野對於對德絕交與宣戰問題，有贊成與反對兩派，贊成者，政府以段總理主張最力，在野者梁啟超主張最力，國會中研究系皆從其領袖梁啟超的主張，益友社與政學系也贊成加入協約國。反對者，政府方面黎總統、馮副總統為代表，在野名流有孫中山、唐紹儀、康有為、溫宗堯等，國會中舊國民黨的丙辰俱樂部極端反對加入協約國。<sup>⑤4</sup> 對德抗議書提出後，德國政府遲不作答，而協約國駐京公使則勸我國加入協約。於是內閣決定致電駐協約國各公使，令向駐在國政府探詢意旨。三月四日段總理率全體閣員往總統府，提出一件訓令駐日公使章宗祥探詢日本政府意旨的電稿，請總統蓋印拍發，黎總統以該電文中有「對德絕交」之語，恐國會反對，因而未予蓋印。內閣以黎總統阻其外交大計，教育總長范源濂拍案說：「總統優柔誤國」。段總理也憤怒地說：「總統既以內閣所為不合，無妨另簡賢能。」<sup>⑤5</sup> 黎木然不語，其他閣員都不表示意見，段總理率閣員快快退出總統府。當天下午，段即提出辭呈，掛專車出京赴津，這是步唐紹儀後塵，民國建立以來府院政見不合總理拂袖而去的第二次。范源濂也於當天提出辭呈。

黎總統本想批准段的辭職，命徐世昌、王士珍或李經義出來組閣，但由於督軍團的通電擁護段總理，黎嚇得改變了初衷。<sup>55</sup>五日黎派副總統馮國璋赴津挽留<sup>57</sup>，並附以總統不干預對德外交政策為條件。翌日，馮偕段由津回京供職。七日，馮陪段到總統府謁黎，段向黎報告對德拒交後的種種利益，<sup>58</sup>黎不表意見。當晚即將訓令章宗祥的電報拍發。八日國務院將對德絕交案咨送參衆兩院。九日段總理邀宴兩院議員於迎賓館，疏通對德外交意見。十日下午二時，兩院各開秘密會議，段總理偕有關總長，先後出席國會兩院，報告外交方針，提出對德絕交案，徵求同意。衆議院討論後，投票表決，同意者三三一票，不同意者八七票，以絕大多數贊成通過。次日參議院投票表決，同意者一五九票，不同意者三五票，亦以絕大多數贊成通過。<sup>59</sup>十四日黎總統宣布與德國斷絕外交關係。對德絕交問題暫告一段落，但黎段間的裂痕又加深一層。

中國對德絕交，原受美國影響。六年四月六日，美國對德宣戰，段總理力主追隨美國，對德宣戰，黎總統則不以為然。段為達到參戰目的，遂於四月二十五日召集各省督軍在北京開會，討論外交問題。出席者計有：山東督軍張懷芝，湖北督軍王占元，直隸督軍曹錕，江西督軍李純，河南督軍趙倜，山西督軍閻錫山，福建督軍李厚基，吉林督軍孟恩遠，安徽省長倪嗣沖，綏遠都統蔣雁行，察哈爾都統田中玉，晉化鎮守使孔庚等，均先後到京，其餘各省亦派代表與會，此世所謂「督軍團會議」。會議結果，關於外交問題，一致簽名贊成對德宣戰，連大罵主戰首腦梁啟超為「亡國文妖」的倪嗣沖也不例外。<sup>60</sup>五月一日內閣會議，除國務員出席外，倪嗣沖、張懷芝、李厚基、孟恩遠公然列席閱議，爭相發言，力主參戰。張懷芝大言不慚地說：「地方老百姓都是贊成打德國的，若不尊重民意，鬧出風潮來，咱們地方官不能負責<sup>61</sup>。」五月二日，倪嗣沖、張懷芝、李厚基等聯袂到總統府，請求黎總統對德宣戰，黎斥張等勿干涉外交。三日，段宴請參衆兩院議員，疏通對德宣戰案。四日督軍團代表倪嗣沖、張懷芝、王占元等也大宴兩院議員，請贊成對德宣戰案。<sup>62</sup>六日段將閱議通過的參戰案送到總統府，七日黎總統向衆議院咨送參戰案，依臨時約法等三十五條規定，咨請同意。翌日衆議院開秘密會議討論，決定於十日開全院委員會審查。<sup>63</sup>五月一日下午一時，衆議院開全院委員會，審查宣戰案。門首忽聚集數千人，各持「陸海軍人請願團」，「五族公民請願團」，「政學商界請願團」，「北京學界請願團」，「北京市民請願團」等各種旗幟，並以傳單分給到院各議員，議員有不接傳單或接之稍遲者，均被羣衆凶毆。當時有代表趙鵬圖、吳光憲、劉堅、白亮、張堯卿、劉世鈞等六人入謁議長，聲稱須於當

日將宣戰案通過，否則不許議員出院，當經議長拒絕。議員憤怒，於是將全院委員會改為大會，大會通過電請國務總理、內務總長、司法總長出席大會備詢。下午五時，兼署內務總長范源濂到院。七時頃，段總理繼至，時院外紛擾益甚，段總理命巡警總監吳炳湘將「公民團」解散，經巡警總監至門前勸諭無效，乃招馬隊至院，將「公民團」驅散。議員被毆傷者，有鄒魯、龔政、陳策、吳宗慈、郭同等人。此外，尚有日本新聞記者被誤毆受傷。<sup>64</sup>衆議員激憤，遂停止會議。此次包圍議院的公民並非真正公民，全是段派傅良佐、靳雲鵬、王揖唐所收買的游民，每人每小時大洋五角。<sup>65</sup>十一日段派人員在學府胡同開會，討論對策。張國淦勸段祺瑞辭職，並主張成立「國防內閣」。該內閣合國民黨二人，研究系二人，北洋系二人於一鑪，以安定政局。徐樹鋒首先反對「國防內閣」，段也不願辭職。<sup>66</sup>同日，外交總長伍廷芳，司法總長張耀曾，農商總長谷鍾秀，海軍總長程璧光相繼提出辭呈。財政總長陳錦濤，交通總長許世英也因故先後去職，內閣僅有段總理一人，國務院不復成會。段亦擬就辭呈，鈐印待發，因督軍團阻止而作罷。本來國會中對參戰案持反對態度者，只有國民黨系的內辰俱樂部一派，研究系當然贊成，政學會派及益友社派也會贊成。<sup>67</sup>若不是「公民團」威逼國會，招致議員的憤怒，參戰案通過於衆議院恐不成問題。段氏收買「公民」，包圍國會，反而弄巧成拙。

五月十三日，督軍們有以同鄉的資格，有以地方長官的資格分別宴請各省國會議員，如曹錕、張懷芝、趙倜、閻錫山、倪嗣沖等分別宴請直、魯、豫、晉、皖等省國會議員，請贊成宣戰案，支持段內閣。段總理仍鍥而不捨，於十五日、十八日兩次咨請衆議院從速議決參戰案<sup>68</sup>。十九日，衆議院復議參戰案，議員褚輔成動議謂：「閣員辭職者衆，不能行責任內閣之實，不如暫行緩議，俟內閣全體改組，再行討論。經表決，以二二九票對一二五票，多數通過。<sup>69</sup>衆議院即以此項決議，咨覆內閣。按內閣制的基本原則，國會擱置內閣的重要信任案，即表示國會不信任內閣，此際內閣應即辭職，以示負責。不然則呈請元首下令解散國會，重新選舉，以探求真正民意所在。根據臨時約法，總統固然無解散國會之權力，但內閣總理亦當有「不能行其志則去」的政治家風度。段總理不此之圖，卻遷怒國會，即日嗾使督軍團呈請總統，改制憲法，解散國會。呈文中有：「猶憶天壇憲草初成，舉國惶駭時，我大總統在鄂督都任內，挈銜通電，力闢其非。至理名言，今猶頌聲盈耳。議憲各員，具有天良，當能記憶。何竟變本加厲，一至於此。惟有仰懇大總統權宜輕重，毅然獨斷。如其不能改正，即將參衆兩院即日解散，另行組織，

……。」<sup>⑦</sup>黎總統核閱呈文後，飭武人不當越俎代庖，干涉政治。遂答以「三不字」，即不違法，不怕死，不下令。<sup>⑧</sup>在國會方面，意在排段倒閣，亦請總統免段祺瑞內閣總理職。二十一日，黎總統召孟恩遠、王占元入府談話，告以民國約法上，總統無解散國會權，解決時局的辦法，惟有請段總理辭職，另組新閣。孟、王表示將總統之意轉達各督軍。<sup>⑨</sup>督軍團得此消息，認爲總統袒護國會，於是相約出京，聯袂赴徐州開會。五月二十三日，黎總統明令免國務總理兼陸軍總長段祺瑞職，並令外交總長伍廷芳暫行代理國務總理。黎復將免段原因通電各省，有謂：「當國步艱危之日，未便令久任其難，本大總統特依約法第三十四條，免去該總理本職，由外交總長暫行代署，俾息仔肩，圖徐大用。」<sup>⑩</sup>免職令下達後，段即日離京赴津，到津後，即以國務總理名義，發布通電，否認免職令的效力。電文中謂：「查共和國責任內閣制，非經總理副署，不能發生效力，以上各件未經祺瑞副署，將來地方及國家因此發生任何影響，祺瑞概不能負責。」<sup>⑪</sup>代理國務總理伍廷芳，依據約法第三十四條，解釋總統有權任免全國文武官吏。同時袁世凱時代，內閣總理唐紹儀、熊希齡免職，由代理者陸徵祥、趙秉鈞副署，與約法並無不合。故黎總統免段總理職並不違法。計自五年八月段內閣成立，至六年五月段總理免職，爲時九閱月的內閣至此全完瓦解。

