

论民元唐绍仪内阁

李吉奎

[摘 要] 民国元年唐绍仪内阁是中国推翻封建帝制后根据《临时约法》组成的共和国第一届内阁。由于唐内阁存在时间不长，政绩不彰，因此历来对它的评价也不高。从唐内阁成立的政治环境与组建过程可以看出，这个被称为“同盟会中心内阁”的责任内阁，实际上是经过协商形成的混合型内阁，主导权操在极权主义者袁世凯手中，内阁成立伊始，便面临种种矛盾并且不被列强所看好。尽管唐绍仪曾是袁世凯的亲信，且因热衷于共和而被南方革命党人所接受，就其政治历练与交通系背景来说，也具有一定优势，是一个合适的总理人选。但他终为袁氏所摒弃，施用种种手段，摧垮了唐内阁。唐绍仪内阁虽然存在时间很短，但唐氏有其内阁人事制度的原则与新政权内政外交的抱负；内阁组建后亦承续南京临时政府的建政措施，出台了一系列文件。唐内阁的各项政策，形格势禁，未能有所展布，但唐氏本人促成南北统一、希望促进孙袁合作，共同致力于国家建设的愿望，还是应当肯定的。唐内阁是近代中国民主宪政从理念进入实践的最初尝试，大力推动了民初的宪政建设，在中国近代宪政史上具有重要意义，应予以实事求是的评价。

[关键词] 唐绍仪内阁 唐绍仪 袁世凯 《临时约法》

[中图分类号] K258 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326 (2013) 02-0105-09

民国元年唐绍仪任总理的北京临时政府是中华民国第一届责任内阁，它是依据《临时约法》组成的。唐内阁存在的时间很短，历来对它的评价也不高。不过，在中国近代宪政史上它却具有重要意义。唐内阁是如何组织起来的，它为何成为一个短命内阁，在它存在的期间做了些什么事情，应当如何评价它，本文拟在前人研究的基础上，对上述问题作些探讨。

—

1912 年 3 月 13 日，根据《临时约法》，袁世凯任命唐绍仪为南北统一后的北京临时政府内阁总理，即中华民国第一任国务总理。据载，唐氏作为总理人选是立宪派人士赵凤昌（竹君）提出来的。《张謇传记》的作者刘厚生说：“据我所知，在双方讨论袁世凯接任临时大总统后之第一任内阁问题时，同盟会坚持内阁总理必须提出同盟会会员。总理通过之后，再由总理提出阁员全体名单，请参议员投票。在讨论此问题时，赵凤昌亦列席旁听，凤昌是官僚出身，最能揣摩各人心理。他已觉得绍仪对此问题，十分为难，凤昌开口说：‘我是地主（按此开会地址是上海南路路惜阴堂赵氏私宅——引者）的资格，列席旁听的人，不应有什么主张。但现在对内阁问题，我有一个意见，可以贡献备诸君参考。我认为新总统的第一任内阁，是新旧总统交替的一个桥梁，所以这国务总理必须是孙文、袁世凯两位新旧总统共同信任的人物。我以为只有少川（按唐绍仪字——引者）先生最适当，只要孙、袁两先生不反对，我很想劝

作者简介 李吉奎，中山大学历史学系教授（广东 广州，510275）。

少川先生加入同盟会为会员，这就是双方兼顾的办法。’凤昌这话刚说完，孙文、黄兴同时拍掌，表示欢迎绍仪入党，同时即决定请绍仪为国务总理，此问题就这样圆满解决了。”^[1]另一则记载亦可为旁证，据赵凤昌之子赵尊岳说：“至袁之异志，人所共见，则冀纳之于宪法之中，因之南京临时国会先制约法，继以孙宣言让贤，选袁为首任正式大总统。约法定责任内阁制，总统无施政之权，且移都南京，袁南下就职，又应以党人作为首任内阁总理。袁初勿之允，几在惜阴堂辩论调处，终以唐绍仪加入同盟会为内阁总理，粗偿南北之愿，事始克谐。”^[2]上述资料表明，唐氏作为总理人选，其条件是南北双方都能接受。以孙、黄为领袖的革命党人之所以能接受唐氏，一是认为唐氏作为北方谈判代表能积极赞成共和，可以引为同志；此外他们还认识到唐氏作为袁世凯的亲信在加入同盟会之后可使之牵制袁氏。唐氏本人当然乐于担任总理一职，但对袁氏而言，接受唐氏任内阁总理，便有点勉强。虽然他未公开表现出来，实际上他不乐闻这位有20余年交谊的挚友成为同盟会的成员。按照同盟会人士的看法，“唐本纯粹袁系人物”，^[3]这种说法，是不容否认的。不过，袁世凯对于自己营垒中的人，大概从来就不曾对谁完全信任过。武昌起义后，清廷不得不起用袁世凯，并由他组阁，袁氏遽尔旧部未集，用唐绍仪、梁士诒为他赴京就职做准备工作。^①随后，唐被袁氏任命为南北议和总代表，而其中的代表之一杨士琦便是用来监视唐绍仪的。杨士琦对唐热衷和谈大唱反调，对亲近说：“我不解少川当此时势，为何如此兴高采烈呢？”论者以为，此语“可以证明袁世凯早有预备牺牲唐绍仪之决心，而绍仪不知也。”^[4]唐之南行议和，于袁等本意，是挟北和南，借南制北，^[5]并以此策达到溶南代清的目的。然而在孙中山返国之后，居然被南方各省代表选为中华民国临时大总统，这使得袁氏愤极。为使唐有回旋余地，梁士诒私下劝唐辞职。^[6]袁乘机行动，不仅免去了唐氏议和总代表职务，拒绝承认唐伍议定各节，也取消了国民大会选决国体的协议，停止南北议和，由其直接代表北方与南方讨论一切。故袁对唐氏之不快，于此已有表露。

