
内阁制的困境: 孙宝琦与北京政府 后期的府院关系

严 泉

[摘 要] 在直系首领曹锟担任总统的北京政府后期,人事纷争与财政问题一直是其与国务总理孙宝琦之间的政治焦点。内阁人选、财长留任、金佛郎案、德发债票案等问题,成为府院角力的主要内容。不同于黎元洪与段祺瑞时代,曹锟和孙宝琦的府院之争的外部环境主要受制于内部的权力之争。1923年民国宪法关于内阁制的政制设计,使得在府院权力关系中总统始终居于主导和支配地位,总理则受制于总统。这种权力关系,不仅是当时的军政实力决定的,也是宪法中内阁制度设计的结果。

[关键词] 北京政府; 内阁制; 府院关系; 孙宝琦; 曹锟

[中图分类号] K261.5 [文献标识码] A [文章编号] 1007—1873(2017)04—0110—10

[作者简介] 严泉,上海大学历史学系教授 200444

1923年10月直系首领曹锟出任总统后,即开始着手组阁。10月30日,曹锟向众议院提出孙宝琦组织正式内阁案。孙宝琦(1867—1931),字慕韩,浙江杭州人,发迹于晚清外交界,历任驻德、澳、法等国使馆随员,出使法国、德国大臣,回国后又任帮办津浦铁路大臣、山东巡抚。民国成立后,曾任外交总长、代理国务总理、审计院长、财政总长、税务处督办等职。1924年1月9日,众议院多数表决通过孙宝琦组阁同意案。

孙宝琦担任国务总理历时近半年,至同年7月2日辞职下台。一般论著对孙宝琦内阁未有专门研究,通史类著作的叙述亦过于简略。^①个别论著的看法也不尽符合历史事实,如有学者在分析孙宝琦倒台原因时,称其奉行“和平统一”的方针与吴佩孚的“武力统一”相矛盾,“吴通过财政总长王克敏力图倒孙。王克敏收买议员,联络阁僚,处处掣肘”。曹锟为拉拢吴佩孚,又转向王克敏的一边,致使孙于7月2日辞职。^②实际上,虽然孙宝琦上台伊始,宣称“奉行宪法”“和平统一”的施政方针,但是曹锟却持反对态度,在2月9日全体阁员会议上,曹锟“反对和平统一,对慕韩有些不耐烦”。^③加之吴佩孚的反对,不久孙就改弦易辙,不再坚持和平统一。1924年2月21日北京政府内阁会议作出决议:“(一)派员入粤,检查军队;(二)责成财政部拨解援粤款;(三)决以武力统一;(四)宣慰粤商民。”^④孙宝琦在执政初期与直系关于统一政策的分歧,由于其主动放弃和平统一的立场而化解,当然不可能成为日后下台的主要原因。

① 通史类著作相关叙述参见汪朝光《中国近代通史》第6卷,江苏人民出版社2007年版,第505—506页;郭剑林主编《北洋政府简史》下册,天津古籍出版社2000年版,第1073页等。而来新夏等所著《北洋军阀史》(南开大学出版社2000年版)则未见记载。

② 郭剑林主编《北洋政府简史》下册,第1073页。

③ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,上海市档案馆译,中国档案出版社1996年版,第116页。

④ “中华民国史事纪要编辑委员会”编《中华民国史事纪要》(中华民国十三年一至六月份),台湾“中华民国”史料研究中心1983年版,第437页。

回顾孙宝琦内阁近半年的历史,人事纷争与财政问题一直是这一时期的政治焦点。同时,这些焦点问题也是总统、总理、阁员与国会持续角力的重要内容,其结局进一步凸显了北京政府后期府院关系新的特色。

一 内阁人选与府院争执

孙宝琦与曹锟并非关系密切,从组阁的背景来看,“其成立完全由于政争”,^①出任国务总理其实是一个意外。在总理人选上,曾任国务总理的颜惠庆原先是受到吴佩孚支持的,但由于害怕众议院反对而被迫退让。众议院议长吴景濂在众议院中势力很大,此前就有意于总理职位,但由于贿选以后曹锟不愿意提名而作罢。代理总理高凌霨也有自己的打算,在1923年10月底“提出难于通过的孙宝琦作挡箭牌,以便自身的延长代期”。^②但是,由于吴景濂与高凌霨交恶,国会中吴景濂派“乃一面与孙宝琦接近,离间孙高感情。一面更以财长王克敏进行金佛郎案(王于十一月二十日继署财长)攻击高阁”。^③由于吴派与中间派议员联合反高,孙宝琦组阁同意案遂得以通过,高凌霨被迫下台。虽然孙宝琦素来给人印象是“老成练达”,也无多少派系色彩,“然孙阁之成,实由于吴高政争之时会,非曹总统之本意”。^④所以孙宝琦组阁同意案通过后不久,府院之间即陷入人事纷争的泥潭。

人事问题首次交锋是关于内阁人选的决定权,双方在一开始就存在分歧。总统府方面要求先公开内阁名单,再发布总理任命,而院方“则坚持非命令发表之后,亲与总统晤商,不能有所表示也”。^⑤1924年1月11日,总统府秘书长王毓芝约请孙宝琦到总统府秘书处谈话,提醒孙宝琦新阁员名单必须先请曹锟阅览。^⑥“孙氏所表示,仍坚持其主张,在命令未发表之前,除与总统面商以外,无论对于何人,不愿谈阁员名单之事。”^⑦

