

民初《大总统选举法》出台的条件与原因初探

叶利军

(湖南师范大学文学院, 湖南长沙, 410081)

摘要: 袁世凯为了巩固既得利益, 急于登上正式大总统宝座, 是《大总统选举法》出台的根本原因; 以孙中山为代表的资产阶级革命党人, 力量不断遭到削弱, 是《大总统选举法》出台的前提条件; 袁世凯操纵国会党争, 促使国会通过先举总统后定宪法的议案, 是《大总统选举法》出台的直接原因; 社会各界的推动, 是《大总统选举法》出台的社会条件; 西方国家的要挟, 是《大总统选举法》出台的外部原因。

关键词: 民初; 总统; 选举法

中图分类号: D69.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)01-0076-05

中华民国成立后, 中国由一个封建专制国家成为民主共和国家。根据临时约法的有关规定, 国会成立后, 首先应制定宪法, 再根据宪法选举正式大总统, 成立正式政府。然而, 国会在制宪的过程中, 竟改变临时约法的规定, 将作为宪法一部分的大总统选举法先行制定, 待选出正式大总统后, 再继续制宪。而袁世凯在成为正式大总统后, 对制宪活动步步紧逼, 横加干涉, 最后断然解散国会, 导致民初国会制宪活动失败。国会为什么会改变临时约法的规定, 先制定《大总统选举法》? 本文拟对其原因和条件作粗略的探讨。

袁世凯为了巩固既得利益, 急于登上正式大总统宝座, 是《大总统选举法》出台的根本原因

自1912年3月袁世凯取代孙中山成为中华民国临时大总统后, 他的统治地位不断巩固。

首先, 从袁世凯与内阁的关系看。《临时约法》参照法国的内阁制, 国务总理及各部部长均称为国务员, 国务员辅佐临时大总统负其责任, 国务员在临时大总统提出法律案、公布法律及发布命令时须副署。总统不负实际责任, 是虚位元首。但民初内阁的组成及其更迭具体反映在阁员变动上, 却表现出一种受控于北洋的历史特征^{[1](125)}。军队、财政等命脉部门, 掌握在袁氏私人之手; 第一、二、三届内阁的陆军及海军总长一直由段祺瑞和刘冠雄担任; 财政总长则先后由熊希龄、赵秉钧、周学熙担任。内阁的更迭为袁派势力操纵。唐绍仪内阁时, 有意举责

任内阁之实, 为袁世凯不容。1912年6月, 袁利用王芝祥督直问题, 公然蔑视总理的副署权, 迫使唐绍仪辞职。陆征祥组阁时, “完全由府方组织, 陆本身无一人”^{[2](223)}。其后, 袁世凯的亲信赵秉钧代理国务总理并组阁。宋案发生后, 段祺瑞代理国务总理。责任内阁名存实亡, 成了袁世凯手中的工具。

其次, 从袁世凯与黎元洪的关系看。黎元洪因在武昌首义中的特殊作用, 被看作中华民国建立的功臣; 同时, 他以中华民国副总统和陆军参谋长、湖北都督的身份, 拥有六个师的强大兵力。这些成了在南京留守府撤消后, 唯一可与北洋军分庭抗礼的力量。1912年8月, 袁世凯应黎之请, 杀害辛亥革命的元勋张振武、方维, 借以拉拢黎元洪, 解除了黎元洪对自己的威胁。

再次, 从袁世凯与孙中山为首的革命党人的关系来看。袁世凯任职伊始, 信誓旦旦地表示: “深愿竭其能力, 发扬共和精神, 涤荡专制之瑕秽。谨守约法, 依国民之愿望, 祈达国家于安全强固之域, 俾五大民族同臻乐利。”^{[3](1)} 以此赢得了人们的普遍好感。1912年8月24日, 孙中山应袁世凯的邀请北上。孙中山在京一个月, 与袁世凯会谈13次。对于孙中山谈到的问题, 袁世凯都表示赞同。通过会谈, 孙中山、黄兴被袁世凯所迷惑。此次会谈, 推进了国民党对于袁世凯的推诚和信任。孙中山坚决声明将在十年内不与袁世凯竞争, 不参加正式大总统选举。这极大地巩固了袁世凯的政治地位。至1913年3

月20日宋案发生，孙中山等国民党人才如梦初醒，奋起反抗。

最后，从军事上看。袁世凯在任伊始，通过发布《训勉军人令》、调整军事机构、更新军队编制等手段，加强了中央军事集权，进一步控制地方军事力量，以军事实力为后盾，实现北洋军阀集团的政治统治。