袁氏在免去唐氏议和总代表的职务后，仍让唐留在上海，由梁士诒与其协调一切。《梁士诒年谱》载：“先生赞翊共和，其心尤苦，其事至多，所能与统筹兼顾者，惟唐少川一人。唐又以代表南下，先生不能不力任艰巨，以促成共和之局”；“而袁唐间有不能融洽及宣达者，均赖先生为之弥缝。”^[7]梁士诒当时担任邮传部大臣，实则为袁氏的总文案，他引进叶恭绰等交通系人物作为助袁倒清的工作班子。

唐绍仪是交通系的开山祖，他虽然不算交通系的一员，但与该系关系密切，他当然也希望交通系能发挥作用，支持袁氏。交通系诸人如梁士诒、叶恭绰、周自齐、朱启钤等确实为袁氏取代清王朝，作出了贡献。在唐绍仪被免去议和代表之后，袁氏采取了以下四条倒清的办法：（一）以军用胁迫亲贵王公等；（二）以各处（驻外使臣、军队将领）电奏退位，胁迫清帝；（三）以内阁合辞密奏，恫挟皇太后；（四）以优待条件为诱饵满足清室及满、蒙、回、藏。^[8]这些举措后来之所以奏效，大多与唐、梁、叶的活动有关。其（二）完全由梁士诒策划；梁氏是（三）项的主要参与人员；（四）项优待条件，主要是退位第二诏，“此条件文字，盖经往返商讨数十次而后定。皆由先生（指梁士诒——引者）与唐少川先生居间传达。南方则由汪精卫先生主稿者居多。每次持稿入奏皇太后，则先生与赵秉钧也。太后逐字讨论，见解明决，对宗庙陵寝最为注意。又是时禁卫军为良弼所统，阻力甚大，故第八款特设专条，其原稿只‘禁卫军归民国陆军部编制’一语。太后谓用‘编制’字样，则将来之陆军部尽可随意改编，殊为不妥。乃用叶君恭绰之议，加‘额数俸饷悉如其旧’八字。”^[9]对袁氏而言，解决清廷问题，并不太难，难的是如何处理南方的问题。对此，唐绍仪作了充分的配合。当孙中山被选为临时大总统之后，1912年1月15日，北京方面曾让唐质问伍廷芳，“孙君肯让袁君，有何把握，乞速详示”，孙断言，“如清帝实行退位，宣布共和，则临时政府决不食言，文即可正式宣布解职，以功以能，首推袁氏”。唐本人也

^①据载，“及袁氏起用，使人密告先生（按指梁士诒）曰：‘南方军事，尚易结束，北京政治，头绪棼如，正赖燕孙居中策划一切。请与唐少川预为布置！’先生乃着手为政治运动。”（凤冈及门弟子编：《三水梁燕孙先生年谱》上，台北《中国现代史料丛书》1962年影印本，第100页。）

一再向袁保证，南方无反袁之意。唐氏以其本身对袁的拥护，再加以又得到南方的认可，这样尽管袁氏曾认为唐绍仪能成为一个很好的议长，似未考虑以唐任总理，^[10]但最后还是接受唐作为内阁总理的人选。

1912年3月13日，袁世凯正式任命唐绍仪为内阁总理。据3月16日公布的由袁唐向孙中山提出的内阁成员名单，“外交部陆征祥，内务部赵秉钧，财政部熊希龄，教育部范源濂，陆军部段祺瑞，海军部蓝天蔚，司法部王宠惠，农林部宋教仁，工业部陈榘，商业部刘炳炎，交通部陈其美，邮电部梁士诒。”^[11]这份名单是经过与南方协议后提出的，它包含了南北双方及立宪派人士。袁氏控制了强力部门，如陆军、外交、内务、财政等部人选。当时南方部分党人要求黄兴任陆军总长，态度颇激烈。但袁氏坚决反对，黄兴本人亦不愿陷入此政争中。至“29日下午4时孙总统、唐总理及各部总长由胡（汉民）国宴毕，至参议院报告新国务员求其同意，于6时开会进行投票”。到会议长、议员39人（一说38人），以得20票为通过。结果，唐所提名单，除交通梁如浩仅得17票未获通过外，余皆通过。即外交陆征祥（38票）、内务赵秉钧（30票）、陆军段祺瑞（29票）、海军刘冠雄（35票）、财政熊希龄（30票）、教育蔡元培（31票）、司法王宠惠（38）、工商陈其美（24票）、农林宋教仁（34票）。^[12]唐绍仪建议改由汤寿潜长交通，遭到与会参议员全体反对，结果只得暂由唐本人兼任。30日，袁曾发表黄兴为参谋总长，黄不就。31日，又发表黄为南京留守。4月3日，黄兴宣布暂留守南京，俟布置大定，即行告退。