1月12日,总统府又电请孙宝琦入府与曹锟晤商。双方在会商阁员人选时,财政总长王克敏(字叔鲁)的留任问题成为人事案的焦点。“曹氏即历述财政上困难情形,年关又甚紧迫,比较有办法者,还推叔鲁,应使蝉联,以资熟手。孙氏谓叔鲁才具固属可爱,然办事鲁莽,舆情不洽,且议员方面,反对尤烈。”曹认为这是议员们非正式表示,不必在意。而且现在各方索饷,非一千万不能过年。孙自称年关财政自有办法,请曹放心。在谈及全部阁员人选时,孙氏呈出一阁员名单,除交通部外,其他各部均有两名总长候选人,预备曹锟挑选。“其名单如下:(外交)顾维钧、颜惠庆;(内务)王毓芝、陈汉弟;(财政)龚心湛、赵椿年;(农商)王正廷、黄开文;(陆军)冯玉祥、陆锦;(海军)萨镇冰、李鼎新;(司法)王宠惠、江庸;(教育)范源濂、陈仁先;(交通)吴毓麟。”曹锟选定孙氏名单上的顾维钧、吴毓麟、颜惠庆、王宠惠、范源濂、李鼎新、陆锦,分别出任外交、交通、农商、司法、教育、海军与陆军总长。而新增程克、王克敏分任内务、财政总长。“孙氏对于其他均可同意,惟于内、财两部,不能赞成。”特别是财长人选,孙甚至提出自兼财长。但曹以孙氏年事已高,不宜过累为由不同意。双方相持不下,会谈长达三小时之久。最后孙氏妥协,“遂草草将各令副署而出,时已九时许。抵宅愤慨不已,昨晨遂有不干之表示”。^⑧

国会方面对于王克敏留任的反对声浪也不小。虽然没有议员直接攻击曹锟,却有人在孙宝琦组阁案通过后提出查办与弹劾王克敏案。如众议员叶声夏等提出“弹劾财政总长王克敏违法渎职

① 《时事述评:孙阁内讧的形势》,《东方杂志》第21卷第9号,1924年5月10日。

② 《时事述评:绵延不断的北京政潮》,《东方杂志》第20卷第24号,1923年12月25日。

③ 贾逸君《中华民国政治史》卷上,《民国丛书》第二编(22),上海书店1991年影印本,第378页。

④ 顾敦铎《中国议会史》,《民国丛书》第三编(21),上海书店出版社1991年影印本,第375页。

⑤ 《阁事有发展之望说》,《大公报》1924年1月13日,第1张第2页。

⑥ 《本社专电》,《民国日报》(上海)1924年1月12日,第3版。

⑦ 《阁事有发展之望说》,《大公报》1924年1月13日,第1张第2页。

⑧ 《孙阁前途尚多暗礁》,《大公报》1924年1月14日,第1张第2页。

丧权误国应由院议移参议院依法审判案”，叶指出王克敏曾任中法实业银行经理，“与法人夙有渊源，前年因中法实业银行倒闭，亏空甚巨，久思设法营谋复业。曾向两国当局斡旋”。后王克敏又请法国方面代为筹款，于是法国公使提出用金佛郎偿还辛丑赔款，而王克敏也开始帮助法国当局游说中国方面通过“金佛郎案”。^①众议员王茂材等提出“查办中国银行总裁王克敏营私舞弊案”“查办署财政总长王克敏转账盗窃国库案”，两个查办案在1月16日众议院大会上通过，叶声夏的弹劾案则交付审查。^②1月19日众议院开会审查王克敏弹劾案，决定派代表分赴外交与财政部调查，等到调查结束后，再开会进行审查。^③2月13日，王克敏弹劾案通过众议院委员会审查，“经众讨论之结果，认为王氏所发行之五百万使领库券，条例手续，均确有违法之点，有提案弹劾之必要”，准备再交大会讨论。^④参议院方面也有动作，参议员范振绪不仅提出查办案，而且致信孙宝琦，陈说用王之失计，只要王克敏复任财长，“金佛郎案期在必办”。^⑤后来“幸而阴历年关来临，议员想王氏稍发岁费，乃顿时敛起声势”。^⑥国会反对王克敏，一方面是反对王克敏在“金佛郎案”上的立场，另一方面是王在任高凌霨代阁财政总长时，秉承高凌霨的意旨扣留国会经费，引发国会不满，“国会方面与王克敏之感情，已坏至极点”，众议院方面“愤慨殊深”，连中立派议员李载庚等也提出质询。^⑦

王克敏面临孙宝琦的冷遇与国会的反对，“不得不变更策略，表示决不就孙阁之财长，以为消极不合作之抵制。并用种种方法，破坏年关财政”。^⑧后来在曹锟以及直系诸要人的反复劝说下才勉强就任，“一月十五日的一星期中，北京的政界实为王克敏一人而忙碌”。^⑨1月24日，王克敏正式出席内阁会议，次日通电各省，报告就任财长职。

在王克敏留任财长问题上，孙宝琦与曹锟的分歧是相当大的。内阁人选的博弈结局表明，曹锟在阁员人选上早已有自己的主见，特别是坚持财政部总长非王克敏不可，对孙宝琦表示“国会方面对王种种举动，均有我在，不必足下担心”，以致于孙氏不得不软化。^⑩不难看出，曹氏拥有人事主导权，孙氏则是处处退让，“慕韩对所取得的结果表示愤怒，但仍签署了阁员任命”。^⑪孙宝琦上台后，在财长问题上“已渐暴露‘府’、‘院’、‘国会’三方，因观念之不同，利害之冲突，各持成见，各趋极端，不特无疏解调停之余地，且有势难并存之表征”。^⑫

二 孙、王不和与府院暗斗

人事问题另一次交锋是孙宝琦与王克敏的不和。王克敏(1879—1945)，浙江杭州人，与孙宝琦不仅是同乡，而且同是外交界出身，晚清时历任驻日本留学生监督、直隶交涉使等职。民国成立后转投财政金融界，在皖系北京政府时期曾任财政总长、中国银行总裁。据长期与王克敏共事的中国银行总裁冯耿光回忆，“王在北方很久，对于军政界各方面人物，都有拉拢，人很机警，政治嗅觉也灵敏”。^⑬