### 參、段祺瑞的第二次組閣

#### 一、第二次內閣的成立及閣席分配

六年五月二十三日，黎總統令免段祺瑞國務總理兼陸軍總長職，段系督軍相繼獨立，聲援段氏。倪嗣沖首先發難，五月廿九日通電與中央脫離關係。相繼宣告獨立者有：河南、山東、奉天、浙江、直隸、山西、陝西、福建等省督軍。獨立各省督軍，在天津設立軍務總參謀處，以雷震春爲總參謀，擬設臨時政府，訂定根本大法。<sup>⑫</sup>副總統馮國璋，也於六月三日宣布辭職，表示不負責任。一時風聲鶴唳，草木皆兵。黎總統見情勢危殆，遂用王士珍、李盛鐸之誤，電召安徽督軍張勳來京，共商國是。張勳於六月七日率兵北上，八日抵天津後，即請黎總統解散國會，否則不負調停之責。黎不得已，俯允所請。代理國務總理伍廷芳對解散會，不予副署。黎免伍氏代總理職，任江朝宗暫行代理國務總理，<sup>⑬</sup>由江朝宗副署，於六月十三日發布解散國

會令。⑦次日，張勲即偕未就職的國務總理李經義進京，十八日通電請脫離中央各省，取消獨立。各省覆電，表示擁護中央，天津總參謀處亦宣布解散，⑧政局稍事緩和。不料張勲於七月一日晨四時，偕王士珍、江朝宗、吳炳湘、康有為、陳光遠等，同入清宮，奏請清廢帝溥儀復辟。清廷即頒布上諭，收回大權，定為君主立憲政體，政治體制悉改如宣統元年之體制，分封有功人員，如封黎元洪一等爵，授徐世昌為弼德院院長，康有為為副院長，各部總長仍稱尚書，各省督軍改稱督、撫。授張勲直隸總督北洋大臣，授馮國璋兩江總督南洋大臣，陸榮廷為兩廣總督，獨段祺瑞未予授職。七月一日午前七時，張勲命梁鼎芬、劉廷琛等入總統府，請黎總統「奉還大政」，黎嚴詞拒絕，遂即發布三電，否認復辟，拒絕還政，並令各省出師討賊。⑨二日黎偕隨從人員入日本使館，日本駐京公使許為保護，但不得作政治活動。⑩同日黎於倉皇中令准國務總理李經義辭職，特任段祺瑞為國務總理。⑪當日晚段與梁啟超、湯化龍等決定討賊，晚九時段偕梁、湯，駛至馬廠，見第八師師長李長泰，商定討賊大計。翌日組成「討逆軍」，推段祺瑞為總司令，分兩路進攻北京，討伐逆賊張勲，經十天攻戰，張勲兵敗，奔避駐京荷蘭使館，北京收復。復辟醜劇，如曇花一現，迅即討平。段祺瑞因而贏得「三造共和」之功。

當段氏督師馬廠，起兵討賊之時，即於七月六日在天津成立內閣總理辦事處。俟復辟亂平，段即於七月十四日上午七時入京，到國務院視事。隨段入京者有：李思浩、葉恭綽、徐樹錚、靳雲鵬、張國淦、曾毓雋等。⑫段對黎芥蒂頗深，不願迎黎復位，而又恐馮國璋不好對付，亦不願馮繼任總統，卻想授意北洋武人推舉徐世昌為臨時總統。國務院秘書長張國淦期期以爲不可，力勸段氏到日本使館迎黎復職，於是段採納張國淦的建議，親赴日本使館迎黎回東廠胡同私宅。⑬黎氏回宅後，即通電全國，宣告去職，其第一電略謂：將赴津養疴，以後息影家園，不聞政治。第二電則否認復職之說，並以「五事」自効，向全國人民「告哀」，決定引咎退職，杜門思過，掃地焚香，磨滌餘生。⑭馮代總統亦於是日（十四日）通電，請黎總統復職。略謂：天禍中國，變起京師，元首被迫，越在使館。國璋徇各方面之請求，依法代理。……幸段總理暨各司令赴機迅速，慷慨興師。各省軍民，義憤填膺，趨向一致。浹旬之間，肅清京師，共和回復。特念國璋代理之職權，爲黎大總統因故不能執行而產生。現在京師收復，迎歸大總統，即日入居舊府，並以國璋代理之職權，奉還黎大總統。法律事實，均以如此，方爲名正言順。」⑮

七月十五日，段祺瑞正式組閣，特任汪大燮爲外交總長，令准陸軍總長王士珍辭職，以段祺瑞兼任陸軍總長，任劉冠雄爲海軍總長。十七日，特任湯化龍爲內務總長，梁啓超爲財政總長，林長民爲司法總長，張國淦爲農商總長，曹汝霖爲交通總長。<sup>85</sup>

此次內閣，爲段派軍閥，研究系及新交通系所組成的聯合內閣。茲將閣員姓名、籍貫及政黨傾向表列於左：

| 職    | 銜 | 姓 | 名       | 籍     | 貫         | 政 | 黨 | 傾 | 向 |
|------|---|---|---------|-------|-----------|---|---|---|---|
| 國務總理 |   | 段 | 祺       | 瑞     | 安徽合肥      |   |   |   |   |
| 外交總長 |   | 汪 | 大燮      |       |           |   |   |   |   |
| 內務總長 |   | 湯 | 化龍      | 浙江錢塘  | 舊官僚，曾隸進步黨 |   |   |   |   |
| 財政總長 |   | 梁 | 啓超      | 湖北蘄水  | 舊官僚，曾隸進步黨 |   |   |   |   |
| 司法總長 |   | 林 | 長民      | 廣東新會  | 研究系       |   |   |   |   |
| 農商總長 |   | 張 | 國淦      | 福建閩侯  | 研究系       |   |   |   |   |
| 交通總長 |   | 曹 | 汝霖      | 江蘇上海市 | 討論會       |   |   |   |   |
| 陸軍總長 |   | 段 | 祺瑞兼安徽合肥 | 湖北蒲圻  | 新交通系      |   |   |   |   |
| 海軍總長 |   | 劉 | 冠雄      | 福建閩侯  | 段派軍閥      |   |   |   |   |
| 教育總長 |   | 范 | 源濂      | 湖南湘陰  | 舊官僚接近研究系  |   |   |   |   |

此次內閣，研究系自稱爲政黨內閣，湯、梁、林爲研究會會員，汪大燮、張國淦、曹汝霖、范源濂在民國元二年間曾隸屬進步黨，段祺瑞與進步黨接近，故除劉冠雄外，可謂係同一黨人所組成之內閣。<sup>86</sup>申報記載梁啓超入閣的主義，謂：憲法研究會昨開大會，梁啓超告入閣之主義，在樹政黨政治模範，實現吾輩政策。故爲國家計，爲團體計，不得不犧牲個人，冒險奮鬥，允宜引他黨於正道，不可摧殘，演成一黨專制之惡果，吾人負此重責，願諸君爲後盾。<sup>87</sup>

研究系建立政黨政治之規模，此次內閣研究系自稱爲政黨內閣者，實不能成立。原因有二：其一爲討論會與研究系不合

作。其二爲段祺瑞對湯、梁尊而不親，並不接近研究系，同時武人反對湯、梁入閣。討論會首領張國淦與段關係密切，過去曾任段內閣的秘書長，其討逆之功，不在湯、梁之下，因此張國淦在內閣中不願做研究系的附庸。曹汝霖雖隸新交通系，但自討論會成立，即以金錢援助討論會，<sup>⑩</sup>故曹可算是討論會的一分子。討論會與交通系首領梁士詒關係甚密切，因之交通次長葉恭綽亦算是討論會一分子。如此在內閣中，討論會的力量不亞於研究系，所以八月一日討論會開會，討論與研究系合併問題，遭多數會員反對，結果否決。<sup>⑪</sup>段派武人反對湯、梁入閣，在組閣前，徐樹錚就力加反對，謁段力爭。據「民國政史拾遺」記載：

（段）擬邀梁長財政，湯長內務，林長司法，其中梁、湯全出段意，林則由南京督軍推薦，而得段認可者，……詎段之親信徐樹錚聞之大謂不然，謁段力爭，謂：「我輩衝鋒陷陣，始奏膚功，結果乃爲幾個文人造機會，恐必有憤慨不平者，乞稍加慎重，勿爲他人利用。」段不爲動，且力諫其勿得多事」。徐因往見梁，謂：「先生文章道德，海內同欽，若肯長內務，我輩極表贊成。至濟武（化龍）則遠非公比，只可主持教育，藉資熟手（湯在袁世凱時代曾任教長），內務重任恐非所宜。」梁笑答：「我輩翊贊合肥，削平叛亂，本意祇在保全國體，豈敢絲毫有所希冀，雖承合肥盛意相邀，仍決辭謝。况組閣權在合肥，君既非啣命而來，更何得私相擬定？」徐乃爽然而去。徐去後，梁、湯聯袂謁段（時林長民尙在南方），堅辭入閣。段曰：「此必是又錚（樹錚號）從中作祟。」因就電話呼徐嚴斥之，且曰：「如任公、濟武不肯入閣，汝此後不必來見我。」<sup>⑫</sup>