最后确定的内阁各部设置及各部总长，与袁世凯正式向孙中山提出的相较，差别颇大。一是合并工业、商业为一部，取消邮电部。二是海军由原来的同盟会员担任改为袁的追随者海军将领担任；工商、教育由同盟会员担任。在同盟会方面，加上新入会的唐总理共占有5个席次，当时该内阁被称为“同盟会中心内阁”。实际上，它勉强可以说是经过协商的混合型的政党内阁。由于袁世凯控制了外交、内政、陆海军及财政各部，南方党人对该内阁的影响极为有限。正是考虑到要约束袁世凯，南方党人才设法制订《临时约法》，规定实行责任内阁制，移都南京，大总统须至南京参议院宣誓就职。袁世凯久历官场，当然明白革命党人的用意，作为实力在握的强硬人物，他自有其反制的办法。这样，用以约束总统而设的责任内阁在其产生伊始，即预示了缺乏让其表演的时间与空间，前途难于乐观，更难于臻国家于长治久安之域。

二

唐绍仪内阁成立后，4月22日临时参议院由南京迁往北京，形式上国家实现了统一。但是，从一开始，唐内阁就面临危机。赵秉钧告诉魏宸组（国务院秘书长）：“项城本具雄心，又善利用时机，武昌事起，举朝皇皇，起用项城，授以指挥全国军队全权，正好是大有为时机，得以偿其抱负。但是项城虽重兵在握，却力避曹孟德欺人之名，故一方面挟北方势力，与南方接洽；一方面借南方势力，以挟制北方。”“及南方选举总统后，恍然南北终是两家，不愿南方势力增长，如果国民大会成立，将终为其挟制，不能摆脱。乃决计专从清室着手……达到自行颁布退位，以全权组织临时政府。如此，则袁政府系由清室遽嬗而来，而不知其结果仍是接续南京也。时势推移，即项城亦自想不到，在项城现在，总算迁就万分，最好彼此不要相煎太急，庶可始终相安”，云云。^[13]魏听之耸然，据说，这是赵在谈论中示意，以警惕唐及党人，警告唐绍仪不要倚恃南方党人压制袁氏，不过唐本人似乎并未意识到问题的严重性。

1912年4月21日，国务院正式成立，据《梁士诒年谱》称：“唐氏自任国务总理，颇有意举责任内阁之实，以避袁氏与各方面之冲突。而袁氏不之谅，且疑唐挟国民党（按应为同盟会——引者）以自重，有独树一帜之意。而北洋官吏之在袁氏左右者复日媒孽之。袁不能平。先生调护其间，费尽心力。此辈因构陷先生，谓与唐里应外合，将与孙中山先生有所企图。以三人皆粤籍，此言易于见信也。”^[14]不满唐氏组阁的不仅是袁氏及其左右，外国的评论也是如此，而且评价更为恶劣。唐氏在庚子以后接收“天津都统衙门”、与英国谈判“拉萨条约”及任会办全国税务大臣时，均对外人采取强硬态度，故列强对唐氏任阁揆，并不存乐观态度。莫理循的一封通信便写道：“我自己看不出中国怎能由广东人的政府来治理。唐绍仪开始就弄得很糟，明显的迹象是他要组织一个广东人占优势的内阁，也就是说无论是各

部总长还是顾问都要用广东人。这里的报纸上已经在说，广东人的专制主义，比满洲人更坏。肯定是这些广东人，把总统卷入同各家外国银行的纠纷之中。”^[15]如果说，这些言论还是在正式组阁前的一种猜测的话，那么在内阁运作之后，外国人更称孙中山的部属“认为应该把袁赶下台去，而把唐提拔到袁的位置上来”。^[16]类似这些毫无根据的传说，都对唐内阁不利，也表明外国人不会与唐内阁友好合作。外国人指出袁唐不是一条心，是正确的，但认为唐要取代表，甚至要建立广东人的专制政府，是莫须有的指责，恰好相反，袁唐矛盾，主导方面是袁世凯而非唐绍仪。

《临时约法》第五章第四十五条规定：“国务员于临时大总统提出法律案，公布法律及发布命令时，行副署之。”根据《临时约法》原则制订的《国务院官制》，更明确规定临时大总统公布法律、发表教令及其他有关国务的文书，须由国务总理或全体国务员副署。这一规定，大大限制了袁世凯的权力，如果没有相关副署，袁径自公布文书，便属越权违法，当然无效，这就是袁氏厌恶责任内阁制的关键。担任北京临时政府稽勋局局长的冯自由记述说，中华民国约法规定政府为责任内阁制，“少川既任国务总理，事事咸恪遵约法。袁世凯以每有设施，辄为国务总理依据约法拒绝副署，至不能为所欲为，深滋不悦。”^[17]上述记载的可靠性，还可以从袁氏的一个部属的回忆中得到证实。唐在礼谈到袁氏蓄意赶走唐绍仪时写道：“我其时觉得唐为人很爽直。我亲自见过他和袁争论。争论起来，唐总是说：‘责任内阁凡事要对国家负责，自己任总理也要对国家负责’这一类的话。袁既不便反对，又没有适当的辞句回答，因此很不满意。我曾听到袁时常话里话外地对唐说：‘我们是没有几天好做的，这个位子早晚要让给你们们的。’这就是说，你们不要抢了，早晚总会交给你们管的。他说的时候还带着一意孤行。”^[18]袁世凯从小即受封建主义熏陶，没有受过西方式民主政治的任何训练，从一个位极人臣的封建官僚突然成为共和国总统，角色转换很不自然，当然不适应。据《时报》1912年1月23日载称，“袁党赵秉钧、杨以德等运动北方官绅，拟俟满廷退位后，即组织临时政府，拥袁为大总统，如南方政府不取消，即拥袁为皇帝”，故在袁的头脑中，总统位子是从清廷接手过来的，应是和皇帝一样的“万岁”。因此，总理是臣仆一类的角色，要向他负责，不存在总理向国家负责的问题。这种认识，前述赵秉钧对魏宸组上的讲话可证。在此背景下，责任内阁根本就无法正常运作，国务总理更不能安于位。府院之间的彻底决裂，是迟早的问题。