① 《国会内之弹劾王克敏声》，《大公报》1924年1月16日，第1张第2页。

② 《昨日众院开会纪事》，《大公报》1924年1月17日，第1张第2页。

③ 《昨日众院审查弹劾案详情》，《大公报》1924年1月20日，第1张第2页。

④ 《王克敏弹劾案通过审查会矣》，《大公报》1924年2月14日，第1张第2页。

⑤ 《国会反对王克敏之又一声》，《大公报》1924年1月17日，第1张第2页。

⑥ 《吴景濂出奔后的北京政潮》，《东方杂志》第21卷第3号，1924年2月10日。

⑦ 《国会质问王克敏复任财长案》，《大公报》1924年1月16日，第1张第2页。

⑧ 《北京通信：财长问题为将来政局变化之导线，府院国会已有不并存之形势》，《申报》1924年1月24日，第3张第10段。

⑨ 《吴景濂出奔后的北京政潮》，《东方杂志》第21卷第3号，1924年2月10日。

⑩ 《新阁财政已有眉目》，《大公报》1924年1月22日，第1张第2页。

⑪ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷，第107—108页。

⑫ 《北京通信：财长问题为将来政局变化之导线，府院国会已有不并存之形势》，《申报》1924年1月24日，第3张第10段。

⑬ 冯耿光《我在中国银行的一些回忆》，《文史资料选辑》编辑部编《文史资料精选》第5册，中国文史出版社1990年版，第483页。

财政总长留任之争,其实是孙、王交恶之始。王克敏自恃有曹锟支持,也曾觊觎总理宝座。1月8日,就在孙宝琦组阁案通过的前一天,颜惠庆还一度认为“王克敏看样子要当总理了”。^①由于王克敏“极具实际能力,每月可以毫不费力地筹集350万元经费,保证军政开支”,^②其在金融界的人脉关系与实际筹款能力,深得曹锟青睐与信任。孙不愿意王入阁以威胁自己的地位,这种想法也在情理之中。加之孙本人亦担任过财政总长,又从税务处督办的位子上转任国务总理,对财政事务并不陌生,更加不愿意让王入阁,插手经济事务。所以从一开始孙宝琦就以议员反对为由,拒绝王克敏入阁。^③而王克敏在入阁之初仍有推翻孙的想法,但是在颜惠庆明确的反对下,只得暂时表示愿意与孙合作。^④

然而好景不长,3月底孙宝琦因中俄交涉失败而称病请假,当时盛传颜惠庆代阁、程克代阁,准备先行解决“金佛郎案”(简称“金案”),作为总统府秘书长王毓芝出任总理的过渡。4月2日,颜惠庆在见到孙宝琦时,发现孙氏很沮丧,称如有出国机会很想离开。而王克敏则计划将王毓芝推为国务总理。^⑤在孙宝琦4月7日销假视事后,王克敏见挤孙不动,于4月10日、12日、16日三次提出辞职。当王在4月10日内阁会议上提出辞呈时,孙即令国务院秘书长王继曾持辞呈送府请夺,曹锟在辞呈上批示为“毋容辞职”,将辞呈退回。^⑥孙宝琦只能表示附和,17日再派财政部次长苏锡第到王府劝说。20日晚,孙亲率全体阁员赴王府劝王复职。王克敏一方面不宣布复职,与孙相持;另一方面“依然主持部事,部中要人,仍日赴宅中,请示一切”。王氏的计划,“则必须孙宝琦先行开口,将王氏之政策,作孙氏之政策,持与王商,王然后出台做事”。这样孙宝琦就会在“金佛郎案”上自食其言,难以向参议院交待。^⑦后来在曹锟的邀请下,4月25日王克敏赴公府与曹面谈,表示不再辞职。28日经阁员的一度调和,王又表示可以与孙合作。“孙王表面的妥协,完全由于外力乘机而起,恐怕两败俱伤所致,并非内中有妥协的可能。”^⑧

此后王暗中进行“德发债票案”(简称“德案”),而孙宝琦态度亦忽然一变,在6月3日之后的一星期中,与王克敏及诸阁员合作,最后办成“德发债票案”。不过局势变化之迅速出人意外,由于“德案”交涉一事,王克敏一直独自办理,孙宝琦并不知情,一直到6月5日赴国会说明“德案”前一日,才将“德案”卷宗送交孙。“孙氏以王克敏既不出席国会,复不出席阁议,办理要件,均由本人负责。”^⑨所以“德债终结之次日,孙即愤王事事相欺,面见曹锟,直接提出财长易人,不得允许,即于次日(即八日)出京,避往海甸,表示非去王决不回京”。^⑩

此后孙、王进入一个月的对峙期。开始半个月,府方主张孙、王都留任,嘱咐顾维钧、颜惠庆、吴毓麟、张国淦等四位阁员从事调停,王克敏个人表示对孙屈服。后来王克敏又呈请辞职,声言离京,在辞呈后附任期内筹款数目表,共计筹得2070余万元,“并于辞呈后附就职以来筹款数目表,向府方自表有功。而孙宝琦被惑于议员,态度强硬,虽入京而不能到阁议,不入公府”。^⑪6月11日,曹锟要求王与孙都要留下来,不能辞职,要求颜、顾等人进行调解。^⑫经过多方斡旋,孙宝琦仍不肯出席内阁会议,6月16日孙又通电各省,表示“财政总长王克敏,既不出席国会,复不出席阁议,经办

① 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第107页。

② 颜惠庆《颜惠庆自传——一位民国元老的历史记忆》,吴建雍等译,商务印书馆2003年版,第180页。

③ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第110页。

④ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第114页。

⑤ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第131—132页。

⑥ 《财王辞职后之消息》,《大公报》1924年4月12日,第1张第2页。

⑦ 《北京特约通信:孙王相持之真相》,《申报》1924年4月25日,第2张第4版。

⑧ 《时事述评:孙阁内讧的形势》,《东方杂志》第21卷第9号,1924年5月10日。

⑨ 贾逸君《中华民国政治史》卷上,《民国丛书》第二编(22),第380页。

⑩ 《孙宝琦下台之前后》,《东方杂志》第21卷第14号,1924年7月25日。

⑪ 《孙宝琦下台之前后》,《东方杂志》第21卷第14号,1924年7月25日。

⑫ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第149页。

要案,均须本人署名,代负责任。而事先经过情形,毫不与闻”。^①因调解无果,而孙又决定由请假进而辞职。最后曹锟决定舍孙留王,批准孙辞职,以顾维钧代理国务总理,从而结束了孙、王之争。