由以上敘述可見，段派武人反對研究系入閣，後經段祺瑞堅持，及研究系人員催促，梁、湯、林才決定入閣。因此我人認爲此次內閣並非研究系的政黨內閣，只是研究系、討論會、新交通系及段派軍閥所組成的各黨派聯合內閣。各國務員除段祺瑞、劉冠雄爲軍人外，其餘均係文人，湯、梁、林固不待言，張國淦、汪大燮出自甲科，曹汝霖留學日本習法政，范源濂則留日學師範。

此次內閣組成，並未徵得國會同意。只是事實政府而非合法內閣。因此西南方面大爲反對，國父孫中山先生於七月十九日致段祺瑞電中謂：「總理一職，既無同意，亦無副署，實爲非法任命。」<sup>⑬</sup>海軍總長程璧光亦通電，主張擁護約法，恢復國會，否認非法政府。謂：「自約法失效，國會解散之日起，一切命令，無所根據。當然無效，發此命令之政府，當然否認。」<sup>⑭</sup>雲

南督軍唐繼堯亦通電，擁護約法，否認非法內閣，謂：「國務員非經提交國會同意，由總統任命，不能認為合法。」<sup>94</sup>

## 二、第二次內閣的大政方針

段氏第二次組閣的政策，可分對內對外兩方面言之：對外為積極進行對德宣戰。對內政策可分三點說明，第一為成立參議院，以作改造國會的基礎，其次為對外借款的財政政策。第三，亦即最重要者，為用兵西南，統一全國。

先析論對德宣戰。段氏第一次內閣的瓦解，就是由於對德參戰問題所引起，我人已於上節論述。此次內閣組成後，對於參戰問題，積極進行解決，以前受阻於國會者，而今暢行無阻。得代理總統馮國璋的同意，於六年八月六日，經內閣會議通過，將以前的「國際政務評議會」，改為「戰時國際事務委員會」<sup>95</sup>，研究宣戰後應辦事宜。八月十三日，內閣會議決定對德宣戰案。十四日總統布告，對德、奧宣戰。略謂：「我中華民國政府，前以德國施行潛水艇計畫，違背國際公法，危害中立國人民生命財產，曾於本年二月九日向德國政府提出抗議。不意抗議之後，其潛艇計畫曾不稍變。……遂於三月十四日向德國政府宣告斷絕外交關係，並將經過情形宣示中外。乃自絕交後，歷時五月，潛艇之攻擊如故，非特德國而已，即與德國取同一政策之奧國，亦始終未改其態度，既背公法，復傷害吾人民。我政府責善之深心，至是實已絕望。爰自中華民國六年八月十四日上午十時起，對德國與奧國宣戰，所有以前我國與德、奧兩國訂立之條約合同協約及其他國際條款國際協議，屬於中國、中奧之關係者，悉依據國際公法及慣例，一律廢止」。<sup>96</sup>自對德絕交後，天津、漢口兩地原設之德國租界，接收管理，並組織特別臨時管理局，本日將該臨時管理局改為特別區市政管理局。又天津奧租界，一併接收管理。<sup>97</sup>德奧人民之民刑訴訟案件，均由中國法院審判。由於對德奧宣戰，收回德奧租界及部份領事裁判權。同時協約國允諾，庚子賠款，無息延期五年，德奧兩國之賠款撤銷。此次對德奧宣戰，只是政府的外交措施，並未經國會同意，直到七年十一月二日，北京新國會才予以追認。<sup>98</sup>南方軍政府於六年九月十八日，將對德奧宣戰案諮詢國會非常會議，國會非常會議於九月二十二日開會議決，承認對德奧兩國交戰狀態，軍政府於二十六日宣布對德奧宣戰。<sup>99</sup>參戰問題，總算南北一致，告一段落。

至於國會問題，自段氏討平復辟，重組內閣後，約有三種主義：第一為恢復舊國會，第二為依據約法重新改選，第三為減

其員額，改造國會。<sup>100</sup> 段氏本人因過去舊國會曾與之爲難，擋置參戰案，故對舊國會耿耿於懷，雅不願恢復。研究系閣員，因在舊國會中，其本系議員人數太少，無法實現其政策，尤其不願恢復，並謂：「中華民國已爲張勦復辟滅亡，今國家新造，應倣照第一次革命先例，召集臨時參議院，重定國會組織法及選舉法後，再行召集新國會。」<sup>101</sup> 故段派軍閥及研究系均不願恢復舊國會，而贊成第三說，即減少員額，改造國會。於是國務院於七月二十四日通電各省，徵求召集臨時參議院之意見，請迅速詳復。電文有謂：「今日既爲遵行約法時代，則所謂合法之立法機關，無過於約法上參議院者，其立法之職權，載在約法，班然可考。夫國會之職權，乃由約法上之參議院遞嬗而來，有參議院行使立法權，既無異於國會之存在，是與約法精神共和本旨，皆不相違。且人數無多，選派由地方自定，依據約法，可以迅速成立。救時之圖，計無逾於此者。……總之，憲法未定以前，約法爲根本大法，依據約法以召集約法上之參議院，依據約法上參議院之職權，以解決制憲，修正國會組織各問題，則事事守法以行。」<sup>102</sup> 各省覆電，贊成者衆多。及至馮副總統北上抵京，蒞府視事，<sup>103</sup> 令各省區長官選派參議員，到京組織參議院。令曰：

國會組織法及兩院議員選舉法，民國元年，係經參議院議決，咨由袁前大總統公布。歷年以來，累經政變，多因立法未善所致，現在亟應修改。著各行省蒙藏青海各長官，仍依法選派參議員，於一個月內到京，組織參議院，將所有應行修改之組織選舉各法，開會議決。此外職權，應俟正式國會成立後，按法執行，以示尊重立法機關之至意。」<sup>104</sup>

參議院組織令發布後，各省區除西南各省外，均分別選派參議員到京。十一月十日參議院舉行開幕式，代理總統馮國璋，內閣總理段祺瑞及其他國務員均列席。馮代總統、段總理分別致頌詞。段氏頌詞略謂：

今日爲參議院開會之期，諸君子富於經驗學識，抱愛國之誠，惠然戾止。……凡人民所祈請，宏達所籌畫，僉以先設參議院，解決根本辦法，爲當務之急。琴瑟不調，則改絃更張。易曰：无平不陂，無往不復。西儒謂力行之理，兩力平均，等輕等重，則成定體；兩力維繫，相吸相繞，則成回還往復之體。世界萬事萬物，不能外此公例。諸君子更定良法，使三權劑於平。<sup>105</sup>

十四日參議院互選議長，結果選定王揖唐爲議長，邢彥圖爲副議長。職員既定，參議院即進行其所指定的工作。至七年二月，

將國會組織法，參議院議員選舉法及衆議院議員選舉法，逐一修正。並議決蒙古回部西藏第一屆衆議院議員選舉施行法，均經馮代總統於二月十七日由王士珍內閣副署公布。<sup>⑩</sup>

段氏重新召集參議院，聲稱係依據約法行事，其實是「謬引約法」，依照約法規定，參議院自國會成立之日起解散（二十八條）。國會已成立五年，臨時參議院早已解散。而今重新召集，於法於理均說不通。因此，西南始終反對。軍政府大元帥孫中山即於十月三日通電反對。有謂：

民國存亡，繫於約法，約法無效，民國即亡。查約法政府既無解散之權，更無國會成立之後再發生參議院之理。乃北京偽政府於九月二十九日，勿有另組新國會，重開參議院之偽令。背叛約法，逆跡昭然，退化却步，為天下笑。<sup>⑪</sup>

廣州國會非常會議亦通電反對重組參議院。謂：「約法第二十八條規定，參議院於國會成立之日起解散。民國國會久已成立，人民與政府亦久已承認，今於國會非法解散後召集參議院，尚頗然依據約法自欺欺人，又將誰信！」<sup>⑫</sup>他如雲南督軍唐繼堯，雲南國民後援會等均紛紛通電反對。<sup>⑬</sup>

關於第二次組閣以後的財政政策，並無遠大計畫，只是舉外債，求勉強支持而已。復辟亂平，百廢待舉，需款孔急。同時，段欲用兵西南，統一全國，軍事費用浩大，入不敷出，據財政總長梁啟超向總統、總理密報：自六年九月至七年六月十個月內，中央收支概算，總收入為七千萬元，總支出為一億餘元，不敷三千一百萬元。而在前項預算之內者，自梁啟超就財政總長後，僅軍費一項支出計達四百八十餘萬元。此項不足款額，均借外債墊支。<sup>⑭</sup>由此可知當時財政之困難。至於用兵西南之政策，容下節論述。

### 三、平南失敗與內閣傾倒

自張勲入京，脅迫黎總統解散國會（六月十三日），粵督陳炳焜，桂督譚浩明於六月二十日宣布兩廣暫行自主，滇督唐繼堯公開反對段內閣。<sup>⑮</sup>國會議員因段不恢復舊國會紛紛南下，六年八月開國會非常會議於廣州，三十日議定「中華民國軍政府組織大綱十三條」，九月一日選孫中山先生為大元帥，次日選陸榮廷、唐繼堯為元帥，十日孫大元帥就職，並組織軍政府，樹起

