

唐绍仪内阁述评

姚 琦

内容提要:唐绍仪内阁在中国近代史、中国近代政治制度史的研究中几乎还是空白,其历史地位和作用更为学者们所忽略。本文从唐绍仪内阁产生的历史背景、实施过程、施政方针及主要活动等方面入手,初步探讨和评价唐绍仪内阁,以弥补这一不足。

唐绍仪内阁为辛亥革命后,民国初年第一届内阁。它的产生是辛亥革命的成果,是民初宪政运动的一项重要内容,也是中国近代政治制度史上的一件大事。然而,迄今为止,学术界对唐绍仪内阁很少进行深入研究,尤其忽略它在中国近代史上的历史地位和历史作用。对此,本文拟就唐绍仪内阁产生的历史背景、施政方针、主要活动等作一初步探索以期对唐绍仪内阁作出恰如其份的评价。

一、唐绍仪内阁产生的历史背景

公元1912年1月,中华民国临时政府在辛亥革命的隆隆炮声中宣布成立,2月清朝宣统皇帝被迫退位,举国上下一片欢呼,作为江南政治中心的南京更是春意盎然,气象万新。3月29日,曾在清末出任过奉天巡抚、邮传部尚书的唐绍仪(1860—1938),以北方全权代表的身份向南京临时参议院提交了组织“南北内阁”的阁员名单,旋即获得通过,组阁告成。这就是民国初年的第一届内阁——唐绍仪内阁。

唐绍仪内阁的产生,其法律依据是南京临时政府于1912年3月11日公布的《中华民国临时约法》(以下简称《临时约法》),系统考察这一过程及历史背景,是全面认识和

评价唐绍仪内阁的起点。

南京临时政府成立后,一直面临着巨大的困难。首先,在政治上得不到西方列强的承认,资产阶级革命派把新建的革命政权能否得到列强的承认视作头等大事,临时政府外交总长王宠惠三次要求美国等西方列强予以承认,均遭拒绝。相反,西方列强一面支持袁世凯控制的清朝政府;一面又希望袁出来调停“南北争端”,实际是支持袁世凯统一中国,西方列强的态度使革命派领导的南京临时政府在外交上甚为被动。其次,临时政府内部的旧官僚和立宪派对革命政权进行刁难和拆台,程德全、张謇、汤寿潜等人拒不就任总长职,以示不与革命派合作。不仅如此,他们还处处与袁世凯配合,攻击以孙中山为首的南京临时政府。再次,南京临时政府内的革命党人也发生了严重的分化。章太炎等人竟“宣布脱离同盟会,并和一些立宪党人搞在一起,专门与孙中山先生作对”^①。某些革命党人如陈其美、胡汉民等则缺乏统一目标,而热衷于争地盘和权位;宋教仁等部分革命党人则以稳健派自居,希望暂时与袁合作,取得廉价革命的胜利,然后再进行议会斗争。此外,财政上的困难尤使南京临时政府难以维持。

南京临时政府在帝国主义列强的封锁、刁难,在国内封建势力的压迫、包围以及革

命派内部妥协倾向的影响下,很快陷入困境。相比之下,在清末迅速膨胀起来的拥有北洋六镇新军的袁世凯集团不仅得到帝国主义、封建势力的支持,而且还得到立宪派的拥戴,以致于在政治、经济、军事上反而较南京临时政府处于明显的优势。在如此严峻的形势下,南京临时政府不得不与袁世凯和谈,最后,以袁世凯赞成共和为条件,孙中山将临时大总统让给袁世凯。1912年2月,清廷宣布退位,袁世凯声明赞成“共和”,表示“永不使君主政体再行于中国”^②,孙中山即宣布辞职,并向南京临时参议院推荐袁世凯继任临时大总统。至此,革命政权将为袁世凯所篡夺,以孙中山为代表的资产阶级革命派在被迫“尽让政权于袁氏”的情况下,作出了力所能及的斗争,3月11日公布了由临时参议院起草的《临时约法》,规定中央政府的组织形式采用内阁制,“国务员辅佐临时大总统,负其责任”(第四十四条),“国务员于临时大总统提出法律案、公布法律及发布命令时,须副署之”(第四十五条)。依据《临时约法》的规定,产生了民初第一届内阁唐绍仪内阁。唐内阁之所以在暂短时间内得以顺利产生,这与当时复杂的政治斗争和特殊的政治环境十分吻合。就当时能对政局产生影响的三种政治力量来说,以孙中山为首的革命派制订《临时约法》确立内阁制是出于钳制袁世凯,掌握实际权力,保卫共和成果的目的;而立宪派之所以赞成内阁制,则是希望中国走上民主宪政的道路,以便将来大显身手,分享政治权力;至于袁世凯集团之所以同意内阁制,很明显是出于尽快夺取政权的需要。在他们看来,只要革命派交出政权,任何制度、约法都不妨暂时接受,正是这种特殊的政治环境使唐绍仪内阁得以顺利产生。