在孙、王之争中,国会两院攻击王克敏仍然不绝如缕,众议院先后有林绳武、林树椿、李有忱提出不信任王克敏案,参议院也有议员质询书,“质问政府既不免王氏之职,又听其进行德发债票,是何用意”?^②国会中倒王与拥王派斗争激烈,“几个月来,王克敏收买议员,联络阁僚,邀结公府,出种种手段以制孙。孙则外联疆吏以自保,内令吴景濂系议员藉金佛郎案、德发债票案以攻王,两方公开的暗斗,已为全国所共知”。“孙王的争斗,各有后盾,各有议员可供使用,各有机关新闻可宣传,颇能旗鼓相当”。^③倒王派以法治共进会的李载赓为首,拥王派为宪政党与牟琳等人,“王克敏既有宪政党供其奔走,又有牟琳为其帮忙”,弹劾案最后只获得三分之一多的议员支持,未能通过。^④

从表面上看,“至王氏辞职,为其理财政策不得孙氏赞助,因而其不合作之动作”。王克敏的财政办法,主要是承认“金佛郎案”与办理“德发债票案”,但是对于“金案”“德案”可能引发的国会抗议,“各不愿负此重责,且各欲将此重责,使他人负之”。^⑤但实际上王代表的仍然是曹锟的立场,背后倚靠的还是府方力量。诚如颜惠庆在自传中所说“现任财政总长出自大总统的特选,对总理既不友善,又不忠诚。”^⑥曹锟曾数次调解孙、王之争,到最后还强硬地表示“在府一日,必留王,逼王无异于逼予”,并派人慰留王,“渐由孙王之争,入曹孙之争,孙宝琦不得已而称病请假”。^⑦曹锟力挺王克敏的原因,正如《大公报》分析指出“王在金融界有一部分之势力,如果下台,必反对政府财政设施,将为政府劲敌,故不如留之而加以信任,俾王感激而图报称也。”^⑧

孙、王之争只是北京政治的表象,其实还是府院人事纷争的延续。1月16日王克敏查办案在众议院通过后,在次日的国务会议上,就有保派阁员发难,“吴毓麟就席痛陈利害,略谓此事并非财长个人问题,实系府院问题”。^⑨孙宝琦在正式辞职决定作出后,也曾向一些国会议员透露府方的态度,称自己是总理,“进退阁员,当然可以自由,今为一王克敏问题,不惜以去就争,而府方对此,始终不以王氏为可去,则予之可谓责任者何在?”孙强调“财政总长为内阁之命脉,予就任之始,以财长非人,即当言去,徒以各方劝勉,始委曲求全,敷衍至今”。孙抱怨说,关于财长人选,如果由自己提出“予可断言提十人,府方必否决十人,提百人,府方必否决百人,结果仍不免由府方提出,而迫予赞同”。^⑩

三 “金佛郎案”与府院之争

“金佛郎案”的起因是第一次世界大战结束后,法国政府照会中国政府,表示愿意仿照美国的办法,退还一部分庚子赔款,充作中法实业银行复业,以及两国文化教育交流的经费。但中国支付法国的赔款,必须按照金佛郎(法郎)内所含纯金数量,折合外汇计算。然而《辛丑条约》并未规定对法赔款使用金佛郎计算,而且法国的币制为金本位,没有金佛郎的货币单位。更为重要的是,第一次世界大战以后法郎大跌,实际价值仅为其纸面含金量的三分之一。这样按照纸面价格赔付,中国只需要支付往年一半的银两,就可以清偿法国应收的赔款。所以法国方面对“金佛郎案”高度重视,

① 《孙慕老在海甸之表示》,《大公报》1924年6月17日,第1张第2页。

② 《北京特约通信:孙王已有转圜趋势,然两院议员攻王益力》,《申报》1924年5月11日,第2张第6版。

③ 《时事述评:孙阁内讧的形势》,《东方杂志》第21卷第9号,1924年5月10日。

④ 《北京通信:倒王拥王作战之经过,王克敏可算暂时告捷》,《申报》1924年2月26日,第2张第7版。

⑤ 《孙王暗斗中之政局》,《申报》1924年4月18日,第2张第6版。

⑥ 颜惠庆《颜惠庆自传——一位民国元老的历史记忆》,第182页。

⑦ 《孙宝琦下台之前后》,《东方杂志》第21卷第14号,1924年7月25日。

⑧ 《承泽园与石老娘胡同之激战》,《大公报》1924年6月15日,第1张第2页。

⑨ 《王克敏仍无就职表示》,《申报》1924年1月20日,第2张第7版。

⑩ 《北京通信:内阁总辞职之前后》,《申报》1924年7月4日,第2张第10版。

将此案与关税会议联系起来,故意拖延批准九国条约,致使关税会议无法召开,“法国公然宣言,不承认金佛郎案,即妨碍关税会议”。1924年3月1日,法国公使傅乐猷还亲赴中国外交部催促解决“金佛郎案”。3月12日,法国公使照会外交部,再次催办“金佛郎案”。^①

王克敏在担任孙宝琦内阁的财政总长后,又开始积极谋求“金佛郎案”的通过,原因有两点:一是他在1917年第一次担任王士珍内阁的财政总长时,自兼中国银行、中法实业银行的总裁,从自身利益考虑,当然希望中法实业银行能够复业。就在1924年2月21日,据《颜惠庆日记》透露,王克敏集团已经购进价值二百万元的中法实业银行证券。^②二是庚子赔款一向由海关就所收税款,直接拨付各国,余款方交中国政府,这笔公款称为“关余”,是中国政府的一项重要收入。自“金佛郎案”发生后,法国公使傅乐猷策动《辛丑条约》签字国,函请总税务司英人安格联扣留“关余”不发,为数已有一千多万元,王克敏希望“金佛郎案”解决后,便可取得这笔“关余”,以解北京政府燃眉之急。但是,如果依照法国的要求,“国库损失,至少在七千万以上乎。夫仅仅为筹划每月数十万之政费,而须损害国库七千万以赴之,则卖国丧权,何事不可为?”^③