以孙中山为代表的资产阶级革命党人，力量不断遭到削弱，是《大总统选举法》出台的前提条件

孙中山让出中央政权后，资产阶级革命党人仍有相当的势力。不仅拥有大量军队，而且拥有部分行政权和立法权。但由于种种原因，资产阶级革命党人逐步丧失了已有的优势，在与强大的北洋派的斗争中处于劣势。

首先，军事力量不断削弱。南北统一之初，南方各省仍有大量军队，掌握在革命过程中推举出来的都督手中。但袁世凯利用战后裁撤军队之机，极力削弱革命党人在南方的军事力量，使南方各省在辛亥革命中招募的军队成为裁撤对象。由于“款项奇绌，计兵授粮，时虞不继”^{[4](234)}，加上战事甫定，各省财政十分困难，军队无法维持，黄兴任南京留守期间，在“裁兵节饷”的口号下，自行整编裁撤。1912年6月14日，黄兴屈于财政困难和种种矛盾，主动放弃了南京留守的职任，通电解职，南京留守府由袁世凯派程德全接收。南京临时政府残留的军事指挥中枢不复存在。同时，袁世凯以“军民分治”，削弱革命党人兵权。到宋案发生后，面对袁世凯的咄咄进攻，革命党人仅稍作反抗，就匆匆失败。

其次，政治利益不断丧失。资产阶级革命党人在民国北京政府成立之初仍掌握部分行政权和立法权。但由于对袁世凯的真实面目没有清醒的认识，孙中山、黄兴等领导人致力于实业，宋教仁等将主要精力放在“政党政治”的活动上，而未继续维持、巩固和发展既有的政治利益。从行政权看，唐绍仪内阁时，内阁总理、教育、司法、农林、工商总长由同盟会员担任，号称为“同盟会内阁”。陆征祥内阁时，只有农林、工商总长由同盟会员担任。陆征祥辞职后，宋教仁曾有机会担任总理。但他“以组织内阁必与各国官员负连带责任”，且“与国民党政党内阁之党议大相刺谬”^{[5](422)}，坚辞不允。“政党政治”是国民党在其成立宣言中，公布的政见之一。国民党追求“政党政治”的实现，是无可非议的。但在此主张下，国民党的行政权力不断丧失，却是不争的事实。从立法权看，在临时参议院中，同盟会具有较大的实力。

民初国会中，国民党在与其它政党的竞争中，处于优势。正如宋教仁所说：“民国政党，唯我独大，共和党虽横，其能与吾争乎？”^{[6](1)}但是，国民党本身是一个鱼龙混杂的政党，“朝进党而暮脱党，暮进党又朝脱党，朝秦暮楚，一人一日数变，恬不为怪，党德、政德，荡然无存。”^{[7](41)}由于宋教仁被杀，国民党失去了一个强有力的领袖人物，国民党的组织更加涣散。“二次革命”后，孙中山、黄兴等领导人被迫流亡国外，国会中的国民党议员群龙无首，难以贯彻既定的政治主张，导致立法权不断散失，从而为袁世凯的野心得以实现，创造了条件。

袁世凯操纵国会党争，促使国会通过先举总统后定宪法的议案，是《大总统选举法》出台的直接原因

民国初年，民主共和是当时最耀眼的招牌，国会又是民主共和的集中体现。袁世凯想早日成为正式大总统，真正拥有实权，必须通过国会将他推上正式大总统的位子。

国会召开前夕，著名的新闻记者黄远庸就敏感地观察到，“今眼前有一绝大问题”，“即正式国会开时，系先选总统，抑先议宪法之一问题也。”^{[8](91)}国会开幕后，围绕着宪法制定问题，斗争更加激烈。民初国会的斗争，实质上是以袁世凯为代表的北洋派与国民党之间的斗争。进步党议员吴宗慈说：“其时临时总统袁世凯对于临时约法束缚极感不便，思于宪法根本纠正之。国民党以国基初奠，袁世凯野心跃跃，亦思于宪法严厉预防之。”^{[9](7)}民初国会中，国民党的势力雄居议坛。据统计，参、众两院议员870席，国民党得392席，占45%；共和、统一、民主三党合计223席，占25.6%；其余议席为跨党议员（185席）、无党派议员（70席）所占^{[10](61)}。这种局面对袁世凯十分不利。袁世凯非常害怕国民党“议会政治”的主张取得胜利。他曾向杨度透露：“我现在不怕国民党以暴力夺取政权，就怕他们以合法手段夺取政权，把我摆在无权无勇的位置上。”^{[11](154)}。为改变北洋派的不利局面，袁世凯玩弄政治阴谋手段，采用军事、政治双管齐下的方法，操纵党争，干扰和破坏国会正常的制宪秩序，促使国会通过先举总统后定宪法的议案，力图使制宪活动朝有利于自己的方向发展。