唐绍仪内阁的产生,还与唐绍仪本人特

殊的地位有关。

南北议和告成后,如何组织民初第一届内阁,在讨论内阁总理人选时,革命派同盟会认为:“必须提出同盟会员为总理,再由总理提出阁员名单,请参议院投票”^③。按理说,同盟会的理由是很充分的,同盟会是国会第一大党,理应取得对内阁的支配权。然而,袁世凯从个人集权的目的出发,不可能接受同盟会的要求,双方发生争执。在相持不下的情况下,由立宪派人士赵凤昌等人疏通,用折衷的方法,提议唐绍仪组织“南北内阁”,但唐必须加入同盟会。唐的组阁并为双方所接受,还反映了双方的实力一度较为平衡。袁世凯虽然逐步控制中央政权,但并未控制全国。就全国范围而言,除同盟会控制的地区外,其它如广西、云南、贵州等省份亦不在袁的势力范围内。同盟会虽让出了中央政权,但仍控制着南方数省地盘和一定数量的军队,且同盟会作为国内最大的政党,有着广泛的社会影响,并在参议院居多数席位。在这样的情况下,双方展开对中央政权的再次争夺是很自然的,由谁组阁便成了双方斗争的焦点。唐绍仪的特殊地位引起双方的注目。唐曾作为袁世凯亲信下属,自1885年在天津税务衙门任职始即追随袁世凯20余年,深为袁所信任,但唐留学海外,思想开明,民主意识浓厚,南北议和作为袁的代表与同盟领导人达成了不少共识,也建立了良好的私人情谊。这样,在双方争持不下的情况下,需要一个与双方关系较好,并为双方都能接受的人出任总理。正是因为唐这种国内无人能够替代的身份及其与双方的特殊关系,便成了总理的最佳人选。就唐本人的意愿来看:“其最大之宗旨即为图孙袁之合作”^④,也可见唐对双方的感情。故当时的国内舆论普遍认为:“今组织内阁,南北交推唐为总理。”^⑤

当然,唐个人的才能和机遇也是他得以组织首届内阁的重要条件。唐早年留学美国,熟悉西方资本主义的政治制度。回国后,曾在天津等地办理税务,历任天津海关道、外务部右侍郎、沪宁、京汉铁路总办、奉天巡抚、邮传部尚书等职,并于1904年以全权代表资格两次与英国代表交涉西藏问题,签署《续订藏印条约》,维护了我国西藏地区的领土主权。唐在清末的政治活动中已显示了他具有相当的内政和外交才能,是当时国内不可多得的人才。议和时唐充任北方全权代表,对他进一步了解时局倾向共和提供了机会。唐在议和中广泛接触各方人士,并与革命党人增进了相互了解,这对唐出组内阁亦创造了一定的人际关系。

综上所述,从唐绍仪内阁产生的历史背景不难看出,唐内阁是依据《临时约法》而产生,是孙中山等革命党人在政权丧失的情况下,用以钳制袁世凯,防范袁世凯独裁,保卫共和制度的有力武器,也是革命党人在特定形势下,试图重新夺回政权的重要途径。在众多革命党人看来,只要“改总统制为内阁制,则总统政治上之权力至微,虽有野心者,亦不得不就范”^⑥。的确,唐内阁的产生,“与其谓制度上的选择,无宁认识基于人事考虑”^⑦,是切切实实的“对人立法”^⑧,难怪一些对革命派有陈见的人认为“吾国责任内阁之制,取之于法,……盖以制袁世凯也”^⑨。