那么，袁世凯是用什么手段使唐内阁夭折的呢？首先，是利用所谓比款问题，使银行团产生恶感，导致唐绍仪在经济上焦头烂额，进而使他在政治上失去信用，不战自败。

唐内阁成立后，首先遇到严重的财政问题。不但北京政府需款孔亟，结束南京临时政府，也非大宗款项不可。唐绍仪在无法从四国银行团获得贷款的情况下，于3月14日与华比银行签订了100万英镑的借款合同，并拟续借1000万英镑。比款获得后，打破了四国银行团的垄断，反弹极为强烈。财政总长熊希龄也不赞成借比国小款。熊见银行团抗议，对唐更加不满，不断与唐发生龃龉，成为袁氏倒阁的一大助力。唐绍仪到京后，被迫宣布“取消比款”，向银行团“谢罪”。不过，在他发表的文告中，有“比款由周自齐与比利时银行代表订约，经大总统承认”字样。这些话，透露出借比款与袁的关系，责任并不在唐身上。^[19]嗣后，银行团提出垄断中国对外借款，有“监督财政”等非常苛刻的条件。唐对此严词拒绝，声明中国此后借款，自有选择之权，无受四国限制之理。但唐因比款之事已受到列强的攻击，袁亦乐于假手列强来推倒唐氏。据载，“时袁之部下不利唐之功高权重，欲伺隙攻唐。袁亦阴纵之。故厥后遂有屡以比款攻唐之事。唐亦不欲仅求自白而诟袁之内幕，故始终二十余年不一置辩焉。”^[20]

借比款是周自齐经手且经袁世凯承认的，列强明知此事原委，却专以攻唐。所谓以比款用途攻唐之事，一是说唐将比款滥用，一是说用100万元收买孙中山，再一说是唐提供巨款为南京临时政府购买军火。在北、南政府经费军费支出浩繁、库空如洗的情况下，有此三项之任何一项，都不能为社会，尤其是舆论所接受。于此，唐氏不予置辩，因为此款用途，袁氏一清二楚。黄远生通讯中所传“(银行团)不信任唐氏财政上之行动，以为任意挥霍。此次所借比款中有五百万元，由唐氏在上海取得者，一律用尽，故发生最近之结果。”此说即为袁氏所散布。分明周自齐是谈判人，偏偏又让“政界某君”放话称

“其后乃由唐绍仪经手”，^[21]袁氏如此散布当别有用意。其实，在北京库空如洗的状态下，袁氏怎能容忍此种行为？同时，在袁的强力之下，唐又如何能做到这一点？对唐氏来说，钱用到哪里去了，袁氏最明白；收支既有底帐可查，又何必澄清？何况唐深识袁氏为人，澄清又有什么好处？

至于比款由唐氏交孙 100 万元之事，1912 年 3 月间报界喧传，日有数起。章太炎曾致函孙中山询问，孙答以此谣乃思乱者“欲试其鬼蜮”，“不足当识者一噓”。北京《中国日报》、《国民公报》亦称孙“私攫比款 50 万，以 30 万饷同盟会”。朱芾煌等在 4 月 20、21 日将上述情况转电孙及同盟会本部，孙致函作答，内谓：“‘私攫比款’尤为无稽。该报造谣，本不值辩。既承兄等垂询，谨此奉复。”孙在答记者问时，也一再回答关于在南京时是否收过 100 万比款之问。他为此致电唐绍仪，请其对此谣言予以澄清，惟电未达而唐已离京赴津。6 月 29 日，孙致电袁世凯、国务院等，告以“报纸喧传，文私受比款百万。比款用途，财政部有底帐可查，请详细宣布，以昭大信。此事为国家名誉，政府信用，国民道德所关，政府应有明白宣布之责。如文受贿之事果确，国法具在，甘受不辞。倘实为少数私人凭空捏造，更岂能让其逍遥法外？”“要之，比款用途既为国家经费，政府应有宣示于国民之责，请财政部将前后用途，正式通告全国，以全国家信用”。^[22]7 月 1 日，袁氏复电称，“近日南北报纸，言论庞驳，凡所讥弹，恒逾常轨。执事毁家为国，中外人士共见共闻。乃一二报馆，辄复信口雌黄，造谣误众，殊失言论之责。已交内务部分谕各报馆格外注意，并交财政部迅将比款用途底帐详细公报，以息浮议而示大公。”同时，陈锦涛、财政部、唐绍仪也分别复电，证实孙中山并无收受比款之事。^[23]事情至此，可说孙中山被诬一事业已澄清。但是，谣言的出处在哪里呢？造谣者便是袁世凯本人。