首先，咨文国会参众两院，要求迅速选举正式大总统，在国会中挑起先举总统后定宪法之争。1913年5月2日，袁世凯在咨文中说：“今正式国会完全成立，自此以往，临时之事业将终，正式之时代开始。

深望国民代表,迅速选举正式大总统,以谋全国人民之福利,而固民国新造之宏基……”^{[12](1370)}从而在国会内引起了激烈的先举总统与先定宪法之争。

先定宪法是国民党大部分成员的主张。国会开幕前夕,宋教仁在国民党交通部公宴上,明确指出:“先定宪法,后举总统,本光明正大之主张,不能因人的问题以法迁就之,亦不能因人的问题以法束缚之。”^{[51](487)}黄兴在《国民》月刊出世词中也说:“正式国会成立在即,建设共和国之第一著,首在制定宪法。”^{[4](316)}原属同盟会的国民党议员认为,正式总统的性质、地位、权限均根源于宪法。若先举总统,则本末倒置,必为舆论所不容。与此相反,国会中的统一、共和、民主三党,以及国民党中央中吴景濂、谷钟秀为首的统一共和派,主张先举总统,后定宪法。他们认为,议定宪法至少需四五个月。在这四五个月中,“总统地位飘摇不定,则外人之疑惑,军民之恐惧,政府既非临时又非正式,其形质既虚悬而不着”^{[81](92)},容易酿成大的忧祸。明知将来总统非袁世凯莫属,不如先举之以遂其愿。

1913年5月29日,进步党成立后,其中革新分子多主张先定宪法后举总统。6月15日进步党开会讨论时局时,梁启超任主席。他在发表演说时,主张先定宪法后举总统。经大会表决,梁启超的主张成为该党的主张。于是国民、进步两党的意见趋于一致。6月底,参众两院各选出起草委员30名,正式组成宪法起草委员会,进行宪法起草工作。袁世凯先举总统的主张暂未能实现。

其次,在军事上镇压国民党人“二次革命”的同时,为抵制和削弱国民党在国会中的势力,采取以“政党政治”还击“政党政治”的手法。一是支持统一、共和、民主三党合组为进步党,以共同对抗国民党。二是分化瓦解国民党。如利用国民党议员孙毓筠、景耀月组织政友会,唐绍仪、刘揆一组织相友会,朱桂莘组织集益社,郭人漳、夏同和成立超然社等,使国民党丧失在国会中的优势地位。三是组织御用党公民党。该党“以正式总统选举为本党政策之第一步”^{[10](75)},在国会中充当打手党的角色,担负着把袁世凯扶上正式大总统宝座的任务。

最后,授意黎元洪发出通电,再次挑起先举总统后定宪法之争,促使国会通过先举总统的议案。1913年8月5日,副总统兼湖北省都督黎元洪,在袁世凯的授意下,领衔致电国会,要求从速选举正式总统:“为今日计,应请将一切议案概从缓议,同心协力编制宪法,先将选举总统之一则,即从选举总统入

手,或将宪法全部从速制定,即行选举总统,两月之内一气呵成,国本既定,人心遂安。”^{[13](264)}明确提出要“先举总统,后定宪法”。这样,先举总统后定宪法之议复起。