至于由唐绍仪来组阁,则基本反映当时各派政治力量的对比和激烈斗争,也与唐本人的特殊地位、才能及机遇分不开。

二、唐绍仪内阁的产生及瓦解

唐内阁于1912年3月酝酿,袁世凯最初向南京临时参议院提出的内阁各部有外交、内务、财政、教育、海军、陆军、司法、农

林、工业、商业、交通、邮电十二部。^⑩3月25日唐绍仪着手组阁时,将工业和商业合并为工商,邮电并入交通,这样共计外交、内务、财政、教育、陆军、海军、司法、农林、工商、交通十部。3月29日,唐绍仪出席临时参议院发表政见,提出裁兵、整顿财政等问题,并提出阁员名单,经参议院表决除交通总长梁如浩外均获通过。^⑪3月30日任命各部总长:外交陆征祥(未到任前由胡惟德署)、内务赵秉钧、财政熊希龄、教育蔡元培、陆军段祺瑞、海军刘冠雄、司法王宠惠、农林宋教仁、工商陈其美、交通唐绍仪(暂兼后改为施肇基)。^⑫

唐内阁包括了各派人物,唐绍仪、蔡元培、王宠惠、宋教仁、陈其美属同盟会员;袁派势力有赵秉钧、段祺瑞、刘冠雄,共和党有熊希龄;陆征祥则属超然无党派人士。从内阁组织形式看是混合内阁或联合内阁,由于同盟会员占据半数阁位,具有表决上的支配地位,故又有“同盟会中心内阁”之称。

唐内阁成立后,与袁世凯的矛盾和斗争立刻显露出来。总理唐绍仪在南北议和时就比较倾向同盟会,据柏文蔚记载他在南京见唐情形说:“唐自孙中山先生介绍加入同盟会后,对同盟会非常忠实,与吾晤谈之下,知其已向孙中山先生建议,用政治手法来对付袁世凯”^⑬。唐组阁后与同盟会的关系更加密切,唐绍仪对西方民主政治比较推崇,观点与同盟会十分接近。希望依靠同盟会的力量,摆脱袁世凯的控制,独立行使内阁权,在重大问题上,唐处处强调大总统发布命令须经内阁副署才能生效,并积极联络蔡元培、宋教仁等同盟会员,力图对袁世凯有所牵制,唐“事事咸恪遵约法”^⑭,“每有要议必就商于蔡、宋二君”^⑮。唐绍仪不仅强调内阁副署权,对袁世凯的行动还处处加以限制,袁世凯第一次向参议院发布的宣言书稿,即经

唐修改后发表,有时还对袁世凯发下的公文,唐以为不可行的即行驳回,甚至在总统府与袁面争不屈。^⑩以致袁世凯的侍从武官,每见唐就私下议论:“今日唐总理又来欺侮我总统耶”^⑪。凡此种对于惯于专制的袁世凯来说是难以容忍的,当袁世凯无法操纵唐内阁,反而受唐内阁控制时,便千方百计搞垮内阁。袁世凯首先利用借款事件支持共和党人攻击唐绍仪,然后又借王芝祥督直问题,压迫唐绍仪,破坏内阁副署制。唐组阁时,因财政危机,被迫借款度日,因六国银行团条件苛刻,为摆脱其控制,于1912年3月16日拟向比利时借款一百万镑,银行团表示抗议,并向袁世凯施加压力,在借款问题上唐与共和党人财政总长熊希龄意见不合,袁世凯便指派熊与银行团谈判,因此引起唐、熊之间的矛盾,共和党的舆论机关借此不断攻击唐绍仪,共和党议员在5月20日参议院会上对唐大加抨击,谓唐此举“实陷吾国外交之地位于一败涂地……,实致吾民国将为埃及之恶因”^⑫。共和党的目的是希望唐绍仪倒台,由共和党人出而组阁。唐绍仪的借款政策不仅受到共和党人的攻击,就连同盟会中某些不明真相的领导人亦以提倡国民捐加以抵制。至此,唐内阁已出现动摇的征兆。6月间,又发生了王芝祥督直问题,王芝祥督直早在唐组阁时已经报袁世凯同意,后又经直隶省议会正式公举。^⑬王芝祥是依附于同盟会的主要将领,在袁世凯看来,王芝祥督直这岂不是把他置于革命党人的军事控制下,无论如何,也不能接受。当唐要任命王为直隶都督时,袁世凯便指使军界通电反对,并以此为借口,改派王为南方军宣慰使。唐绍仪以政府不应失信于人民,拒绝副署,袁世凯将不经内阁副署的委任状交给王芝祥,破坏内阁副署制。至此,唐不能行使内阁权,更无法忍受袁世凯蔑视约法的举