「護法」的旗幟，與北京政府對抗，於是中國遂形成南北對峙的局面。

內閣總理段祺瑞欲以北洋兵力征服西南，統一中國，代理總統馮國璋，與段氏同床異夢，主張以和平談判方式統一南北。馮、段對統一中國的主張不同，是北洋軍閥分裂成直、皖兩系的主因。段氏征南計畫有二：一為由四川進攻滇黔，一為出湖南進攻粵桂。八月六日令其心腹大將傅良佐為湖南督軍，派吳光新為長江上游總司令兼四川查辦使，便是征南計畫的實施。在四川方面，先是督軍兼省長蔡鍔因積勞病歿，請假赴日就醫（五年九月），以督軍荐羅佩金代理，以省長保戴戡代理。但欲窺川督的川軍第二師長劉存厚甚為不滿，因有六年四月十八日，劉存厚的川軍與羅佩金的滇軍在成都發生衝突之事，雙方戰鬥激烈。北政府斷然處置，將羅、劉同時調京，命省長戴戡暫行兼代川督。<sup>⑪</sup>復辟亂起，劉存厚的川軍與戴戡的黔軍大起衝突，在成都激戰，黔軍不支，退出成都，戴戡戰死軍中。<sup>⑫</sup>北政府於八月六日派吳光新入川查辦川、黔軍衝突事，吳奉命後，即由岳州率兵兩混成旅入川。段祺瑞想於川亂平定後，以吳光新為川督，進軍滇、黔。但吳光新太不中用，在宜昌逡巡經月，始輸送一部分軍隊到重慶，吳光新旋自行西上，詎料川軍第五師師長熊克武包圍重慶，將駐重慶的北洋軍繳械，吳光新倉皇乘船逃走，北洋軍輜重全被川黔軍奪去，於是段祺瑞的征川計畫，盡成泡影。<sup>⑬</sup>

湖南方面，自八月六日命傅良佐督湘後，原任湖南督軍兼省長譚延闔並未抗命。一面辭職，一面遣使雲亭入京迎傅，但暗中却部署軍事，委劉建藩為零陵鎮守使，令湘軍第一師第二旅旅長林修梅部開赴衡州，謀與援湘之桂軍聯絡，作為以後獨立的張本。<sup>⑭</sup>傅良佐於八月二十六日由北京南下，統率王汝賢（第八師）、范國璋（第二十師）兩師，九月九日抵長沙，即日視事，傅一上任，即發布兩道命令：（一）第二旅旅長林修梅撤職，以鄒序彬接充旅長。（二）以陳遽璋代劉建藩為鎮守使。<sup>⑮</sup>劉、林二人被傅良佐撤職後，即於九月十八日在衡、永兩地宣布自主，謂：「兩粵宣言護法，則易湘督以為武力征服之圖……」建藩等治軍湘南，保國衛民，是為天職，特率湘南軍民子弟，宣告自主，與段政府脫離關係，一切軍民政務，均與海軍、兩廣、雲南各省一致進行。<sup>⑯</sup>

湘軍第一師轄李右文、林修梅兩旅，師長趙恆惕丁憂回籍，由第一旅李右文旅長代理，李傾向北政府。當傅良佐命李代師長率第一旅攻衡州時，第一旅兵士紛紛投向零陵，與林修梅軍隊聯合，李右文隻身逃回長沙。傅良佐即任王汝賢為湘南戰備總司令，

范國璋爲副司令，討伐劉建藩、林修梅。自六年十月初開戰，至十月下旬，北軍旅長朱澤黃攻陷寶慶、衡山。<sup>(18)</sup>及至十一月初，由於湖南護法軍總司令程潛奮戰，與粵桂援湘聯軍入湘助戰，南軍聲勢大振，北軍勢弱，節節敗退。十一月十一日，粵桂聯軍總司令譚浩明、湖南護法軍總司令程潛進入衡州，十四日南軍攻克寶慶，十六日攻克衡山，十七日攻克衡陽、湘潭。正當南北戰爭激烈之際，北軍湘南總司令王汝賢、副司令范國璋於十一月十四日通電中央各省及自主諸省，請雙方停戰，勿同室操戈。同日，湖南督軍傅良佐，代理省長周肇祥棄長沙私逃，長沙大亂，由各省紳商，開會討論，組成湖南暫時維持軍民兩政辦公處，公推王汝賢總司令爲辦公處主任，擔任維持秩序。十八日省城大火，王汝賢兵力不支，退出長沙，奔走岳州，長沙遂爲湘粵桂聯軍所佔，<sup>(19)</sup>段祺瑞征湘計畫，至此完全失敗。

段祺瑞因用兵川、湘失敗，遂呈請辭內閣總理職，各部總長亦連帶辭職。旋經代理總統馮國璋挽留，始照舊供職。段氏辭職、留職，曾發表兩電。<sup>(20)</sup>其一（銑電）略謂：

祺瑞自五月罷職以後，久已厭絕人事，閉門卻客，國變再出，大違初衷，就任以來，賴諸君子羣策羣力，共濟艱難，私冀發揮我北洋同袍之實力，統一國家，奠寧宇內，庶幾人民得以安堵，法治乃能設施。此次西南之役，不得已而主張用兵，……迨戰事既開，川省湘軍，圍於瀘縣，旦夕將下，已操全勝之局。兩粵布置已定，陳陸之勢日蹙。湘省雖有小挫折，並未大敗。乃奸人煽惑，軍無鬥志，剛日王汝賢、范國璋等通電傳來，聞之痛惜，不意我同袍中，竟有此不顧大局之人，千紀禍國，至於此極也……環顧國內，惟有我北方軍人實力，可以護國護法。果能一心同德，何圖不成？何力不就？辛亥、癸丑之間，我北方軍人數不及今日三之一，地利不及今日三之一，所以能統一國家者，心志一而是非明也。近來南方黨徒，亦知我北方軍人宗旨正大，根底盤深，非彼西南勢力所能兼併，乃別出陰謀，一曰利用，二曰離間，三曰誘餌。昌言反對者，固爲彼所深仇，即與之周旋者，亦是佯爲結好；無非啓我鬭牆之爭，收彼漁人之利。始以北方攻北方，繼以南方攻北方，終至於亡國滅種而後快。王汝賢等爲虎作倀，飲鴆而甘，撫今追昔，能無感慨！北方軍人分裂，即爲中國分裂之先聲；我北方實力滅亡，即爲中國滅亡之朕兆。

其第二電謂：

段祺瑞的三次組閣

祺瑞於昨日呈請辭職，其不得已之苦衷，銑電前達，當荷鑒及。乃蒙元首再四堅留，以國事艱難相責，瀝陳未能得請，已於今日照常任事，特此電達。

右述兩電，第一電（銑電）痛責王汝賢、范國璋通電主和。同時說明，當時具有統一國家實力者，只有北洋派。段氏此電處處以北洋軍人爲着眼點，不能以全國人民利益爲出發點，實失內閣總理之立場，而表現出偏狹的胸襟。其第二電只是說明不得已辭職及被挽留照舊供職而已。

當十一月十八日，王汝賢退出湖南省城，湘粵桂聯軍總司令佔領長沙時，馮系直督曹錕、鄂督王占元、蘇督李純、贛督陳光遠四人聯名通電，請撤兵停戰，且願作調人。謂：「伏願念亡國之慘哀，生靈之痛苦，卽日先行停戰，各守區域，勿再衝突，俾得熟商大計，迅釋糾紛。魯仲連之職，錕等願擔任之。更祈開誠布公，披示一切。既屬家人骨肉，但以國家爲前提，無事不可商酌，無事不可解決。」<sup>(22)</sup>

此舉顯然是馮派軍人排段的明白表示，亦卽北洋直、皖兩系分裂的具體說明。段氏見馮系軍人逼迫過甚，不得已於十一月二十日再度提出辭呈，代總統馮國璋於二十二日，毅然令准段總理免職，以外交總長汪大燮代理國務總理。段免職後，內閣閣員相繼求去，二十二日令財政總長梁啟超給假，以次長李思浩暫代。三十日准內務總長湯化龍、財政總長梁啟超、司法總長林長民、教育總長范源濂、農商總長張國淦免職。<sup>(22)</sup>至此，段氏第二次內閣於焉傾倒。

## 肆、段祺瑞的第三次組閣

### 一、第三次組閣的透視

平南失敗，段祺瑞去職。六年十一月三日，代理總統馮國璋命王士珍署國務總理，王是馮的直隸同鄉，爲人和平謹慎，且贊成馮的和平統一政策。王內閣名單於十二月一日發表，以陸徵祥長外交，錢能訓長內務，王克敏長財政，江庸署司法、劉冠雄長海軍，田文烈長農商，曹汝霖長交通。<sup>(23)</sup>馮爲進行與西南議和，遂於十二月七日命湖南省長譚延闔兼署督軍。馮並早與陸榮廷暗

中洽接，使陸背叛護法軍政府，通電主和。<sup>(4)</sup>岑春煊也與長江三督（李純、王占元、陳光遠）相呼應，昌言和平。<sup>(5)</sup>馮見和談時期醞釀成熟，於十二月二十五日正式發布弭戰布告。略謂：