《张謇传记》作者刘厚生说：唐绍仪将比款挥霍殆尽，“此是我国政治内幕个人的秘密行为，除袁世凯外，任何人不能得知。”他认为，此事之传出，是由袁世凯向英国人（银行团领袖）泄漏，英国人再告报馆，“世凯之此行为，就是借刀杀人之故技”，旨在使唐在外人心目中失去信用，如果唐在外人心目中信用破产，也就无法从银行团借到钱。既无从筹款，左支右绌，这个内阁当然也就无法存在下去了。《张謇年谱》记张致汤化龙函称：“比款之用，夫岂得已，正其代项城受过也。吾党中不明此中关键，迫之过甚，铤而走险。”^[24]这些话，说明比款之用途，实出于袁之指示，责任不在唐绍仪。然而唐既不想与袁决裂，也就难以给各方满意的答复。唐既代表受过，其本人也就成了袁的牺牲品。

有关唐绍仪将比款部分用来给南京临时政府购买武器一事，也是出自刘厚生书中，可以说是独家秘辛。据说，有一项秘密事件，为任何官私文书所不载，而久居京津的人，当时皆耳熟能详，这就是临时政府陆军部长黄兴，向德商某洋行订购德国最新式武器之事，其价额总值在 300 万元左右，而所付定银，则在总额 50% 以上。原订 6 个月交货，为袁世凯所侦知，将该洋行买办秘密诱至北京，且不惜巨资，令其唆使该洋行将此项军械，悉数改运天津交货。又说，他与该买办（广东人）有一面之缘，此人后来在天津落籍，托庇于北洋军阀，不敢回南方。刘的结论是：既无人为之证明，就不免令唐绍仪受到更大的嫌疑。^[25]刘氏这段话，因为是他亲闻，所以言之凿凿，不易否定。不过，笔者极怀疑此项军火之订购系用比款交付，理由有三，申述如次：（一）根据 1912 年 7 月 30 日南京临时政府公布的《南京财政部收支报告》，南京临时政府收到华比借款 4552914 两 1 钱 5 分（规平银），注明：“原借 100 万磅，续借 25 万磅，合计借 125 万磅，南京政府仅收到规平银 4552914 两 1 钱 5 分，其余均由北京政府收用。另行报告。”由此可见，唐绍仪提供给南京临时政府的比款数目清楚，并无挥霍；帐目明白，并无用比款订购军火等见不得人之事。（二）吴相湘记载否定了刘厚生所记订购军火之经费来源。在《孙逸仙先生传》中，指陈系由大仓组提供的苏路借款 300 万元，以作向德国购买军火之用。不幸这项军火运到中国时，政权已转移到袁世凯手中。^[26]吴书未说明资料来源，当是有据。（三）笔者认为，此项军火订购，款项来自苏路借款，可能性较大。苏路借款成立于 1 月 26 日，共 300 万日元。此时清廷尚未退位，南方有北伐之必要，急需军火。而比款成交于 3 月，该款划交南京方面时，临时政府面临裁撤，该款当是用于结束该政府的。更何况新设的留守府要务是作遣散军队工作，黄兴亦亟亟焉图卸仔肩，绝无用比款购

械之必要。后来该项军火被袁氏设计运往天津起岸，由于统一后外债由北京临时政府偿还，黄兴等人也就不便过问了。故订购德械之事，应与唐交比款无涉，不宜混为一谈。但应当指出，袁氏编造唐绍仪使用比款的种种恶名，确实让唐氏不容于外人。这就成为袁氏倒阁的一个重要手段。

其次，袁氏怂恿、支持赵秉钧、段祺瑞、熊希龄等人不配合唐绍仪的工作，架空内阁总理，且不断地对唐进行“摔打”，直至逼唐出走。

唐绍仪内阁既是一个混合型内阁，正确的用人原则是“新旧参用”。唐曾提出“民国用人，务贵新不贵旧，苟不至新人物无可搜求，或非旧人不能维持现状之事，决不可沿用旧人。”^[27]而袁氏则命令各总长：“官制虽改，断不能全换新手，仍当照前委任，或略更调而已。”^[28]这样，内务、陆军、乃至财政、交通等部，均大量任用旧官僚，排斥临时政府解散后从南京来的官员。赵秉钧甚至表示，“唐如果能站得住，我们就站不住”。^[29]召开内阁会议，赵从来不参加，遇事都在会议之外与袁商量定夺；而对会议决定，则往往从旁横生枝节或肆意修改。赵秉钧乃袁氏心腹，他的意见当然体现了袁的旨意，如此一来，对赵氏之专横，唐亦无可奈何。而熊希龄自任职之后，即与唐意见相左，后又因比款问题造成彼此无法共事，史称：“因借款问题，党议繁兴，财政总长熊希龄与唐构怨，进欲排之。”^[30]陆军总长段祺瑞作风更为专横，任其心腹徐树铮为秘书长兼军学处处长，徐为人处世较段有过之无不及，代拆代行，目无余子，部务更非唐所能过问。上述这些人，在袁氏的指挥下竭力破坏责任内阁制，反对唐绍仪等人划清府院权限的主张，而以奉令承教于大总统为宗旨；他们还主张国务员可以“单独行动”，不必顾及国务员为有机之整体及相关决议的权威性。至内阁会议商讨各项政策，他们的意见与同盟会阁员也常处于对立状态。与此同时，袁氏与统一党、共和党也积极配合，策动参议员准备参劾唐氏。熊希龄则动辄以辞职相要挟，他甚至被反唐人士内定为“候补总理”。种种情况表明，至此唐内阁实在已难以为继。而袁唐最终决裂，则由任命王芝祥为直隶都督被袁所否决一事表现出来。