动,愤而弃职离京,唐的去职,导致同盟会阁员集体辞职,唐内阁迅速瓦解。

唐内阁从产生到瓦解,在历史上仅存三个月,但其历史作用是不可忽略的,它有力的推动了民初的宪政运动,是袁世凯实现独裁统治的一大障碍。

三、唐绍仪内阁的施政方针与重大活动

唐内阁存在的三个月内,其施政方针与主要活动向为人们所忽略,这恰恰是判明唐内阁的性质及其作用所必要的。

唐绍仪及主要阁员曾于1912年5月13日在参议院发表政见,制定施政方针,得到参议院的同意。唐内阁的施政方针如下:

政治上,加强中央集权,实行军民分治,以期行政统一;早开国会,速定国会组织法及选举法。

经济上,振兴实业,发达农业,开垦荒地,注重森林之护养及水利的兴修;整顿工商、驱除工商之障碍,保护现有之工商,制定商律、工律、矿律;便利交通,多筑铁路、推广邮电,发达电政。

军事上,振兴军备,淘汰冗军、征练新兵、实行军官终身制,采用并统一新式军械,设立制造厂及被服厂以便军械的给养及修理,改良马政,广设军事学校,培养军事人才。

外交上,维护国际和平,增重邦交,寻求各国的承认,前清政府与各国所订的一切条约继续有效。

财政上,节减军费,编订预算案,商借外债,其条件于国家前途无损,改良盐课,设立烟草专卖局,发行爱国公债,酌办国民捐,整理公债,设立国家银行,改革币制,实行会计检察制度,区分税目,改良税制,实行印花

税,划分国家税及地方税。

司法上,改良法律、监狱;司法独立;划分管行政与司法之权限,保障人民生命财产,培养司法人才,励行辩护制度,采取陪审制度。

教育上,普及教育,注意道德教育,养成健全之共和国民;制定教育政纲,举办高等教育及普通教育;设立专门学校,聘请外人任教^⑨。

依约法唐内阁作为民初国家最高行政机关,其活动涉及到政治、经济、军事、外交等诸多方面,重大的活动主要有如下数端:

(一)、对外借款。辛亥军兴以来,由于庞大的军费开支,造成财政历年亏损,入不敷出。南京临时政府时期,中央财政就极为困难,唐绍仪内阁成立后,这一问题非但没有缓和,反而更加严重,预算亏损已达二亿元,以至造成“民国今日现状最困难者,莫如财政”^⑩。解决财政困难成了唐内阁所面临的重大问题。唐绍仪在参议院的演说中说,“月下尤为紧急者厥为财政”^⑪,如此严重的财政危机,“舍取外债并无别法”^⑫。因此,举借外债成了唐内阁谋求解决财政危机稳定国内政局的重要手段。唐内阁举借外债主要以西方六国(英、美、德、法、日、俄)为对象。自1912年3月以来,多次与六国银行团磋商借款,要求借款以无损国家前途为前提,但六国银行团旨在控制中国财政,提出以监督中国财政和遣散军队为条件,以致谈判陷于僵局。为了摆脱困境,唐内阁转而向比利时银行借款一百万镑,因而引起六国银行团的抗议,银行团不仅坚持以上借款条件,而且还提出取消华比借款合同。为此,唐绍仪于4月23日与各国公使会晤,说明借比款之理由,表示:“中国政府并未以不诚之意对待各国,今中国必须大宗款项才能恢复,望各公使竭力襄助”^⑬。银行团并未作出让步,再

