

Nanjing Provisional Senate in the Struggle for Capital Mobilization

Bo Yang

School of History and Culture, Sichuan University, Chengdu Sichuan
Email: xiamubo@163.com

Received: Nov. 26th, 2018; accepted: Dec. 6th, 2018; published: Dec. 13th, 2018

Abstract

On January 1, 1912, Sun Yat-sen was inaugurated as provisional president of Republic of China in Nanjing and set up a provisional central government, marking the official establishment of the Republic of China. On February 12 of the same year, Qing emperor formally announced his abdication, Yuan Shikai telegraphed Nanjing in favor of the republic. The next day, Sun Yat-sen submitted his resignation to the Nanjing Provisional Senate and recommended Yuan Shikai as the provisional President, at same time, Sun also brought in a bill to invite Yuan Shikai to take office in Nanjing. However, there were several twists and turns during the deliberations. By combing and discussing some procedures and details before and after the vote of the temporary senate in Nanjing, we can see the difficulty of institutional transformation at the critical moment.

Keywords

Politics of Early Republican, Problem of Capital Mobilization, Nanjing Provisional Senate, Institution

南北迁都之争中的民初南京临时参议院

杨 博

四川大学, 历史文化学院, 四川 成都
Email: xiamubo@163.com

收稿日期: 2018年11月26日; 录用日期: 2018年12月6日; 发布日期: 2018年12月13日

摘 要

1912年1月1日孙中山在南京正式就任民国临时大总统并成立了中央临时政府, 标志着民国的正式建立。

同年2月12日，清帝正式宣布退位，袁世凯通电南京方面赞成共和。次日，孙中山向南京临时参议院提出辞职并推荐袁世凯为中华民国临时大总统，同时提出袁世凯南下就职的议案。然而这一提议在临时参议院审议时却一波三折，否定 - 同意 - 再否定。本文通过历史学和法学相关知识理论，梳理和讨论南北迁都之争在南京临时参议院表决前后的一些程序及细节问题，可以看到关键时刻制度转型的艰难。

关键词

民初政治，南北迁都问题，南京临时参议院，制度

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

民初的南北迁都事件，是民国政治史研究的一个重要课题。在以往整体的研究中，往往通过叙述整个事件发展的过程，全景展现以孙中山为首的革命党人和以袁世凯为首的旧官僚军阀之间的冲突与斗争，将所有的矛盾与斗争主线都集中到了两个或者几个人的身上，而对于临时参议院在这次斗争中所起到的作用给予轻描淡写[1]。在具体问题的研究上，其着力点在迁都原因[2]和借助迁都对北京兵变问题的讨论[3]。而笔者认为，南京临时参议院作为民初民主制度建设中重要的立法环节和权力制衡机制，在这一事件中发挥着它独特的地位及作用。因此，本文试图通过讨论南北定都议案在临时参议院表决前后的一些程序及细节问题，认识南京临时参议院在西方民主体制移植与本土政治环境现实中的困境，以便从不同的角度对近代中国政治转型做进一步探讨。

2. 从法理角度看迁都的合法性

1912年2月11日，孙中山在接到袁世凯赞成共和的电报之后，按照承诺，在2月13日向南京临时参议院提交了辞职咨文，并附带三个辞职条件以及推荐袁世凯为临时大总统的咨文。其中三个辞职条件为：1) 临时政府地点设于南京，为各省代表所议，不能更改。2) 辞职后俟参议院举定新总统亲到南京受任之时，本总统及国务各员乃行辞职。3) 临时政府约法为参议院所制定，新总统必须遵守颁布一切法律章程[4]。然而该条件中的第一条引发了参议院内部以及社会各界的关注讨论，前后在参议院审议了三次。在2月14日上午参议院常会中，第一条遭到了否决，议定为北京。后在2月15日下午的参议院会议上，前一日的议案又被推翻，重新通过《咨请复议临时政府地点》议案。4月2日，这一议案又经过参议院讨论，再次推翻2月15日的《咨请复议临时政府地点》议案，最终决定通过袁世凯提交的《临时政府迁往北京》案。