自从熊希龄组阁后,进步党已成为袁世凯利用的工具。为取悦袁世凯,进步党便改变原来的决定,首由该党的议员杜师业、陈光谱、吴日法、王默轩、李载赓、徐象先、张树森等向众议院七上先举正式总统的提案,以应和其理事长黎元洪要求从速选举正式总统的通电。七提案一出,再次掀起先举总统后定宪法的争论。“二次革命”爆发后,在国会内部的国民党籍议员分成激进派和稳健派。激进派议员纷纷南下,稳健派议员则仍想谋求政治上竞争。二次革命以失败告终,国民党籍议员的处境危险。8月中旬,众议员徐秀均以助逆的罪名被捕,随后被解往九江,被段芝贵枪毙。8月22日,众议员伍汗持被天津戒严司令部枪毙。8月27日,众议员褚辅成、刘恩格、常恒秀,参议员丁象谦、朱念祖、赵世钰、张我华、高荫藻八议员被捕。但国民党籍议员在国会中仍保持多数。稳健派议员考虑到以武力竞争既告失败,但政治上竞争尚有余地,因此,幻想通过先选总统,以保持政治上的一部分势力,以免袁世凯采取断然措施,解散国会。于是屈于大势,迁就进步党的主张,赞同该党的先举总统后定宪法的提案。国会中的其他政党,如政友会、宪政公会都赞成先选总统。持反对意见的只有共和党,但其人数不多,不能贯彻主张。9月5日,众议院以213票对126票的多数,通过先举总统的决议。9月8日,参议院对同案进行表决,亦获多数同意。至此,先举总统后定宪法成为定案。

参众两院同意先举总统后定宪法后,按照制定宪法的规定,1913年9月12日下午1时,在众议院召开参众两院会合会,开议选举中华民国大总统方案。会议决定关于宪法中选举总统之一部分,由参众两院会合会委托宪法起草委员会起草,限期5日告成。9月13日,宪法起草委员会召开会议,主席指定国民党籍委员伍朝枢、进步党籍委员汪荣宝、共和党籍委员何雯3人,负责总统选举法的起草。16日,由正文6条、附则1条构成的《大总统选举法草案》起草完毕。即日咨送两院会合会。9月19日列入宪法会议议程。26日两院会合会对大总统选举法案进行初读。10月1日、2日,宪法会议进行二读。4日,《大总统选举法》在进行三读后,由宪法会议正式公布。10月6日上午8时,宪法会议开大总统选

举会。经过三轮投票,袁世凯被选为中华民国第一任正式大总统。7日,黎元洪被选为副总统。至此,半年多的先定宪法抑先举总统之争以袁世凯的胜利而告终。

社会各界的推动,是《大总统选举法》出台的社会条件

国会召开前后,社会各界纷纷发表意见,主张先选正式总统。康有为认为,国会中党争激烈,“若又假借宪法为题,延宕日月,致总统不举,国无政府,万事败坏,主权丧损”^{[14](869)},恐宪法已成,国已不国。章士钊主张修正临时约法,先选总统,然后慢慢议定宪法。袁世凯的宪法顾问有贺长雄也说:“先定宪法关于选举之一部,即日将总统选出,实为救时之要义。”^[15]直隶、云南、贵州、江苏、山东等17省都督赞同先选总统。而赞同先制定宪法的,只有江西都督李烈钧,及江西、浙江、广西等省议会。因此,从社会各界来看,普遍主张先举总统后定宪法。

宪法起草工作开始后,由于党争及国民党籍起草员部分南下,讨论问题旷日持久,宪法制定缓慢,使人民普遍感到失望。黎元洪的话从一个侧面反映了当时的社会现实:“国会初开,美书首至,巴墨等国聘使联翩,譬如积年霪雨,忽睹微阳,海隅苍生喁喁望治,方谓议定宪法选举总统,组织强健政府,缔造完全民国,共和之愿指日可偿,乃争议明兴,党见纷起,根本问题概未解决,推波助浪,枝节横生,遂使友邦尊重之念变为鄙夷,国人期望之心化为厌恶。”^{[16](263)}“二次革命”爆发后,社会舆论要求先举总统的呼声高涨。如前所述,黎元洪率18省都督表态,要求从速选举正式大总统。新闻媒体也推波助澜。《武昌国民新报》呼吁“非从速举定正式总统不可!”并指出有四大好处:“(一)可以安人心;(二)可以息党争;(三)可以速承认;(四)可以弭边患。”^①《中国公报》主张仿照法国、奥地利的先例,“请先编关于总统一部分职权之规定”,“以应正式选举之运用。”^②

列强的要挟,是《大总统选举法》出台的外部原因

中华民国成立后,列强并未立即承认。1912年6月,为稳定局势,国务总理兼外交总长陆征祥向美、日等国提出承认中华民国的请求。各国从各自利益出发,提出种种借口予以拒绝。它们以袁世凯建立正式政府,承认各国在华权利特权作为交换条件。直到1913年5月2日,即国会开幕后不久,美国才率先正式承认中华民国。而其它国家,到10月6日袁世凯正式当选为总统后才予以承认。