政見不同，各國恆例。然苟有他道焉，可以息爭，則寧避武力而用和平。誠以好治而惡亂，去危而就安，人人心理所同，可以斷定也……國璋夙以和平為主旨，久擬警告同胞，早弭戰禍。徒以荆襄忽又自主，潮汕攻擊不休，以故遲尚未發。近日上將軍陸榮廷、雲南督軍唐繼堯、廣西督軍譚浩明等，均有邊飭所屬各軍停止進爭之表示，陸榮廷且有勸告桂粵取消自主之宣言。此天心厭亂之機，即人事昭蘇之會，中央與各省均應表示同情。<sup>(6)</sup>

於是和平空氣瀰漫南北。

段派軍人依然反對和平統一，且積極進行其武力平南政策。十二月三日，直隸督軍曹錕、山東督軍張懷芝暨奉、黑、秦、晉、豫、閩、浙諸省及熱、察、綏特別區、上海護軍使等省區各派代表<sup>(7)</sup>，在天津孫家花園舉行會議，這是徐州會議以後最大的一次督軍團會議，公推曹錕為盟主，實際領導人則是段祺瑞，他們斥主和派是北洋系的漢奸。會中議決三項：（一）決定對西南開戰，並分配各省出兵的數目，（二）推直、魯兩省督軍為主帥，（三）排斥長江三督。<sup>(8)</sup>十二月六日，曹錕、張懷芝、張作霖、倪嗣沖、閻錫山、陳樹藩、趙倜、楊善德、盧永祥、張敬堯十人聯名電請北京政府頒發討伐西南之命令。<sup>(9)</sup>北洋軍人討伐西南聲勢如此浩大，馮國璋不得不屈服，只好同意對南方用兵，遂於十六日發布命令，派曹錕為第一路司令，張懷芝為第二路司令，十八日任段祺瑞參戰督辦事務，令段芝貴為陸軍總長。同日又令：關於參戰事務，均交參戰督辦處理，不必呈送府院。馮本想把段的權力限制在對外問題上，結果適得其反，因為參戰督辦不隸屬內閣，所作決定，可直接交有關各部辦理，如此，事實上成了一個擁有無限權力的「太上政府」。<sup>(10)</sup>

十二月一日，湖北駐荊州第一師師長石星川，因無力抵禦湘粵桂聯軍，而宣布自主；十六日，襄陽鎮守使黎天才宣告自主，與西南聯軍採取一致行動；二十一日，郭堅在陝西鳳翔宣告獨立，自稱陝西護法軍西南路總司令；七年一月四日，王天縱在河南通電宣告自主，與石星川、黎天才、郭堅共組聯軍，與西南各省相呼應；二十五日，陝西陸軍第一混成旅第二團團長胡景翼在三原宣布獨立，湘粵桂聯軍知南北調和遼茫，遂於七年一月二十三日進攻岳州，與鄂省防軍激戰多次，二十七日佔據岳州、鄖

陽、通城、蒲圻等地。<sup>(13)</sup>段派軍人覩此情況，便乘機鼓吹武力解決之說。馮代總統見情勢惡劣，遂以檢閱軍隊爲名，於二十六日帶田文烈等幕僚人員，及十五師精兵一旅、子彈二百餘箱，乘津浦鐵路專車南下。車達蚌埠，安徽督軍倪嗣冲蒞車站迎接，倪勸馮不要去南京，可電請李純來蚌埠開會，並請馮早日北返。倪之勸駕，乃是奉段的密令行事，段恐怕馮到達南京，另組內閣，與西南言和。<sup>(12)</sup>馮被倪攜駕，於二十九日返回北京。此行只三天，比原定的七天少四天。不僅如此，逼馮更甚者是徐樹錚引奉軍入關。三月二十五日，奉軍第三十七師、第五十三師開到灤州，同日，駐在秦皇島的奉軍，將中央由日本運到之新購步槍二萬七千餘支刦去，馮、段得此消息，皆大爲吃驚。二十六日，奉督張作霖通電，謂：早已準備南征，只因缺乏軍火，未便開拔，此次提用軍火，事前並未請示，因呈報需時，且運京後復運奉，更費周折，不得已先留用而後呈報。事實上，這批軍火是徐樹錚贈給張作霖的，徐奉命召請奉軍入關，這批軍火作爲奉軍入關的條件。三月十二日，張作霖、徐樹錚二人聯名宣布在軍糧城設立關內奉軍總司令部，張作霖自兼總司令，徐樹錚爲副司令，代行總司令職權，徐樹錚直接指揮關內奉軍，是對馮代總統的當頭棒喝。<sup>(13)</sup>馮國璋被段派軍人逼得無路可走，只好請段出山，重作馮婦。三月二十三日，令准署國務總理王士珍辭職，復任段祺瑞爲國務總理，二十九日，發表閣員名單：<sup>(14)</sup>

|      |      |      |     |
|------|------|------|-----|
| 外交總長 | 陸徵祥  | 內務總長 | 錢能訓 |
| 陸軍總長 | 段芝貴  | 海軍總長 | 劉冠雄 |
| 教育總長 | 傅增湘  | 司法總長 | 朱深  |
| 農商總長 | 田文烈  | 交通總長 | 曹汝霖 |
| 財政總長 | 曹汝霖兼 |      |     |

九部中有六部總長連任，僅有三部更換新人，即司法總長由江庸改爲朱深，陸軍總長由王士珍改爲段芝貴，財政總長由王克敏改爲曹汝霖兼任，此次內閣爲段派軍閥、官僚及効忠段氏的新交通系所組成。

## 二、武力統一與大借款

武力統一是段氏解決南北分裂問題的一貫主張。段氏復任內閣總理前，代總統馮國璋受段派軍人的壓迫，於六年十一月十六日命曹錕爲第一路司令，張懷芝爲第二路司令，分別率師入湖北、江西兩省，準備進攻湘北與湘東。七年元月三十日，馮又命曹錕爲兩湖宣撫使、張敬堯爲前敵總指揮，進兵湖南。<sup>(35)</sup>三月十七日，曹錕部將吳佩孚攻克岳州。段氏復任內閣總理後，吳佩孚攻勢益加凌厲，三月二十六日攻陷長沙，四月二十日攻克衡山，二十三日攻佔衡山。<sup>(36)</sup>南軍節節敗退，北軍幾有所向無敵之概。主戰派氣燄高漲，段祺瑞喜不自勝，以爲武力統一政策，即將實現。段乘北軍戰勝之餘威，於四月廿日乘京漢路火車南下犒師，其目的在鼓舞士氣，及疏通主和派的長江三督，二十四日，段在漢口召集曹錕、王占元、張懷芝、趙倜等督軍及督軍代表會議，<sup>(37)</sup>會中決定支持武力統一政策。二十五日段乘兵輪赴寧，勘察長江情勢，以謀戰事之進行，二十八日返回北京。<sup>(38)</sup>

當北軍捷報頻傳，段氏欲向廣東進軍時，忽有三件不幸之事發生，致使武力統一政策，悉成畫餅。第一爲張懷芝軍在湘東失敗；自六年底張懷芝奉命爲第二路司令，即率兵二十營，進駐贛西，七年春攻佔醴陵、攸縣。但張軍多北人，不服水土，患病者衆，致軍心渙散，南軍趙恆惕乘機攻擊，張軍大敗，倉皇北逃，南軍遂佔醴陵、攸縣。張懷芝恐魯督易人（時張任山東督軍），藉故遁回山東。<sup>(39)</sup>因此段氏受一大挫折。第二爲曹錕返回天津：第一路司令曹錕奉令南下攻湘時，即與馮國璋約定戰事以湘省爲限，得長沙後即停止進攻，不得叩廣東門戶。曹亦恐直督易人，失去地盤，遂於五月底稱病自岳州回天津。<sup>(40)</sup>第三爲吳佩孚在衡陽屯兵不前。四月底吳攻佔衡陽，即屯兵不前，五月二十七日，徐樹鈞到衡陽勸吳與段合作，並請進攻廣東。徐謂吳曰：「此舉不但爲統一南北，且爲團結北洋團體，……君若服從合肥政府，目下即不爲督軍，可先畀予帶銜將軍，與督軍同等資格。」<sup>(41)</sup>吳依違答之，未敢公然違反徐段。<sup>(42)</sup>徐樹鈞回報段祺瑞，段即從徐言，特任吳爲「孚威將軍」。

段爲加重曹錕、吳佩孚的軍事責任，於六月二十日令曹錕爲四川、廣東、湖南、江西四省經略使，令張懷芝爲援粵總司令，吳佩孚爲副司令，但曹在天津，並不南下經略。吳坐鎮衡陽，不惟不向南進軍，反而在耒陽與譚延闔、趙恆惕的使者洽商解兵之策。<sup>(43)</sup>六月底與譚、趙等成立停戰協定。八月七日發表致李純的陽電，大肆攻擊段內閣的親日政策。八月二十一日發表馬電，提出「息爭禦侮」之意見。謂：「懇請我大總統，仍根據約法之精神，實行悲憫之宏願，頒布通國一體罷戰之明令，俾南北雙方軍隊，留有餘力，以備將來一致對外。」<sup>(44)</sup>曹、吳的息爭、和平主張均是馮國璋的授意，吳在陽電中有言：「仰見我元首