次提出监督借款用途,退还续借比款,聘请外国财政顾问等条件,^⑭被唐绍仪拒绝。唐绍仪要求银行团先付银三千五百万两并不得监督借款用途,银行团以不达到监督用途之目的,决不承认借款,谈判破裂。自5月6日起,借款由财政总长熊希龄接办。在此期间,唐绍仪曾拟向犹太商人、奥国财政家商借款项,也无进展。熊希龄于5月7日,再次与银行团谈判,表示监督一事不能承认,建议在大宗款项未谈成以前,“先请垫付小款以济眉急”^⑮,5月13日,银行团提出监督借款用途办法七条致函唐内阁。唐内阁在财政十分危机的情况下,被迫允许外人监督借款用途,于5月17日,与银行团签订《监视开支垫款章程》借款三百万镑。唐内阁此次借款遭到各界舆论的反对,被参议院所责问,以致熊希龄不得不表示:“目前救中国财政上之困难者惟有借可靠之外债”^⑯。

(二)、寻求各国的承认。民国虽告成立,但一直未能得到各国的正式承认。因此,要求各国承认民国,是唐绍仪内阁展拓外交关系,巩固新生政权的必要途径。

唐内阁在1912年4月30日的内阁会议上,首先把“要求各国正式承认中国共和”^⑰列为头等大事,认为能否得到各国的承认,关系到民国的兴衰和前途。唐内阁多次致函各国政府和各国驻华公使,希望及早承认民国,并由唐绍仪偕同署外交总长胡惟德向驻京各公使磋商办法,后经多方活动,美国首先对中国共和持肯定态度并表示:“不日承认中华民国”^⑱,英国、德国也与他国商议承认中国事宜。

(三)、蒙藏交涉问题。英、俄帝国主义趁辛亥革命爆发之机,策动蒙、藏封建主独立,甚至武装侵入我国领土,造成严重的边疆危机。唐内阁从维护国家主权的出发,对此进行了多次交涉。

内外蒙古及西藏历来为中国领土,武昌起义爆发后,蒙古封建王公在沙俄的策动下,于1911年10月18日宣布“独立”,12月1日发表“独立宣言”,成立以活佛哲布尊丹巴为皇帝的“大蒙古国”,沙俄即表示“承认”。英国为了达到侵略西藏的目的,武装护送逃亡印度的达赖返回西藏,策动武装叛乱,并派军队侵入拉萨。蒙、藏边地的严重危机,引起了唐内阁的深切关注,唐绍仪向俄国公使提出抗议,要求取消蒙古“独立”^②,并于1912年5月5日,召开内阁会议,决议由外交次长颜惠庆与俄国公使交涉,并派张绍曾为蒙古宣抚使,由唐总理与英公使磋商西藏退兵事宜,拟派温宗尧入藏安抚。6月,沙俄提出中国承认外蒙“自治”,中国不在外蒙设治,驻军和移民为条件,被唐内阁断然拒绝。沙俄便暗中与日本、英国达成瓜分我国东北、蒙古及西藏的协议,针对俄、英的这一阴谋,唐内阁立即敦促四川都督尹昌衡出兵西藏平叛,并由外交部对英、俄、日发表《关于满、蒙、藏之主权五事》,分电各驻外使节,指出满、蒙及西藏皆为中国领土,外人不得干涉,要求驻外使节向驻在国政府声明。

唐内阁的施政方针和具体的重大活动大体反映出这样一个事实:即辛亥革命后资产阶级各派在政治上要求民主,强调以法治国,希望走上民主宪政道路的向往;经济上要求改善财政,繁荣经济,发展资本主义的愿望;对外政策上,维护国家主权,实行开放,希望与各国加强联系。总之,集中地体现了开始走上历史舞台的资产阶级各派对资产阶级民主共和国方案的探索和追求。