在这个议案讨论中，南京临时参议院作为一个多方辩论的平台，发挥了不可替代的作用。然而这一平台作为国家最高立法机关，理应践行其“独立”精神，实践程序正义在立法活动中的独特价值。然而实然与应然之间存在着巨大的落差。从应然的角度而言，武昌起义之后，独立各省代表云集上海，召开成立“各省都督府代表联合会”，商讨筹建政权事宜。随后在争议中确立了武昌作为临时权力中心的地位。后来南京攻克，又经过代表众议通过，将南京设为临时政府所在地[5]。从这样一个过程可以看到，权力中心的变动，随局势的变化而变化，自然没有问题。然而怎样确定符合法理[6]，则需要程序上合法性支持。无论“各省都督府代表联合会”以及民国正式成立后的临时参议院，他们经过讨论所做出的决

议,体现了这种程序上的正当。因此从法理角度的迁都议案,是可以作为讨论的议案。

然而从实然角度出发,民国建立的实质在于开启中国历史的新纪元,是与千年封建王朝告别的革命行为。中华民国临时中央政府通过南北议和确立了其合法性地位。南京临时参议院根据具有宪法效力的《中华民国临时政府组织大纲》(以下简称《大纲》)中相关条款,选举袁世凯为中华民国临时中央政府第二任临时大总统。但对袁氏深存的不信任感,使得革命党人产生了保卫革命成果的信念,于是抛出了“常设的国家机关绝不迁就个人,否则违背法理,大有专制时代朕即国家之嫌,因国家机构专为皇帝而设,设施专制时代通行之法”[7]的理论,将此议案中迁都北京上升到了“违背法理”的高度。按照这样一个逻辑,南京作为中华民国临时中央政府所在地,具有其法理上的特殊性。民国肇建,“临时”中央的成立具有应付时局的需要。一旦局势稳定,正式的国都需要正式国会进行投票确立,才算完成程序上的合法性。于是就有了黄兴在多种场合解释临时所在地与国都的区别[8],从而劝说众人能够回到革命的立场,以达到消除各政治派系及社会舆论对于这一问题的认识。

以上讨论可见,迁都之争在应然上具有其合法性的一面。然而应然与实然最终要实现融合统一,才能在现实中推动事物发展。南京临时参议院在这一议案中的一波三折,反映了当时局势的困境。

3. 临时参议院第一次投票前后

2月14日,临时参议院召开常会,讨论议决孙中山在前一天提交的《辞职办法条件》。会议就第一条即迁都问题展开了激烈的讨论。同盟会籍参议员、参议院全院委员长李肇甫公开反对临时政府地点设在南京,其主要理由是:“南北既经统一,即应筹全国所以统一之道。临时政府地点,为全国人心所系,应选择足以控御全国之地,使各族趋于一致,使足以维系全国人心。前经各省代表制定临时政府地点系于南京,系因当时大江以北尚在清军范围。现在情势不同,自非因时制宜不可”[9]。之后参议院内部就这一问题进行了激烈的辩论,随着辩论接近尾声,越来越多的议员对于迁都北京持支持态度,只有少数议员支持南京。最后投票结果是:“共计二十八票,其中二十票主北京,五票主南京,两票主武昌,一票主天津”[10]。