(馮)，尊重約法精神，主持和平，力謀統一。……我經略使（曹）前於在漢時迭頒電示，諄諄以和平授意。」<sup>⑯</sup>至此，直系的和平統一主張甚佔上風，大有全國景從之勢，段氏的武力統一之美夢，完全幻滅。

段爲實現武力統一政策，藉參戰名義，用曹汝霖等大借日款，計自七年三月段復任內閣總理，至同年七月去職半年間，取得日本借款總額達一億六千餘萬日元。<sup>⑰</sup>

(一)有線電借款二千萬元（四月三十日曹汝霖簽約）

(二)順濟鐵路借款二千萬元（五月一日交通部簽約）

(三)吉會鐵路預備借款一千萬元（六月十八日曹汝霖簽約）

(四)吉黑林礦借款三千萬元（七月三日財政總長曹汝霖、農商總長田文烈簽約）

(五)第二次軍械借款二千三百六十四萬元（七月三十一日陸軍部簽約）

(六)滿蒙四鐵路借款二千萬元（九月二十八日簽約）

(七)濟順高徐兩鐵路借款二千萬元（九月二十八日簽約）

(八)參戰借款二千萬元（九月二十八日陸軍部簽約）

除右列借日款外，如連同六年八月第一次善後借款一千萬日元（梁啟超經手），九月下旬交通銀行借款二千萬日元（曹汝霖經手）、十月中旬吉長鐵路借款六百五十萬日元（曹汝霖經手）及十一月十五日軍械借款一千六百萬日元，共計在兩億元以上。這些借款的用途，約分數項：(一)一部分用作西南作戰軍費。(二)大部分用作編練參戰軍。(三)一部分用作製造安福國會。(四)小部分用作徐世昌選舉總統經費。對西南作戰，至少用二千五百萬元，徐世昌選總統用二千萬元。<sup>⑱</sup>前後不過一年時間，段內閣向日本一國借如此鉅額款，吾人試想國民負擔若何！中國財政受日本控制程度如何，難怪當時留日學生義憤填膺，罷課歸國，向總統請願。

### 三、馮段鬥爭與內閣崩潰

馮段二人，同爲北洋魁傑。袁世凱小站練兵，馮段皆隸袁氏麾下，馮爲步兵營總辦，段爲炮兵營總辦。辛亥武昌起義，馮段同受清廷命令，統軍南下，馮統第一軍，段統第二軍。馮力戰民軍於武漢，焚掠殺戮，慘無人道；段則聯合統軍大員，通電贊成共和，促請清帝退位。<sup>(49)</sup>二人行事取向，彼時已大異其趣。

民國成立，清帝退位，臨時大總統孫中山先生舉袁氏以自代。袁任總統，馮段皆奔走效命，馮爲總統府軍事處總長，段爲陸軍總長，共襄軍政。迨袁氏稱帝，馮在外，段在內，共同反對帝制，二人尙無惡感。袁死黎繼，段爲內閣總理，掌握政權，自恃功高，不可一世。馮頗快快，於是北方接近張勲，並聯絡長江各省督軍，南方則與粵桂互通聲氣。段雖主張共和，而不接近民黨，民黨不得志於段，則趨向於馮，馮因以當選爲副總統。民國五年十一月底，孫洪伊被段逐出北京，不得已逃往南京，托庇於馮。小孫從中挑撥雙方感情，於是馮、段間鴻溝愈深，漸成水火。<sup>(50)</sup>

復辟亂平，馮入都代理總統，怕像黎元洪一樣受制於段，故於北上時，先通款於陸榮廷、岑春煊，以和平爲詞，連絡南方以爲外援。又舉李純代己爲蘇督，以陳光遠代李純督贛，與鄂督王占元團結一致，因有長江三督聯盟，以爲內援。凡此部署，皆以防段。六年八月命王汝賢、范國璋攻湘，當攻佔衡山、寶慶，王、范兩師長忽發表通電，主張停戰撤兵。李純、王占元、陳光遠亦聯名通電主和，打擊段氏，這都是馮國璋的幕後操縱指使。<sup>(51)</sup>致使長沙失守，傅良佐潛逃，段祺瑞的第二次內閣因以傾倒，此是馮段鬥爭的第一回合，馮氏大佔上風。

段下野後，馮以王士珍署理內閣總理，王馮均主張和平統一，與西南岑春煊等通聲氣。但段派軍人反對和平，於六年十二月初，在天津開會，一致決定對南方用兵，馮被迫下令攻湘。馮於七年元月南下，欲聯合羣力以制段，不意至蚌埠被倪嗣冲所阻，悵然返京，下令罪己。三月段用徐樹錚引奉軍入關，威脅馮國璋，馮被段派軍人逼得無路可走，不得已再度請段出山，重組內閣，這是馮段鬥爭的第二回合。馮失敗，段贏得勝利。

段氏第三次出任內閣總理後，一心想用武力統一中國。馮的主張則反是，故於六年底曹錕、吳佩孚率兵南下時，馮與曹等密約，以攻下長沙爲止，不得叩廣東門戶。長沙攻克不久，曹錕即藉故返天津。<sup>(52)</sup>吳佩孚攻佔衡陽後，即屯兵不前，段雖任吳爲「孚威將軍」，吳仍無動於衷，且與南軍聯絡，通電罷兵言和，對段的武力統一政策，大肆抨擊。段知武力統一政策失敗，

南方不可平，於是積極利用徐樹錚、王揖唐等組織新國會，另選總統，以爲根本倒馮之計。七年九月四日，新國會選出徐世昌爲總統，十月十日，徐氏就職，馮氏解職。初段有與馮同時下野之諾言，因此段也於十月十日奉准辭去內閣總理職。<sup>(55)</sup>馮段鬥爭結果，兩敗俱傷。段辭總理職後，徐世昌總統命內務總長錢能訓兼代國務總理。段氏去職，其第三次內閣即行崩潰。

## 伍、結論

段氏三次組閣，第一次是經國會通過的合法內閣，第二第三兩次組閣，均未經國會同意（時國會已遭解散），不能算是合法內閣，只能稱之爲「事實政府」。吾人加以評論者，多注重合法內閣，處於非常時期的事實政府，不足爲訓，故少加論及。首先，吾人認爲段內閣，總理與總統的權限畫分不清：按英法<sup>(56)</sup>內閣制的常軌，總理必是下議院多數黨黨魁，由元首提名，經下議院同意後任命。元首地位超然，不參與黨爭，不負實際政治責任，所爲公文書須經總理或有關閣員副署，才發生效力。責任由負署者負擔，元首並不負責。段、黎、馮三氏均昧於內閣制的真諦，一味爭權力、鬧意氣，「只知做官，不知爲政。」<sup>(57)</sup>以致造成黎、段時代的「府院衝突」，馮、段時代的「派系暗鬥」。段既不是國會中多數黨的領袖，黎也不是內閣制下的虛位元首，馮爭地盤、造派系、作爲政爭的資本，尤不足論。內閣用人行政，送府畫行，黎往往拒絕蓋印；<sup>(58)</sup>段則常以請假養疴、退讓賢路爲詞，威脅總統。<sup>(59)</sup>黎、段做法均與一般內閣制原則不符。若真正施行內閣制，黎當高高在上，超然獨立，有位無權，即所謂「統而不治」，對內閣決定的公文書絕不可拒絕副署；段亦當居總統之下，有權無位，領導內閣，肩負起實際政治責任，即所謂「治而不統」，決不可動以辭職作藉口，要脅總統。如此，則總理與總統權限分明，府院定不會發生衝突矣。

其次，我要論及的是內閣向國會負責不够徹底：臨時約法規定，總理及各部總長均稱國務員，國務員由總統任命，但須經參議院之同意（第四十三條及第三十四條）。採行內閣制的國家，內閣總理之任命須經國會同意，其他閣員無需國會同意。依臨時約法，我國內閣總理及其他閣員之任命，均需參議院同意，致使內閣難產，且國會易流於專制，如民國元年陸徵祥總理第一次提出六位閣員，被參議院一律否決<sup>(60)</sup>，即其顯例。段氏第一次閣員名單順利通過於國會，其主要原因是國民黨及親國民黨閣員佔多數，而當時國會中國民黨議員也佔絕大多數，吾人已於第二章「第一次內閣組成」節內論述。否則，段內閣恐難順利

組成。再者，依約法規定，參議院對國務員只有彈劾權（第十九條），對內閣並無不信任投票權，同時內閣亦無解散參議院權，而閣員又不是議員兼任，此皆異於英法內閣制的原則。如此，則閣員在參議院中無提出法案、參與立法之權。即使國會專制，內閣也無權解散國會，重新選舉，以探求真正的民意朝向。反之，即使內閣政策不良，參院也無權投不信任票，任由政府施行不良的政策，其後果危害國計民生者大矣！這是行政、立法兩權既不能結合，亦不能對抗所產生的惡果。<sup>⑮</sup>例如民國六年五月，國會擱置段閣的參戰案，段閣就無權呈請黎總統下令解散國會，以致造成政治僵局。再說內閣向國會兩院負責，亦非良法，段氏第一次內閣成立，是經參衆兩院分別通過的。民國六年三月對德絕交案，也是經參衆兩院分別通過的。假如兩院意見相左，則內閣便會遭到兩姑之間難爲婦之苦境。