众议院于1923年10月13日曾作出不承认“金佛郎案”的决议,即否决政府方面提出的《以庚子赔款维持中法实业银行复业并协定十六款用金佛郎偿还案》等议案。1923年10月民国宪法通过后,参议院又对内阁中与“金佛郎案”有重大嫌疑的人提出查办案。12月22日继续召开临时会,通过议员萧锦辉、赵时钦等提出的王克敏、黄郛查办案。赵时钦称王克敏营私舞弊,擅自与法国订立中法协定,“遂致发生此项金佛郎问题”。而且王克敏以外交部名义致电中国驻法公使,介入中法实业银行改组事宜。“王克敏非外交部之员司,何用其代外交部撰拟电稿,且既充任中法实业银行总理,何以绝不避嫌,竟敢预闻此事?”^④并且支付单位从纸佛郎换成金佛郎后,“对法赔款溢出银元四千一百五十一万余元之巨,加重国库之负担”。^⑤后多数议员同意将萧、赵两案合并,表决通过。

在1924年1月23日参议院临时会上,孙宝琦出席并接受“金佛郎案”的质询。参议员郑江灏询问内容主要有三点:一是“金佛郎案”政府办理的情况。据报载政府对于“金佛郎案”正在竭力进行,“趋重于承认”。如果属实,显然违反众议院议决。二是对“金佛郎案”负有责任的财政总长王克敏为何又重任阁员。“王克敏身为财政总长,对于金佛郎案又为主管人员,且系负有重大嫌疑之人。乃竟违抗宪法,屡催不到。”现在王克敏又是新内阁阁员,“惟王克敏既有损失国权之重大嫌疑,今竟继续充任阁员,将来内阁对于金佛郎案政策是否与国会相合?”三是以前参议院所提质询书及查办案希望政府依据宪法尽快办理。^⑥孙宝琦态度较为明确,声称关于“金佛郎案”,外交部已经照会八国公使,拒绝承认“金佛郎案”。前内阁已经停止不再办理此事,“宝琦一日在国务总理任内,绝不容有人私自承认”。^⑦

王克敏的立场当然与孙宝琦不同。2月23日晚上,在孙宝琦府第举行的内阁会议上,“王克敏明显地希望以内阁整体的名义来批准金佛郎案,不愿单独承担责任,并反对仲裁(即提交国会表决)这无异以拖延”。^⑧25日晚又举行会议,孙宝琦的态度是再讨论,最后仍然没有取得结果。^⑨拖至3月5日,王克敏又表示愿意将问题提交议员们讨论,并不马上强求得出结论。但王仍然向曹提交一份关于“金佛郎案”全部内容的备忘录。^⑩不过,孙宝琦的态度依然不见松动,5月10日在出席

① “中华民国史事纪要”编辑委员会编《中华民国史事纪要》(中华民国十三年一至六月份)第491、567页。

② 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第120页。

③ 《王克敏之无赖》,《大公报》1924年3月5日,第1张第2页。

④ 《临时会开会》(1923年12月17日),《参议院公报(第三期)》第14册,1922—1924年。

⑤ 《临时会开会》(1923年12月17日),《参议院公报(第三期)》第14册,1922—1924年。

⑥ 《临时会第五次会议》(1924年1月23日),《参议院公报(第三期)》第15册,1922—1924年。

⑦ 《临时会第五次会议》,1924年1月23日,《参议院公报(第三期)》第15册,1922—1924年。

⑧ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第120页。

⑨ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第121页。

⑩ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第123页。

众议院会议上,孙再次重申“金佛郎案之进行与否,当然与国会取一致之态度”,表示“依现在形势观测,必无人敢办,财外两长并未将此案提出阁议,何致有秘密进行之事”。^①5月25日,王克敏被迫作出妥协,为德国赔款问题去见孙宝琦。^②

王克敏在“金佛郎案”上的态度转变,主要是与曹锟有关。起先曹锟也是坚持办理“金佛郎案”,反对提交国会议决。2月14日内阁会议讨论“金佛郎案”时,顾维钧的看法与孙宝琦一致,“顾坚持必须将此问题提交国会,如果需要可将协议废除,那时法国可能不会这样固执了”。2月16日在谒见曹锟时,颜惠庆发觉曹锟要尽快解决“金佛郎案”,而不让顾参加。^③孙宝琦是支持顾维钧的,“希望他们大胆从事”。^④4月28日,曹锟与孙宝琦妥协,派王毓芝向孙宝琦表示可以先解决“德发债票案”。^⑤5月8日,曹锟再次表态赞成晚一些解决“金佛郎案”。^⑥在曹锟的表态下,王克敏才愿意暂时搁置“金佛郎案”,专心办理“德发债票案”。

四 “德发债票案”与府院冲突

“德发债票案”的处理过程更具有戏剧性。1921年5月20日中德签订的《中德协约》规定德国应赔偿中国参战所受的损失,赔偿方式除现金外,还包括德国发行的津浦、湖广铁路债票作为抵赔。当时用来抵偿的各种德发中国债票,问题十分复杂。中国原欠德国债务,除政府间的庚子赔款因战争取消,其余如1896年英德借款、1908年津浦铁路、1911年湖广铁路、1913年善后大借款等德发部分债票,属民间债务性质,虽不致因战事而取消,但自1917年8月14日宣战后,北京政府即停付各德发债票本息。《中德协约》签订后,“但因中德双方对德国应赔偿总额,以及中国政府所欠德侨债务数额之认定,差距颇大,谈判陷入胶着”。^⑦

1924年初,北京政府财政愈加窘迫,孙宝琦就职后不久,国务院已经开始裁员,共计裁员200余人。当时中央财政5个月来共需款千万,平时能够正常到位的仅有一百多万的盐余,仅为预算十分之一。孙宝琦自己也承认“军警饷久不发,京畿治安滋可危”。^⑧德国方面则于1924年春经济复苏,内外危机解除,中德谈判遂得以恢复。王克敏则是利用3月各方注意中俄交涉事件,暗中经办中德赔偿问题的谈判。