早在迁都问题作为议案提上临时参议院时,社会上已经就这一问题进行了激烈的讨论。1912年1月21日,作为中国近代最具有影响力的实业家——张謇率先在《大公报》上发表了对于民国建都的看法:“民军政府曾有主持迁都武昌之说,兹据由南返津友人谈及张季直主持京都不能迁都之理由,谓中国内地各省人民生齿日繁不能不以蒙藏为殖民地所在地,建都北京,取其接近蒙藏裨益治理”。而《大公报》对于张謇这一观点也持赞同态度:“可谓深思远虑之论云”[11]。宋教仁“从地缘政治学的视角观察,认为建都有利于加强内地与蒙古和东北的联系,有利于东北和西北地区的开发和经营,也能够抑制沙俄、日本对这些地区的非分之想”[12]。2月13日,就在孙中山向参议院提出定都南京的同时,章太炎发表了《致南京参议会论建都书》一文,提出建都北京的主张。认为“金陵南服偏倚之区,备有五害,岂可以为首善之区哉!谋国是者,当规度利病,顾瞻全势,慎以言之,而不可以意气争也”。同时也列举了北京作为首都的几大优点:防止国家分裂;稳固北方局势;抵御列强侵略[13]。这篇文章写得洋洋洒洒,有条有理,又是在决议前一天向社会公开发表,以当时报纸作为最主要媒介的传播力而言,章氏言论产生广泛社会影响的问题并不大。而在章太炎发表建都文章的同一日,宋教仁的秘书徐血儿又在同盟会机关报《民立报》上发表了一篇跟宋教仁意见几乎一致的《建都私议》的社论,提出了八大理由,来论证首都宜设于北京。仅就以上四人的看法而言,他们所营造“定鼎北京”的舆论氛围无疑具有强有力的影响。而《大公报》自2月10日起,连续三天刊登了《迁都问题之研究》,通过历史、地理、中外比较以及现实考量多个维度,全面分析了定都北京的合理性,同时在文章的结尾,也奉劝“南军似不宜持偏私之见,以政局之成败,恶及国都,必欲破壤其旧观而后快也”[14]。

通过报端展示出的这些社会思潮，无论南北双方，革命党内外，似乎都弥漫着一股相同的气息。此时来看南京临时参议院议员们第一次投票结果，也就不足为怪了。从长远来看，定都北京的主张的确是有益于国家未来发展的，他们的分析考量并无不合理之处。然以今人后见之明看之，整个社会氛围对于将来却是有一种盲目乐观的心态。反观所举代表人物的定都言论，他们把过多的目光已经投入到国家未来的建设之中，而忽略了正在通过革命创造不同全新国家的现实。无论是从法理上还是实际上，南京临时参议院顺应“民意”的投票，显然有一时风气影响下可能。这个结果对于支持南京的孙中山等人而言，无疑是当头棒喝。

4. 临时参议院第二次投票前后

在第一次通过迁都北京的决议之后，临时参议院向总统递呈了议案结果的咨文，孙中山对于这一结果大出意料，之后赶忙做了一件影响第二次投票的大事。

按照《中华民国临时政府组织大纲》第二章第十四条规定，临时大总统对于参议院议决事件，如不以为然，得于具报十日内声明理由，交令复议。参议院对于复议事件，如有到会参议员三分之二以上之同意，仍执前议时，应仍按照前条办理[15]。孙中山作为临时中央政府临时大总统，自然有权对于这一决议驳回再议。然而在临时参议院第二次投票的前一晚，孙中山等同盟会会员举行党内小范围会议，将第一次投票支持迁都北京的同盟会籍参议员李肇甫、黄树中等人叫来大骂一顿，并限其第二天复议时立马改正。黄兴也以武力威胁的口吻对众位同盟会籍参议员进行了口头警告：“政府绝不为此委曲之手续，院议自动地翻案，尽于今日；否则吾将以宪兵入院，缚所有同盟会员去”[8]。于是，就有了投票讨论日同盟会籍参议员持枪欲自杀，以胁迫参议院通过复议案的闹剧。最终，在2月15日，临时参议院通过临时中央政府继续留在南京的决议。