再次，就內閣總理與其他閣員的地位加以評論：採行內閣制的國家，總理有選擇閣員呈請元首任命之權，選擇的對象，在英國有兩大黨，新總理必選擇國會中其本黨議員兼任閣員，以收連帶責任之效能，總理以黨魁的資格，控制閣員，閣員意見若與總理意見衝突，閣員只好掛冠讓賢，不會掀起閣潮。在法國小黨林立，無一黨能在國會中佔大多數議席，非聯合他黨組織聯合內閣，政府無法成立，新總理物色閣員煞費苦心。各閣員背景不同，政見不同，總統難以領導羣倫，若強制閣員接受其一己的主張，則閣潮興起，內閣瓦解。英國內閣壽命長，法國內閣壽命短，原因在此。據統計，英國自一八七三年至一九一四年，四十年間，內閣更迭十一次，平均每次內閣壽命幾達四年。而法國自一八七六年至一九一七年，四十一年間，內閣更迭五十六次，平均每次內閣壽命，不滿九個月。<sup>⑯</sup>段式三次內閣，為時不到兩年，其壽命之短，正如法國內閣。段氏第一次內閣是聯合內閣（本文已分析），除北洋派閣員外，段總理難以控制其他閣員，致使閣員意見紛歧，不易收連帶責任之效。民國五年，內務總長孫洪伊與段總理意見不合，鬧得烏烟瘴氣，段氏煞費周章才有條件的免掉小孫內務總長的職。<sup>⑰</sup>這是段氏的聯合內閣不能控制閣員的惡果。六年五月，因國會擱置內閣的參戰案，各總長知難而退，紛紛請辭，惟段總理堅持不辭職，這是段閣不能負連帶責任的具體表現。

復次，就督軍對內閣的影響言之：督軍原是中央任命的地方軍事首長，其責任在保境安民，並無參與中央政治活動的權力，但段內閣時代（以後更甚），督軍在中央政治上所扮演的角色逐漸重要，對內閣的影響甚鉅。他們可以列席國務會議，對

內閣決策發表意見，如六年五月一日張懷芝、李厚基、孟恩遠等列席國務會議，爭相發言，力主參戰。<sup>⑩</sup>他們可以阻止總長就職，如五年九月張勦等阻止外交總長唐紹儀入京就職。<sup>⑪</sup>他們可以通電脫離中央，威脅總統，聲援段內閣。<sup>⑫</sup>他們可以擁護某人組閣，如民國七年三月，段氏第三次組閣，就是馮氏懾於督軍的武力壓迫，才請段氏出山，重作馮婦的。<sup>⑬</sup>因此，我人認為督軍對內閣影響是鉅大的，他們的槍桿子能出政權，也能燬滅政權。

總之，段氏三次組閣，除第一次是經國會通過的「合法內閣」外，其他兩次都是未經國會認可的「事實政府」。事實政府，固不足論。合法內閣亦政潮迭起，險象叢生。以致總統、總理相互爭權，內閣、國會職責不明，總理不能牽制總長，內閣「七零八落」，<sup>⑭</sup>難收連帶責任之效，又有督軍武力干預，使內閣制有名無實。英國學者嘉納（J. W. Garner）有言：英國內閣制優於法國內閣制，蓋英制出於本土，法制則移植於英倫；英國有兩黨交替執政，法國則無此條件。<sup>⑮</sup>嘉氏對法國內閣制的評論，庶可用來評論段祺瑞內閣。