但是王克敏秘密办理中德交涉,又急于结案,引起外界议论,传言纷纷,怀疑对德让步过巨;加以王氏欲同时解决“金佛郎案”,国会议员反对声浪很高。众议院议员叶夏声首先提出质问,3月初,众议员林树椿等二十多人又联名提质问书,质疑王克敏派财政部官员宝道、程锡庚与德使馆秘密协商,允减半数赔偿。4月初,众议员彭汉遗到外交部调查案卷。4月下旬,又有众议员梁昌浩等提质问书,以政府欲以德国赔款与德发债票两相抵消,只为尽速提领存于伦敦外国银行之债票息金,让步太多,损失太巨;认为此案损失远在“金佛郎案”以上,提出种种疑点,要求迅予答复。^⑨

孙宝琦的态度却是前倨后恭。一开始孙也承认“德发债票案”并非增加国库负担,没有提交国会通过的必要。5月10日在出席众议院会议上,针对议员关于“德发债票案”的质询,孙宝琦承认政府正在暗中进行,但与外交有关,不便公开。“此事与金佛郎案纯为两个问题,性质完全不同,一

① 《孙宝琦出席众院》,《申报》1924年5月13日,第2张第4版。

② 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第145页。

③ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第118页。

④ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第120页。

⑤ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第137页。

⑥ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第137页。

⑦ 唐启华《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史(1912—1928)》,社会科学文献出版社2010年版,第125页。

⑧ 《昨日阁议记详》,《大公报》1924年5月14日,第1张第2页。

⑨ 唐启华《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史(1912—1928)》,第129—130页。

为支出,一为收入。”^①不料在5月29日内阁会议上,孙宝琦突然提出将“德案”提交国会,与保派阁员主张冲突,于是宣布向总统请辞。但是6月2日孙忽然又出席众议院会议,在回答议员质询时“声言担保决不秘密签字,并郑重声明必提交国会同意云云”。^②当天内阁全体因孙宝琦上辞呈后,又出席国会,答应将“德案”交议,即全体向孙宝琦辞职,以示抗议。

最后由颜惠庆、顾维钧、张国淦做调人,阁员频频集会。于6月3日下午在孙宅会议,与孙宝琦达成妥协,决定在程序上以阁议名义通过解决德赔款及债务办法,然后呈报大总统,得批准照办后,由孙宝琦向国会报告,但不先交议,即行签字。会后全体阁员签名于议事录上,表示共同负责,同时分头疏通议员。阁议通过后,6月4日,财政、交通部呈报曹锟。同日,经曹锟批准,交外交部查照办理。次日,孙宝琦亲率外交、交通、农商等部官员出席两院联席会议,表示“德发债票,系根据中德和约附件而来,即是赔款,债票又系旧发,并非新发,与宪法所规定者不同,非增加国库负担”。孙并提出延误签字的危害,一是从国际情形来说,中国不在赔款委员会内,如果延误,恐怕不能签字。二是德国方面,如果也借口送交本国国会议决,最后恐怕也办不了。三是政府财政困难,非速办不可。“宪法八十五条,只规定不经同意,不生效力,并非不能签字,且赔款乃履行和约之结果,并非和约。”^③6月6日中德两国秘密签订解决德国赔款及对德债务的《中德协定》,由北京政府外交部及德国驻华公使秘密签字。^④

在“德发债票案”上,表面上看孙宝琦与阁员们产生分歧,实际上还是与府方的意见不合。孙宝琦主张公开办理,曹锟为解决财政危机坚决反对,“金佛郎与德发债票两案,为目下中央特辟蹊径筹款方法之一,亦即为中央之救命汤”。^⑤两人关系恶化,“则十余日来,孙欲见曹一面而不可得”。^⑥颜惠庆在日记中记载,6月2日孙在众议院表示公开准备办理“德发债票案”,“顾(维钧)报告了总统对慕韩发脾气”。^⑦阁员多是保派人士,王克敏、吴毓麟、程克与陆锦,为直系保定派代表人物,李鼎新则是长期依附直系。司法总长王宠惠虽然属于国民党阵营,但没有实际到任,而司法次长薛笃弼因是冯玉祥的亲信,当时也属直系。张国淦虽然派系色彩不浓厚,但也是北洋元老。顾维钧、颜惠庆虽则并非保派,与孙关系密切,颜惠庆还是孙的妹婿,顾维钧以前做过孙的参赞。^⑧但颜、顾两人因受直系重用,一般也归入亲直人物,所以“孙宝琦内阁依然是变形不变质的保派内阁了”。^⑨阁员们主张自然也与曹锟保持一致,“保系各阁员则认此案非特不可提交国会同意,且不能向国会说明,彼等以为此案若向国会说明,则枝节横生,此案决难办成。盖德国方面办理此案,并未经国会同意一关”。^⑩所以正如上文所提及的,当6月2日孙在众议院表态后,因立场与曹锟迥异,阁员们以总辞职的方式,公开了与孙宝琦的分歧与冲突。

结 语

在北京政府后期的府院关系中,孙宝琦的境况与1917年的总统黎元洪较为相似,“黎元洪所自

① 《孙宝琦出席众院》,《申报》1924年5月13日,第2张第4版。

② 《赶办中之金德两案》,《大公报》1924年6月3日,第1张第2页。

③ 《孙阁员出席参众两院》,《申报》1924年6月8日,第2张第6版。

④ 关于德发债票案,有论者认为中国净得赔款8346万余元,“北京政府除收回债票、息票可减轻财政负担外,还可以善后借款到期息票取得现金以解决财政困难。此办法对中国相当有利,只要承认一部分债票,就可有大笔收入;中国所得远超出谈判中对德减低偿还总额之让步”。参见唐启华《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史(1912—1928)》,第134页。