在任用人员上玩弄权术，使唐绍仪面对社会各界无以自解，是袁倒阁的最后手段。按据陈灏一《睇向斋忆往》称：“盖绍仪尝以一纸示项城，则某人筦某部、某人督某省，项城佯诺，而恶其挟势自重。有迫绍仪践约者，绍仪无辞以应，偶语赵秉钧，微露项城食言而肥意。秉钧宿忌绍仪名位出己上，早思乘隙倾之，累向绍仪进甘言，绍仪不审其诈，率尔告之。秉钧遂发覆，项城大恚，于绍仪入商政事，怒以目，讽以词，继以国会弹劾之声洋洋盈耳。绍仪知不可留，朝提辞表而夕被褫出都。世人但知袁唐反目基于比款，复为争持用人。而未知秉钧以计中伤也。”^[31]上述记载对造成袁唐决裂的原因，可备一说。不过，此说无法推翻王芝祥直督改委问题是袁唐决裂导火线的结论。

袁世凯决不会将直隶交给本系统以外的任何武人。但是，任命王芝祥为直隶都督，是唐绍仪在组阁谈判中与同盟会妥协的结果，且以此换取南方同意段祺瑞任陆军总长。3月30日，唐电袁氏请委，袁氏本已应诺。当时直隶士绅亦属意王芝祥。5月26日，王芝祥抵京。然而27日，冯国璋等十余名旧军人与袁相配合，联名上书袁氏，反对王芝祥督直。袁氏便以此为理由，改委王为南方军队宣慰使，持任用令强唐副署，唐坚拒。袁即蔑视内阁，以未副署之委任状交王芝祥，且畀王一笔不需报销之费用，王受之而行。处此窘境，唐绍仪既无法向直隶人士解辩，又无法对同盟会交代，对袁氏践踏临时约法的行为更束手无策。事已至此，唐深感已无事可为，便于6月15日留下辞呈，迳赴天津。袁获悉唐已离京，便派梁士诒、段祺瑞赴津慰留。

对于自己辞职离京，唐绍仪与梁士诒有一番肺腑之言相倾诉。唐氏谓：“我与项城交谊，君所深知。但观察今日国家大势，统一中国，非项城莫办；而欲治理中国，非项城诚心与国民党合作不可。然三月以来，审机度势，恐将来终于事与愿违，故不如及早为计也。国家大事，我又何能以私交徇公义哉！”^[32]唐氏之“及早为计”是在被弹劾、罢免之前辞职。“公义”系指《临时约法》之权威性。唐氏处此境地，自无与袁讲往日私交之可言。梁、段劝说无效。唐既无返京之意，于是27日袁有准辞之令。29日，袁特任陆征祥为国务总理，同盟会阁员乃相率辞职。

三

唐绍仪内阁是中华民国建立后的第一届内阁，它的夭折既是唐氏力图促成北洋派与同盟会（即孙袁）合作愿望的失败，也是责任内阁制尝试的受挫，对于近代中国宪政制度史而言，这自然是一件大事。但是，由于唐内阁存在时间不长，人们对它的业绩的评价也不高，有人认为，“唐内阁成立以来，一切政务不能着着进行”。^[33]也有人认为，“自政府成立后，除借款外，一事不能办，所纷纷扰扰者，裁汰旧员调用新员之一事，运动——腐败——攻讦——奢华——之风，实无以异于往日”，“意者此即民国新纪元之特色耳”。^[34]唐内阁的运作，委实呈现种种乱象，难免令人失望。然若如上述评论，唐内阁则毫无可取之处。不过，实际情况并非完全如此。

唐绍仪本人是怀有一腔抱负的，也希望有一番作为。就职之初他向临时参议院陈述政见时，便说到内外政策的要点，谓：“在满清时代与各国所订条约，名为和好，实则从未开诚布公，以致事事皆落人后，皆中国受亏”，故今后对外交涉，必须改变此种情况。又谓：“从前社会趋势，专研究文字，而不研究实业，以致地大物博的中国，几变为世界最穷之国家，以致非借外债则不能办兴利之事”，故“新政府成立后，即分设农林、工商二部，其宗旨即在振兴实业”。^[35]与此相应的便是具体政策的制订与执行。用人制度之拟订，其原则是按同盟会的要求，“一宜新旧兼收也”，“一为南北并用也”，^[36]这些主张，同样体现在唐氏具体的措施中。上述事例均体现出新制度建立之初共和政府首任阁揆的政治主张。但是，当时的条件并不允许唐绍仪去实现自己的政治抱负。民主宪政制度，对当时的中国人而言，还是一种政治奢侈品，中国不是法治国家，绝大多数的中国人从未经受民主宪政的训练，人们耳熟能详的是“王法”，而不甚了了的是“法律”。更何况原本就是传统社会塑造出来的袁世凯这位极权主义者，也从未想到要受制“约法”，屈服于民意。袁氏罔视副署，当受法律制裁，但也没有人去追究其“违宪”。这便是当时的政治现实。