其实,迟迟不承认新生的中华民国是列强的既定方针。1912年2月23日,日本分别向各列强提出承认民国政府的先决条件,主要内容为三条:中国新政府要保证继续承认外国人根据条约、法律成例或习惯所得到的权利利益和特权;新政府要向外国借款;列强采取共同行动。这分别获得各国的同意。美国在承认中华民国之前,曾将自己的行动通知各国,望各国合作。日本在阻止美国未果的情况下,于1913年4月19日提出承认条件草案。除重申1912年2月的条件外,又建议在北京举行各国外代表会议,以达成一项共同的决定,然后才予以承认。然而,对于列强的险恶意图,时人的认识并不清楚。但当时列强的态度,对民初政局的发展确实产生了一定的影响。人们普遍把选举正式总统与国际社会承认相联系。进步党人吴宗慈说:“时全国人民希望宪法速成,得以选举正式总统,求列国之承认。”^{[9](27)}狮严说得更透彻:“正式政府一日不能成立,则诸友邦必不能一律承认;大总统一日不能举出,则正式政府一日不能成立。”“早选总统即民国基础安固之一大关键,亦即吾民国存亡荣枯之一大关头,此吾人急于早选总统者,盖以此也。”^③“二次革命”发生后,外国在华商务受到很大影响,列强在华利益受到损害。“外人理想以为速举大总统,速将正式政府成立”作为解决时局的根本方法。袁世凯为巩固统治地位,获得帝国主义的支持,必须尽快地成为正式大总统。

综上所述,民初《大总统选举法》的出台不是偶然的,而是各种因素综合作用的结果。

注释:

- ① 本刊编辑. 舆论择要[J]. 宪法新闻, 第10期宪史, 民国2年6月15日, 第137页.
- ② 本刊编辑. 舆论择要[J]. 宪法新闻, 第18期宪史, 民国2年9月8日, 第178页.

参考文献:

- [1] 关海庭. 20世纪中国政治发展史论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [2] 张国淦. 张国淦文集[M]. 北京: 北京燕山出版社出版, 2000.
- [3] 徐有朋. 袁大总统书牍汇编[M]. 上海: 上海广益书局, 1914.
- [4] 湖南省社会科学院. 黄兴集[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [5] 陈旭麓. 宋教仁集(下册)[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [6] 陈旭麓. 宋教仁集(序)[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [7] 潘恰如自述. 辛亥革命回忆录(三)[M]. 北京: 中华书局, 1961.

[8] 黄远生. 黄远生遗著(卷 3)[M]. 北京: 商务印书馆, 1984. [13] 李守孔. 民初之国会[M]. 台北: 正中书店印行, 1977 年.

[9] 吴宗慈. 中华民国宪法史前编[M]. 北京: 东方印刷局, 1924. [14] 汤志钧. 康有为政论集(下册)[M]. 台北: 中华书局, 1981.

[10] 杨幼炯. 中国政党史[A]. 周谷城. 民国丛书(第 2 编)[C]. 上海: 上海书店, 1990. [15] 张学继. 民国初年的制宪之争[J]. 近代史研究, 1994, (2): 48-65.

[11] 陶菊隐. 北洋军阀统治时期史话[M]. 北京: 三联书店, 1978. [16] 本报编辑. 要闻[N]. 大公报, 1913-07-31(4).

[12] 章伯锋, 李宗一. 北洋军阀(二)[M]. 武汉: 武汉出版社, 1990.

Discussing on the conditions and reasons of the publishing of the Great Presidential Electoral Law in the first years of Republic of China

YE Lirjun

(Liberal Arts College, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: This paper pointed out the root cause why the Great Presidential Electoral Law was made out is that Yuanshikai eagered to step on the throne of the great presidential for strengthening vested interest, the premise factor why the Great Presidential Electoral Law was made out is that the capability of capitalist class revolution party of Sunzhongshan's was continuously weakened, the direct reason why the Great Presidential Electoral Law was made out is that Yuanshikai manipulated the dispute among the parties and made the parliament pass the proposal electing the presidential ahead making the constitution; the social condition why the Great Presidential Electoral Law was made out is that all social circles put forward, the external reason why the Great Presidential Electoral Law was made out is that the western countries put pressures on.

Key words: in the first years of republic of China; president; electoral law

[编辑: 颜关明]