⑤ 《金德两案支配下之政局》,《大公报》1924年5月20日,第1张第2页。

⑥ 《北京特约通信:孙宝琦辞职之真相》,《申报》1924年6月2日,第2张第6版。

⑦ 颜惠庆《颜惠庆日记(1921—1936)》第2卷,第148页。

⑧ 顾维钧《顾维钧回忆录》第1分册,中国社会科学院近代史研究所译,中华书局1983年版,第270页。

⑨ 《吴景濂出奔后的北京政潮》,《东方杂志》第21卷第3号,1924年2月10日。

⑩ 《赶办中之金德两案》,《大公报》(1924年6月3日),第1张第2页。

恃的国会、社会团体和舆论的支持,在军人的枪杆子武力前亦完全不可靠”。^①不过,曹、孙府院之争在外部环境方面,则不同于黎元洪与段祺瑞时代。正如英国驻华公使1924年6月在报告中写道:“过去5、6个月中,北京的政治局势异常平静,并且……没有倾向于削弱或加强曹锟总统及中央政府的特别进展。”^②特别是彼时军人干政没有当年督军团的威力。人在洛阳的吴佩孚虽然对北京政府经常发表看法,如对于“金案”与“德案”,吴一开始都是主张公开办理,与孙宝琦意见相符,“为便利起见,纵使交涉预先进行,则交涉妥协后,亦当取得国会方面之同意”。^③作为直系洛派首领,虽然吴佩孚在一些问题上经常与保派产生分歧,但是其对曹锟的服从与支持仍是主流,是不敢公开与曹发生冲突的,这在1922年的罗文干案上已经显露无遗。^④北京政府后期的府院之争,外部影响因素不大,主要还是局限在内部的权力之争。由于贿选以后的国会日益分裂,权力行使多数为质询、查办、建议之类的行政监督,立法事务、财政审查等活动几近停顿,此时总统与总理权力关系设计的制度因素就显得尤为重要。

北京政府后期设计府院权力的内阁制特点值得重新关注。孙宝琦内阁被称为第一届宪法内阁,是依据1923年民国宪法组建的。1923年民国宪法与《临时约法》相似的是,也设置国务院(内阁),赋予国务员辅政权与副署权,并进一步明确国务员对众议院负责,“国务员赞襄大总统,对于众议院负责任。大总统所发命令及其他关系国务之文书,非经国务员之副署,不生效力”。^⑤舆论普遍认为“我国内阁为责任制度,支配阁员,应得自由主张。则孙阁前途,不应再有其他掣肘。而成立之期,当不在远。孙阁盖将为新宪法上第一任依法之内阁”。^⑥但时人将孙内阁认定为责任内阁制度,却是一种误读。

在1923年民国宪法的内阁制度设计中,总统与国务总理的关系明显不同于当时英国责任内阁制中的行政权力关系。按照20世纪初英国的宪法惯例,作为“虚君元首”的英国国王在政治上必须严守中立,“无权干预内阁重大决策和人事任免”。^⑦但是民国总统却享有对国务总理的直接免职权。宪法规定,国务总理的免职有两种方式。一是第89条规定,国务员(含国务总理)在众议院通过不信任决议后,大总统可以免其职;二是第81条规定“大总统任免文武官吏”。而且第95条在副署权时,还附带说明“但任免国务总理,不在此限”。^⑧也就是说,大总统在国务总理未受众议院不信任时,可以直接行使对国务总理的免职权,并不需要国务总理的副署。此前《临时约法》在副署权时因未有这项附带说明,曾经在黎元洪与段祺瑞府院之争时引发争议。1917年5月23日黎元洪下令免去段祺瑞的国务总理职,任命外交总长伍廷芳代理其职。免职令由伍廷芳副署而未经段祺瑞之手,于是段祺瑞即对免职令的合法性表示异议,声明此令未经副署,将来地方及国家,因此生何影响,一概不能负责。^⑨

不难看出,有鉴于《临时约法》在实践中的不足,1923年民国宪法设计的内阁制完善了府院权力关系。在此种内阁制中,国务总理依然受制于总统,必须对总统负责。在两者关系上,总统是居于主导与支配地位。这种总统与国务员(内阁成员)的关系,与当代法国半总统制中总统与总理关系较为相似。由于总统握有行政实权,总理实际上只能在总统的赏识下行使职权,“当内阁总理

① 汪朝光《北京政治的常态和异态——关于黎元洪与段祺瑞府院之争的研究》,《近代史研究》2007年第3期。

② 费正清编《剑桥中华民国史》上卷,杨品泉等译,中国社会科学出版社1994年版,第313页。

③ 《吴佩孚对于德发债票之表示》,《大公报》1924年7月2日,第1张第2页。

④ 关于吴佩孚在罗文干案中的态度变化,参见经先静《内阁、国会与实力派军阀——20世纪20年代罗文干案始末》,《史学月刊》2004年第4期。

⑤ 《中华民国宪法》第95条,《政府公报》第2728号。

⑥ 《孙阁通过后之感想》,《大公报》1924年1月12日,第1张第2页。

⑦ 阎照祥《英国政治制度史》,人民出版社1999年版,第385页。

⑧ 《中华民国宪法》第89、95条,《政府公报》第2728号。

⑨ 《段祺瑞通电》(1917年5月23日),罗家伦主编《革命文献》第7辑,台湾中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会1954年版,第29页。

同总统发生冲突时,总理要么服从总统,要么辞职”。^①

总统的角色在内阁制度中是关键性的。“孙宝琦之总理,为保派制吴(景濂)而提出,故孙阁通过之日,保派深滋不悦,惟以国会通过,实无法以阻其成立,乃用迅雷不及掩耳之手段,强硬支配阁员,迫孙副署,使孙完全屈服于保派旗帜之下。”^②所以内阁名单发表后,“京中今有王毓芝内阁之称”。阁员除颜惠庆、王宠惠、范源濂外,“其余显似由王党就津保两派中择定”。^③在提出阁员名单时,已经去职的高凌霨曾嘱咐与王毓芝接头,孙却不愿意,“孙氏与总统府秘书长王毓芝,向来不肯接洽”。^④所以有时论认为孙阁命运在旧历春节过后,“尚有一月左右”。^⑤孙的出线其实不符合北京政府的游戏规则,即罗文干所说的三种情况,“吾国内阁之成,不出三途,或以总统之私交,或因军阀之拥戴,或允与议员分赃得总理者”。^⑥