那么，这个被袁氏搞垮的短命内阁，在历史上留下了什么样的痕迹呢？笔者认为，至少有两点值得注意：（一）在1912年7月份之前，从中央政府机构的设置及官制的制定方面来说，国务会议或各部局提请决议的重要文件至少有10项之多，即《技术官官俸法草案》等，《国务院官制》等8项修正案，《国史馆官制草案》、《外交部官制草案》、《司法部官制草案》、《教育部官制修正草案》、《农林部官制草案》、《内务部官制草案》、《财政部官制草案》及《蒙藏事务局官制》等。地方机构的设置与官制制定，有《陆军部所拟都督暂行条例（草案）》、《军都督府暂行条例草案》、《省县官制草案》、《各省国税厅官制草案》。6月，国务会议还有《财政部官制修正草案》。（二）在政策法规方面，有刑法草案及其修正。^[37]以上文件，均是体制转型过程中必要的举措，虽然其中不乏意在南京临时政府所议官制草案的修正（如国务院官制的修正），但总体上说，这种承前启后的建政工作，是历史向前发展不可或缺的。袁世凯在唐绍仪辞呈的批示中说，唐“及任总理，经营擘划，盘根错节，困难艰苦，非可言喻”。^[38]虽然是些门面上的话，但是，多少也反映出民国草创之际唐内阁的工作，还是有成绩的，有关不成功的借款活动与人事安排的争执，并非该内阁所做的唯一工作。如前所述，唐绍仪对外交与实业均有其主张。唐内阁的外交总长陆征祥，本身并无派系背景，黎元洪称其为“才猷稳练，识解宏通，各国既信用于前，国务员复赞同于后，旧吏不书其恶，新党不隶其吟”，^[39]是各方面均能接受的人物。不过，各项外交政策，主导权操之于袁氏，遇事由袁派蔡廷干与《泰晤士报》驻京记者莫理循联络（1912年8月袁氏正式聘莫氏为大总统政治顾问）。孙中山在临时参议院辞职的当天，美国方面即向袁氏表示，中国原驻美公使可用“临时外交代表”名义照旧履行职务。此例随后为各国所援引，迄各国正式承认中华民国政府，始复公使名位。而列强承认民国政府问题，成为对华敲诈勒索之具。1912年2月21—28日，日本政府相继对欧美列强递交了关于承认中华民国的“备忘录”，其中包括：1. 在承认中华民国问题上，各国应该一致行动；2. 要求中国政府对外人在华享有的一切“权利、特权及豁免权”，无论有无条约根据，均应予以“明确表示正式承认”，并承认外债，以此作为各国承认的先决条件。^[40]此建议得到英、法、德等国的赞

同,形成对华统一战线。不过,因各国在华追求的目标不尽相同,承认问题未能一致行动。再加以俄、英、日等国在外蒙、西藏、东北等地区策划的分裂活动日益加剧,唐内阁力不从心,也显得无所作为。

在清末官制改革时,设立了农工商部,掌理劝业行政。唐绍仪之主张设农林、工商二部,此建议得到袁氏的支持。袁就临时大总统任后即发布命令,谓:“现在国体确定,组织新邦,百务所先,莫急于培元气兴实业”。^[41]后在临时参议院演说时又讲到,“共和成立,尤以振兴实业为第一要务。故设农林、工商诸部,俾可以分门办事,以鼓励各项实业之进行。并可由部拨款补助商民,及设立学校培养人材等类”。又谓《矿律》亦拟重修,并将编订完善之《商律》。^[42]5月14日,袁氏令工商部:“从速调查中国开矿办法及商事习惯,参考各国矿章、商法,草拟民国矿律、商律,并掣比古今中外度量衡制度,筹订划一办法。”^[43]此农林、工商二部,至1914年5月国务院改为政事堂,张謇建议该二部合并为农商部,名义始变。^[44]其他各部,职责所在,于唐内阁成立后,已各司其职,它们的各种措施,承续了南京临时政府的业务,也为后续内阁的工作开展,打下了基础。

要之,唐内阁存在时间虽然短促,亦不可谓毫无建树,若假以时日,自有成绩可纪,惜乎袁氏亟亟于去唐、倒阁,故唐氏虽有抱负,亦无所用其长才,只得仓皇辞职,蛰伏津门。虽然袁氏在唐绍仪辞职书上批示“准允请免国务总理本官,任为高级政治顾问”。但既已决裂,袁亦无所谓用唐“备政治之咨询”,袁唐28年的关系,即于焉结束。

唐绍仪受过正规的西方教育,返国入仕以后,长期从事涉外工作。在中央,他担任过税务、交通等方面的职务;在地方,则出任过奉天巡抚。1908年清廷还派他历访美欧8国,考察财政。^[45]这种历练,在晚清大员中是无匹的。他虽是袁的亲信,但能为南方政府所接受,按理说,由他任南北统一后的内阁总理,无疑是最佳人选。然而,从一开始,他就不被日本与西方舆论所看好。^①结局果然是不幸的,唐内阁仅维持了60多天。尽管如此,唐内阁作为中国实施民主宪政的发端,大力推动民初的宪政运动,应在近代政治制度史上大书一笔。而它的瓦解也给人们留下思考的空间。笔者认为,至少在下述三方面,是值得注意的。

(一)近代中国处在转型阶段,社会发展严重地受到传统的制约。袁世凯是一个封建专制主义者,而形势又“非袁莫属”,《临时约法》便是针对袁世凯而制定的。但民国初建即“因人立法”,由此开了一个恶例。约法中关于临时大总统与国务院各自之权限界定不清,到底哪个是最高权力中枢,并不明确,府院之争遂不可避免,在法理上也难以解决。袁世凯为了专权,擅自修改《国务院官制》,以此限制总理权责及各部权限。但“副署”制并未取消,未经副署而径自行使权力造成“违法”。对此“违法”行为,却又无相应的弹劾、罢免条款。这些都是民主宪政从理念进入实践过程中的缺陷,当时的立法者似未考虑及此,从而给独裁者提供了可乘之机。