### 附 註

註一：請參閱「明史」，卷七一、七三，職官制一、二。

註二：憲政編查館會奏遵擬「內閣官制並辦事暫行章程」繕單恭候欽定摺。（見政治官報，宣統三年四月十一日，第一二六四號）

註三：吳廷燮編，合肥執政年譜初稿，卷上，頁一一一四，台北文海出版社印

註四：佐藤三郎輯「民國之精華」，頁二〇。張玉法「民國初年的內閣」，復興國學報第十四期抽印本，頁五一一一八。

註五：政府公報，民國三年五月一日，第七二三號。

註六：請參閱高勞編「帝制運動始末記」，頁九一一九三，台北文海印。

註七：游海原「中華民國再造史」，頁一二一——一三，台北文海出版版。

註八：政府公報，民國五年六月三十日，第一七五號。

註九：政府公報，民國五年七月一日，第一七六號。

註一〇：新青年雜誌，一卷，第一號，國內大事記，頁三。

註一一：政府公報，民國五年七月十三日，第一八八號。十四日，第二一八九號。

註一二：同註一一，第二〇八號。

註一三：民國之精華，頁三九一一四〇。

註一四：沈雲龍，黎元洪評傳，頁八八，台北文海出版社印。

註一五：新青年雜誌，第二卷，第二號，國內大事記，頁三。

註一六・同註一五。

註一七・同註一五。

註一八・民國之精華，頁四四一一四五，台北文海出版社印行。

註一九・同註一五。

註二〇・民國之精華，頁四五。

註二一・黎元洪評傳，頁八八。

註二二・楊幼炯，中國黨政史，頁八九，台北商務五十五年三月出版。

註二三・一卒撰「中國黨政史」，見「孤軍雜誌」，第二卷，第五、六

期合刊。

註二四・李劍農，中國近百年政治史，下冊，頁四八六。

註二五・陶菊隱，督軍團傳，頁一九，台北文海出版社景印。

註二六・見黎元洪評傳，頁九三一一九四。

註二七・政府公報，民國五年九月三十日，第二六六號。

註二八・東方雜誌，第十三卷、第十一號，中國大事記，頁四一五。

註二九・陶菊隱，北洋軍閥統治時期史話，冊三，頁五一。

註三〇・「小徐」即指徐樹鍾，以別於「大徐」（徐世昌），民初在國內以大小稱的，還有「大段」、「小段」（段祺瑞和段芝貴），「大

孫」、「小孫」（孫中山先生和孫洪伊）。當時習慣，所謂大小，都

是就年齡說的，不意味着任何對於體格或性格上的暗示。（見徐道鄰，徐樹鍾先生文集年譜合刊，頁一三九）。

註三一・政府公報，民國五年六月十四日，第一五九號。

段祺瑞的三次組閣

註三二・督軍團傳，頁二六。

註三三・劉紹唐編「民國大事日誌」，第一冊，頁七四。

註三四・李劍農，中國近百年政治史，下冊，頁四八八，台北商務五十一年十月出版。

註三五・北洋軍閥統治時期史話，冊三，頁五五。

註三六・政府公報，民國五年八月二十九日，第二三五號。

徐道鄰「徐樹鍾先生文集年譜合刊」，頁一七八，台北商務五十一年出版。

註三七・督軍團傳，頁二七。

註三八・費敬仲撰「段祺瑞」，頁五八，台北文海出版社景印。

註三九・徐樹鍾先生文集年譜合刊，頁一八〇，費敬仲「段祺瑞」，頁五九。

註四〇・北洋軍閥統治時期史話，冊三，頁七二。

註四一・政府公報，民國五年八月三十一日，第二三七號。

註四二・同註三九，頁一八一。

註四三・督軍團傳，頁二七。

註四四・徐樹鍾先生文集年譜合刊，頁一八一一一八三。

註四五・同前註。

註四六・世稱王士珍、段祺瑞、馮國璋分別爲龍、虎、狗，即所謂北洋三傑。

註四七・北洋軍閥統治時期史話，冊三，頁七五。

二八一

註四八·張谷「段祺瑞徐樹錚與孫洪伊——民國五年府院之爭大政潮全貌」。見中外雜誌，第七卷第六期，頁四九。

註四九·吳廷燮編「合肥執政年譜」初稿，卷上，頁三一。

註五〇·督軍團傳，頁四八。

註五一·同註四八。

註五二·民國大事日誌，第一冊，頁八三。

註五三·平佚「對德絕交之經過」，見東方雜誌，卷十四，第十四號，頁一一。

註五四·中國近百年政治史，下冊，頁四九〇。東方雜誌，卷十四，第四號，頁一二。

註四五·中國近百年政治史，下冊，頁四九一，督軍團傳，頁五三。

註五六·督軍團傳，頁五四。

註五七·馮國璋副總統於二月二十三日由南京到北京商榷外交問題，三月十一日返回南京。

註五八·如協約國承認緩付庚子賠款，修正辛丑條約，提高關稅等利益。

註五九·平佚「對德絕交之經過」，見東方雜誌，卷十四，第四號。

註六〇·張繼金，「復辟詔詳」，頁一二，台北文海出版社印。

註六一·督軍團傳，頁六〇。

註六二·民國大事日誌，第一冊，頁八六。

註六三·東方雜誌，卷十四，第六號，中國大事記，頁一一一。

註八一·吳廷燮「合肥執政年譜初稿」，卷上，頁一四，台北文海出版

註六四·衆議院公報，第二期。見顧敦鍾「中國議會史，頁一三四」。

註六五·丁文江「梁任公先生年譜長編初稿」，下冊，頁五一六，督軍團傳，頁六四。

註六六·同前註。

註六七·中國近百年政治史，下冊，頁四九二。

註六八·民國大事日誌，第一冊，頁八七。

註六九·顧敦鍾，中國議會史，頁一三五。

註七〇·吳宗慈，中華民國憲法史前編，頁一二四。

註七一·梁任公先生年譜長編初稿下冊，頁五一七。

註七二·北洋軍閥統治時期史話，冊三，頁一二九。

註七三·東方雜誌，卷十四，第七號，中國大事記，頁一九六。

註七四·電文見「革命文獻」，第七輯，頁二九。

註七五·吳學呂「三水梁燕孫先生年譜」上冊，頁三六五。李劍農「中國近百年政治史」，下冊，頁四九六。

註七六·政府公報，六年六月十三日，第五一一號。

註七七·解散令文見孫曜編「中華民國史料」，第四「清室復辟之始末」。又見「革命文獻」第七輯，頁三七。

註七八·東方雜誌，卷十四，第八號，中國大事記，頁二〇一。

註七九·電文見三水梁燕孫先生年譜，上冊，頁三七〇——三七一。

註八〇·東方雜誌，卷十四，第八號，頁二〇六。

社印。

註八二：民國六年七月二十日上海中華新報。

註八三：陶菊隱「督軍團傳」，頁一〇九，台北文海出版社印。

註八四：電文見「東方雜誌」，卷十四，第八號，頁二〇九——二一〇。

。

註八五：東方雜誌，卷十四，第八號，中國大事記，頁二二〇。

註八六：政府公報，民國六年七月十七日，第五三九號。

註八七：民國六年八月一日上海中華新報。

註八八：民國六年七月三日上海申報北京電（見梁任公年譜）。

註八九：民國六年八月一日上海中華新報記載：自討論會成立，曹汝霖

月助二百元。

註九〇：民國六年八月一日上海中華新報。

註九一：劉以芬（荔翁），民國政史拾遺，上冊，頁一三一一四，台北文海出版社六十三年九月出版。

。

註九二：國父全集，第四集電文，頁二八三，國父年譜，下冊，頁六三

一。

。

註一〇六：政府公報，七年二月十八日，第七四四號。

註一〇七：軍政府公報，民國六年十月一日，第一〇號。

註一〇八：軍政府公報，民國六年十月八日，第一一號。

註九三：革命文獻，第七輯，頁八三，東方雜誌，卷十四，第九號，頁二〇八。

註九四：東南編譯社編「唐繼堯」，頁九一，台北文海出版社六十五年印。梁燕孫先生年譜，上冊，頁三八三。

註九五：東方雜誌，卷十四，第九號，中國大事記，頁一〇八。

註九六：外交文牘，參戰案，頁五，民國十年北京外交部印，（台北文海出版社景印）。

註九七：外交文牘，參戰案，頁六〇。

註九八：三水梁燕孫先生年譜，上冊，頁四四一。

註九九：軍政府公報，民國六年九月二十六日，第七號。

註一〇〇：同註九五。

註一〇一：中國近百年政治史，下冊，頁五〇二。

註一〇二：東方雜誌，卷十四，第九號，頁二〇九。

註一〇三：馮副總統於八月一日抵京，三日蒞府視事。（見民國大事日誌），第一冊，頁九三。

註一〇四：政府公報，民國六年九月二十九日，第六一三號。

註一〇五：中華民國史料，第五「新國會之組織及西南護法運動」，頁

民國六年十一月三日上海中華新報)

註一一〇：梁任公年譜長編初稿，下冊，頁五三五——五三七。

註一一一：兩廣宣布獨立及唐繼堯反對段內閣通電，分別見「東方雜誌」，卷十四，第七號，第九號，中國大事記。

註一二二：東方雜誌，卷十四，第六號，頁二〇七。

註一二三：周開慶「民國大事記要」，頁一八八。

註一二四：中國近百年政治史，下冊，頁五〇八。

註一二五：民國大事日誌，頁九五，中國近百年政治史，下冊，頁五〇八。

註一二六：督軍團傳，頁一四四。

註一二七：軍政府公報，第三號，民國六年九月二十一日。

註一二八：民國大事日誌，頁九八。

註一二九：湘災紀略，第一卷。東方雜誌，卷十四，頁二一〇——二一。

註一二一〇：兩電文見「民國六年十一月二十日上海中華新報」。

註一二二：東方雜誌，卷十四，第二號，頁二一一。

註一二三：政府公報，民國十二月一日，第六七四號。

註一二四：政府公報，民國六年十二月二日，第六七五號

註一二五：莫汝非，程璧光殉國記。革命文獻，第四九輯，頁三五二。

註一二六：李劍農，中國近百年政治史，下冊，頁五一四。

註一二七：東方雜誌，卷十五，第二號，頁二〇七——二〇八。

註一二八：段於四月二十五日乘楚泰兵輪，自漢赴寧，其隨員所乘楚材

註一二九：各省區代表爲，（一）奉天：楊鄰閣。（二）安徽：倪炳文

、李席珍。（三）：呂兆熊。（四）福建：李炳文。（五）黑龍江：

張正峯。（六）河南：胡堯卿。（七）陝西：張仲仁。（八）山西：

張直君、田子琮。（九）徐州：張懷五。（十）上海：盧小嘉，石小

川（民國六年十二月二十二日上海中華新報）。

註一二一〇：陶菊隱「督軍團傳」，頁一六五。

註一二一九：北洋軍閥統治時期史話，卷四，頁五八。徐樹錚先生文集年譜合刊，頁三〇五。

註一二三〇：同前註。

註一二三一：石星川、黎天才、王天縱、胡景翼等宣告獨立，及湘粵桂聯軍佔領岳州之日期，見「東方雜誌」，卷十五，第一、二、三各之期

「中國大事記」。

註一二三二：督軍團傳，頁一七一。

註一二三三：徐樹錚先生文集年譜合刊，頁二〇九——二一〇。

註一二三四：政府公報，民國七年三月三十日，第七八四號。

註一二三五：民國大事日誌，第一冊，頁一〇一，頁一〇七。

註一二三六：吳佩孚攻佔長沙、衡山、衡陽等地的日期，見「東方雜誌」卷十五，第六號，「中國大事記」。

註一二三七：督軍團傳，頁一八九，徐樹錚先生文集年譜合刊，頁一二四。

兵輪，在漢口附近，與招商局開駛湖北之江寬商輪相撞，江寬立時沉沒，溺斃乘客三四百人，楚材輪受輕傷。段於五月十五日呈請總統查

辦（合肥執政年譜初稿，卷上，頁三七。東方雜誌，卷十五，第六號，頁二〇六）。

註一三九：費敬仲「段祺瑞」，頁七二，督軍闡傳，頁一八九。

註一四〇：同前註。

註一四一：曹汝霖，曹汝霖一生之回憶，頁一三四，台北傳記文學社五十九年六月出版。

註一四二：童錫梁「衡陽撤兵」，見「吳佩孚先生集」，頁三三七，吳佩孚先生集編輯委員會編，四九年三月出版。

註一四三：吳佩孚先生年譜，見「吳佩孚先生集」，頁二一五。

註一四四：東方雜誌，卷十五，第一〇號，中國大事記，頁二〇五。

註一四五：同前註。

註一四六：詳見金兆梓「近世中國史」，頁三四二，附錄一。又見「東方雜誌」，卷十五，第六、七、八、十一各「中國大事記」。

註一四七：曹汝霖一生之回憶，頁一三三一，頁一三七。中國近百年政治史，下冊，頁五一六——五一七。

註一四八：詳見「合肥執政年譜初稿」，卷上，頁一〇。

註一四九：請參閱費敬仲「段祺瑞」，上編，頁七二。徐樹鈞先生文集年譜合刊，頁一八六。

註一五〇：徐道鄰「徐樹鈞先生文集年譜合刊」，頁一〇一。

註一五一：見註一三九。

註一五二：合肥執政年譜初稿，卷上，頁三九。

註一五三：此處所指法國，係第三共和時代的法國。（一八七五——九一四年）。民國五年至七年間，正是法國第三共和時代。本文所指法國，均指第三共和時代。

註一五四：羅文幹語。見羅氏著「獄中人語」，頁一〇七，文海出版社印。

註一五五：如段免內務總長孫洪伊職，發駐日公使章宗祥訓令，黎均不蓋印。詳見本文「府院衝突與閣潮起伏」。

註一五六：如府祕書長丁世驛擬定「府院辦事手續草案」，以增總統權限，段不悅，憤而稱病請假。又如關於對德絕交問題，黎不蓋印，段亦憤而辭職赴津。詳見本文「府院衝突與閣潮起伏」及「參戰案與內閣瓦解」兩節。

註一五七：六位被參院否決的閣員爲：周自齊、章宗祥、孫毓筠、王人文、沈秉堃、胡維德。見谷鐘秀「中華民國開國史」頁一〇五，台北文海出版社印。

註一五八：英法內閣制國家，國會議員兼任閣員，因此閣員可出席議會，提出法案，參與立法。能收行政、立法兩權相結合之效。而內閣的解散權與國會的不信任投票權又相剋相抗。請參閱劉慶瑞「比較憲法」，頁三一五，台北大中國圖書公司五十六年三月。

四年八月出版。

註一六〇：該條件是：國務院祕書長徐樹錚辭職。這是徐世昌調解的結果。詳見本文「府院衝突與閣潮起伏」節。

註一六一：見本文第二章第四節，「參戰案與內閣瓦解」。

註一六二：見本文第二章第一節，「第一次內閣的組成」。

註一六三：東方雜誌，卷十四，第七號，頁一九七。岑學呂「三水梁燕孫先生年譜」，上冊，頁三六五。

註一六四：政府公報，民國七年三月二十四日，第七七八號。

註一六五：羅文幹「獄中人語」，頁一〇七，台北文海出版社印。

註一六六：憲政思潮季刊，第十七期，頁二九。