在内阁人选上,阁员们多数是由曹锟选定,也经常与曹锟商议政务,并形成一种会议制度,一般是在内阁会议结束后,就会有阁员到总统府报告。如1月29日在内阁会议讨论教育次长、陆军部参事等重要人事任免后,海军总长李鼎新、陆军总长陆锦就立即入府报告。^⑦当遇到政务难题时,内阁也常常请总统定夺。如在解决中俄交涉时,3月13日内阁会议围绕外蒙撤兵与中东铁路问题,“讨论甚久,仍未敢决定。当由孙阁提议,既阁议不能解决,不如仍请示于府方,或开一府院联席会议,详加研究”。^⑧而在孙宝琦辞职后,内阁运转依旧正常,“其它阁员不但不免职,到反继续负责,而且以首席阁员代揆而组织内阁了”。^⑨所以孙宝琦内阁与其说是总理内阁,不如说是一种总统内阁。

在北京政府后期政治格局中,“内阁、议会和军权首领之间呈多边制约和互动关系,其中,军权首领居主导”。^⑩这种权力关系的形成,不仅是由当时的军政实力决定的,也与1923年民国宪法关于内阁制的政制设计有关。后者使得在府院权力关系中,总统始终居于主导和支配地位,总理是受制于总统的。这种权力关系,不仅是当时的军政实力决定的,也是宪法中内阁制度设计的结果。在孙宝琦辞职下台后,就有舆论也发现了这一特点,“在当日孙宝琦上台,提出阁员名单时,那种‘似驴非驴’、‘似马非马’的责任内阁制的大笑话”。^⑪因此,在曹锟身兼军权首领与民国总统双重角色的情况下,当其与总理孙宝琦针对人事、财政等问题产生分歧时,前者的优势地位是难以撼动的,始终是北京政治的决策者,对于后者来说,服从与执行才是政务行为的主流。

(本文受上海高校高原学科建设计划上海大学中国史项目“中国社会治理史”的资助)

(责任编辑: 杜 倩)

① 洪波《法国政治制度变迁: 从大革命到第五共和国》,中国社会科学出版社1993年版,第228—229页。
 ② 《北京通信: 财长问题为将来政局变化之导线,府院国会已有不并存之形势》,《申报》1924年1月24日,第3张第10版。
 ③ 《保派垄断中之孙阁人选》,《申报》1924年1月16日,第3张第10版。
 ④ 《北京特约通信: 阁员发表经过与孙氏之消极》,《申报》1924年1月16日,第2张第7版。
 ⑤ 《财长问题动摇阁本矣》,《大公报》1924年1月20日,第1张第2页。
 ⑥ 罗文干《狱中人语》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第二辑(16),台北文海出版社有限公司1975年版,第109页。
 ⑦ 《昨日之阁议》,《大公报》1924年1月30日,第1张第2页。
 ⑧ 《昨日讨论中俄交涉之阁议》,《大公报》1924年3月14日,第1张第2页。
 ⑨ 《〈民生周刊〉刊登孙宝琦代阁问题评论(1924年7月6日)》,中国第二历史档案馆编《中华民国档案资料汇编》第3辑,政治(一),江苏古籍出版社1991年版,第220页。
 ⑩ 薛恒《民国议会制度研究(1911—1924)》,中国社会科学出版社2008年版,第196页。
 ⑪ 《〈民生周刊〉刊登孙宝琦代阁问题评论(1924年7月6日)》,《中华民国档案资料汇编》第3辑,政治(一),第220页。

newspaper drifted increasingly apart.

The Dilemma of Cabinet System: Sun Baoqi and the Relationship between Presidential Palace and State Council in the Late Period of Peking Government

YAN Quan

In the late period of Peking government while the Zhili clique leader Cao Kun was the President, personnel disputes and financial problems had been the political focus between Cao Kun and the Premier Sun Baoqi. Many problems such as Cabinet candidates, Finance Minister remaining in office, Gold Franc case, and the case of German Bonds Ticket issues became the main content of the Controversy between Presidential Palace and State Council. Unlike the era of Li Yuanhong and Duan Qirui, the external environment of the Controversy between Cao Kun's Presidential Palace and Sun Baoqi's State Council, mainly constrained by the internal power struggle. The constitutional design on the Cabinet System by 1923 Republic Constitution, made the President remain dominant state and the Premier subject to the President in the power relations between Presidential Palace and State Council. The power relations was not only decided by the military strength, but also was the result of the constitutional design in the Cabinet System.

Impression and Truth: Rethinking on Liu Yizheng's Historiography

LI Xiao - qian

New discovery about "The Method of History" provides an excellent version to know Liu Yizheng's historical thought in the early days. Liu's historiography was deeply influenced by Japanese academia except inheriting local resources. Prior researcher classified Liu as the old school, which may be not appropriate. His moral and ethical truly belonged to the old school, but his scholarship belonged to the practice of new school. New school disagreed with his ethical value and denied his learning, deliberately shaping him into an Approve Antiquity image. It caused the fact that he actively blended into the new trend in history study was covered and twisted. Liu became famous very late, and had no clear idea of history method until he was almost 50 years old, chiefly picking up doctrines from Japanese. Later on, he established institutes and hold periodicals, leading to his rapidly lifted influence. He had quite a competitive idea and rather self - conceited, not as modest as what he proclaimed. Through his whole life, He had sized Liang Qichao, which perhaps had something to do with his complex psychology caused by the high self - regard but too late a big - timer.

The Theory of International Condominium to China and Japan's Attitude around 1920

GUO Xun - chun

Around 1920, the disorder of China threatened the benefit of the great powers in China. At the same time, there was a need to probe a new order in the Far East after the first world war. These two elements made a voice of international - control of China appear in the world and it upsurged for three times in 1920s, which also attracted the urgency attention of great powers. Such voices and the responses of great powers reflected some characters of the international diplomacy about China. Although the climax of such voices came strongly one by one, the complex elements of international relations made it abort. Among such elements, Japan's objection was the conspicuous one attracting the most attentions, and the behavior of Japanese government would be an important basis of observing its diplomacy to China at that time.

The Termination and Difficulty of a Single Person Government: Taking Yan Xishan's County Government Reformation in 1920s as an Example

QU Gui - ping

Under the unprecedented influence of the awareness of national crisis in 1920s, Yan Xishan initiated the