(二)民初政党政治,还处在起步阶段,仅是引进西方政治学说,比较简单,若移植之后使它在中国扎根,却远非易事。当民主政治思想仍未深入民心的时候,试图推行政党政治、实施政党内阁,恐将徒托空言。而要实现政党政治,当时的中国没有一个现成的方案,如果国民教育不普及,素质不提高,经济条件不改善,法制建设不完善,政党政治云云者将永远是属于少数人的美好愿望。

(三)唐内阁存在期间的种种矛盾,显示出共和国的前途不容乐观。各种政治力量势将重新组合,党派斗争可能成为黑金政治。当政府行为与个人政治操守均处在社会制约之外的時候,任何政治宣言都难免成为一纸空文。例如,1912年9月25日,总统府秘书厅公布由袁世凯、孙文、黄兴及黎元洪共同议定的《内政大纲》8条,设想未尝不善,而“此次之宣布,实先生(指秘书长梁士诒)主持之。盖先生感于唐少川辞总理日临别赠言,故极力拉拢孙袁黎黄,使之合拍,以跻于精诚结合之途,共商发为以

^①如佐原笃介1912年2月26日致莫理循函中即谓,“把国家事务委托给像唐绍仪那样一些只知皮毛不懂得严肃的行政管理问题的人,是极大的错误。”(《清末民初政情内幕》上,第897页。)

上之宣言。”^[46]若能以此8条大纲施政，国家稳步发展和长治久安，自然可观；但是，这个《内政大纲》，对袁氏而言，又有什么价值呢？弃髦法律，一切均以北洋集团利益为指归，权力腐败，人欲横流，势必造成政象陆离，国无宁日。凡此，唐内阁时期已现端倪。

总之，对唐绍仪内阁的评价，应当实事求是；而循名责实，作为一个“责任内阁”，有关它的历史教训，也值得深入研究。

[参考文献]

- [1][4][24][25] 刘厚生：《张謇传记》，上海：上海书店出版社，1985年影印，第196-197、193、203、201-202页。
- [2] 赵尊岳：《惜阴堂辛亥革命记》，《近代史资料》第53号，北京：中国社会科学出版社，1983年，第80页。
- [3] 谷钟秀：《中华民国开国史》，《近代中国史料丛刊》第66辑，台湾：文海出版社影印本，第109页。
- [5][8][13] 张国淦：《辛亥革命史料》，香港：大东图书公司，1980年，第298、298-300、298页。
- [6] 张国淦：《辛亥革命史料》，第296页；《梁士诒年谱》上，第111页。
- [7][9][14][20][32][46] 风冈及门弟子编：《三水梁燕孙先生年谱》上，台北：《中国现代史料丛书》1962年影印本，第111、110、121、115、122、126页。
- [10][15][16] [澳] 骆惠敏编、刘桂梁等译：《清末民初政情内幕》上，上海：新知识出版社，1986年，第884、923、954-955页。
- [11] 《临时政府公报》第40号，南京：1912年3月16日出版。
- [12] 《时报》1912年3月30日。
- [17] 冯自由：《唐绍仪之生平》，《革命逸史》第2集，北京：中华书局，1981年，第302页。
- [18] 唐在礼：《辛亥以后的袁世凯》，《文史资料选辑》第53辑，北京：文史资料出版社，1981年，第168页。
- [19][21][34] 黄远庸：《远生遗著》上册，北京：商务印书馆，1984年增补影印版，第2卷，第2、1-2、10、16页。
- [22] 《孙中山全集》第2卷，北京：中华书局，1982年，第387页。
- [23] 陈锡祺主编：《孙中山年谱长编》上册，北京：中华书局，1991年，第696、707页。
- [26] 吴湘相：《孙逸仙先生传》下册，台北：远东图书公司，1984年，第1015-1016页。
- [27] 香港《华字日报》1912年6月25日，转引自余炎光：《略论唐绍仪的政治生涯》，刊珠海市政协等编：《唐绍仪研究论文集》，广州：广东人民出版社，1989年，第11页。
- [28] 《太平洋报》1912年4月16日，转引自胡绳武：《试论唐绍仪内阁的组成》，《唐绍仪研究论文集》，第172页。
- [29] 《辛亥以后的袁世凯》，第168页；张玉法：《民国初年的内阁》，刊《中国现代史论集》第4辑，台北：联经出版事业公司，1980年，第145页。
- [30] 《民国初年的内阁》，刊《中国现代史论集》第4辑，第145页。
- [31] 陈瀛一：《睇向斋忆往》，上海：上海书店出版社，1998年，第140-141页。
- [33] 《政府公报》1912年6月22日。
- [35] 《民立报》1912年4月2日。
- [36] 《民立报》社论一，1912年3月17日。
- [37] 中国第二历史档案馆主编：《中华民国史档案资料汇编》第3辑政治（一），南京：江苏古籍出版社，1997年，第1-38、79-87、226页。
- [38] 《政府公报·公文》1912年6月28日。
- [39][44] 张国淦：《北洋述闻》，上海：上海书店出版社，1998年，第126、135页。
- [40] 邹念之译：《日本外交文书选译》（关于辛亥革命），北京：中国社会科学出版社，1980年，第397-398页。
- [41] 《申报》大总统令，1912年4月18日。
- [42] 《申报》要闻一，1912年5月1日。
- [43] 《政府公报》第14号，1912年5月14日。
- [45] 李国荣：《唐绍仪出使欧日八国考察财政述谈》，刊《唐绍仪研究论文集》，第87-97页。

责任编辑：郭秀文