四、结论

从近代资产阶级革命运动开始,在中国建立共和体制,实行民主宪政,是历史发展

的必然,也是中国资产阶级及其先进人物梦寐以求的理想。民国初年,唐绍仪内阁的产生和活动即是追求这一理想的尝试之一。从这一点出发,唐内阁的历史地位和历史作用是值得重视和肯定的。

首先,唐内阁作为辛亥革命的积极成果,作为民初宪政运动的一次尝试,这在当时对于开阔国民眼界,激发参政热情,推动参政热潮,使共和国的思想、观念深入人心,起了一定的积极作用。

其次,唐内阁是以孙中山为首的资产阶级革命派在民国初年借以保卫革命成果,维护共和制度与袁世凯专制统治进行斗争的有力武器。资产阶级革命派在被迫让出中央政权后,把内阁、国会、《临时约法》视作保卫共和,限制袁世凯独裁的三件法宝,其中内阁又是最直接最现实的手段。因此,唐内阁既是资产阶级革命派企图达到架空袁世凯进而夺回政权的手段,又是在新的形势下,建立民主国家,追求资产阶级共和国方案的体现。

再次,唐内阁在一定程度上确实起到了维护资产阶级法制,抵制袁世凯封建专制的作用。在唐内阁实际存在的三个月中,与袁世凯的斗争始终存在,对袁世凯的专制统治构成了相当的威胁,唐内阁处处强调内阁副署权,使“袁世凯以每有设施,辄为国务总理依据约法拒绝副署,致不能为所欲为,深滋不悦”^③。唐内阁的存在,令袁世凯极为不满:“疑唐挟同盟会以自重,颇有意举责任内阁之实,……独树一帜之意”^④。以致“国务院与总统府冲突尤甚”,袁世凯的权力受到了不少的限制。

最后,唐内阁在对外交涉上,面对英、俄帝国主义策动蒙古、西藏“独立”的侵略行径,不畏强暴,态度鲜明,一定程度上维护了国家主权和民族尊严。

至于唐内阁的迅速瓦解,这是民初政治斗争尖锐和复杂的表现,也是辛亥革命成败和结局的体现,并不影响对唐内阁的重视和评价。

(作者单位:贵阳,贵州大学管理科学系)

①汤志钧:《章太炎先生年谱长编》,第 380 页。

②白蕉:《袁世凯与中华民国》,第 22 页。

③刘厚生:《张謇传纪》,第 196 页。

④⑤风冈及门弟子编:《梁燕孙先生年谱》上册,第 115、121 页。

⑥⑦《大公报》,1912 年 3 月 12 日、3 月 13 日。

⑧《胡汉民自传》,《近代史资料》1981 年第 2 期。

⑨钱端升等:《民国政制史》上册第 9 页,商务印书馆 1944 年版。

⑩谢振民编著:《中华民国立法史》第 49 页,正中书局 1948 年版。

⑪康有为:《共和评议》第 1 卷,第 6 页。

⑫⑬《民立报》1912 年 3 月 31 日、5 月 24 日。

⑭《临时政府公报》1912 年 3 月 30 日。

⑮柏文蔚:《五十年经历》,《近代史资料》1979 年第 3 期。

⑯⑰冯自由:《唐少川之生平》,《革命逸史》第二集第 302、302 页。

⑱《政见内形记》,《远生遗著》二卷第 9 页。

⑲李剑农:《中国近百年政治史》,第 374 页。

⑳㉑谷钟秀:《中华民国开国史》,第 102、104 页

㉒《时报》1912 年 6 月 22 日。

㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙《申报》1912 年 5 月 15 日、5 月 21 日、4 月 3 日、4 月 3 日、4 月 3 日、4 月 3 日、5 月 3 日、4 月 30 日、6 月 28 日、4 月 25 日。

㉚《东方杂志》9 卷 1 号。