党内按照政党立场统一意见，以便更好在议会内进行斗争，在成熟的议会制国家并无问题。如在英美两国的议会中，专有“党鞭”(Whip)一职来执行这项工作。孙中山以同盟会领袖的地位统一党内意见自然也无问题。然黄兴在党内会议中，以政府代表的身份威胁临时参议院参议员的行为，却已然是动用行政权干涉国家立法。作为接受过欧美民主熏陶的革命党人，此时民主政治的素养可见一斑。而仅仅两天之内，投票之后紧接着复议投票，并在闹剧的干扰下，产生了完全相反的结果，自然引起了社会各界对于定都南京的强烈反对。上海各政团及报界首先反对临时参议院的这项决定。随后，中华民国联合会、民国协会、《神州报》、《民立报》、《时事新报》、《大共和报》纷纷致南京临时参议院电：“都城地点贵院为政府所牵制，舍北取南，帝党有死灰复燃之势，强敌有乘机侵略之余。况立法为行政所侵，不能保其独立，民国开此恶例，尤可寒心。望诸君以去就力争，保全天职”[16]。而在2月15日决议通过以后，多省都督、政府机构以及军队同样对这一决议表达不满。江苏代理都督庄蕴宽、江北都督蒋雁行、天津国民共进会以及浙江司令朱瑞、粤军司令姚雨平等纷纷致电袁世凯，中心思想为请勿南下。

考虑到民初各方势力的实力强弱对比，新旧关系错综复杂的因素，真正讨论迁都问题，南京获得支持的可能性微乎其微。而第二次复议投票的结果，让这一可能性变得更加渺茫。与此同时，临时参议院与临时中央政府上演的这出行为，不仅使其形象与威望在当时受损，更是给民主的实施造成了一种错误的示范。当然，也暴露出实施者本身对于欧美民主理解或许存在一定偏差。

5. 临时参议院第三次最终决议

1912年4月2日上午，参议院常会最终决议通过了由袁世凯递交的《临时政府迁往北京》案，标志着争论了几个月的迁都争议最终以北京的胜利而告终。

虽然在4月2日已经开始实行《中华民国临时约法》，废止了《大纲》。但是按照之前《大纲》所

规定的议事规定，迁都这一议案已经经过提交审议一次，驳回复议一次之后，已经成为了不可动摇之议案。更何况南京临时参议院所行之法具有前后的一脉相承性，根据《临时约法》第23条，前此之决议不但不可动摇，且亦不能再提出此等议案。所以从法理的角度来讲，不能再行决议。然主张再议临时政府设置北京之议员，以议案对国家有碍，且需刻不容缓通过议案，稳定北方局势；且此议决议案一开，临时参议院就已同意讨论，如今再推翻不议，有自相矛盾之说等理由，对于另一派进行反驳[17]。

还有人提出了中和的建议，即先搁置此议案，等到真正国会成立之后再由国会议决。但此建议以25人反对，3人赞成而遭到否决。终了，议会采用无记名投票的方法，对于袁世凯提出的迁都议案进行了表决，最终以多数同意迁至北京，通过此案。

由此观之，诸位议员对于迁都议案的第三次表态，不仅是第一次投票表决的延续，更是一次过分支持袁世凯的活动。如果说第一次的议案讨论是在合乎法理情况下的正常决定，那么第三次的议案讨论就是超越法理的政治考量了。

6. 余论

以上从南北迁都之争这一问题作为切入点，展现了南京临时参议院作为民初立法机关运作的一个缩影。从这个缩影中可以看到西方现代意义上的“法”在中国政权建设中的具体应用，似乎刚出襁褓，就面临着即将夭折的危险。虽然不能否认它的引入对于中国现代化进程所产生的积极影响，但在具体实施过程中，确实可以看到其实际与应然之间所产生的激烈碰撞，以及由此带来的实际结果。北迁之后的议院在新旧中西局势的交替演进变化中，终归沦为一个粉饰门面的工具。时人认为，只要制度扎根成功，实行起来自然没有多大的障碍。但事实证明，这样的认识是肤浅的。即便是持此看法的孙中山，后来也以“知难行易”修正了自身的观点。制度固然重要，然而对于要实施的制度认识不清，即便再健全的框架，也难以抵挡现实带来的教训。中华民国的初衷，实际是要建立以主权在民和三权分立为基本原则的民主共和体制。但从制度形式而言，它只是对西方民主共和制的机械模仿和简单移植，缺乏自身的特色。另外，就制度制定过程来说，从《鄂州约法》到《临时约法》，每一部宪法文件的起草、讨论时间都甚为短促，最长者如《临时约法》不过用了32天时间。在这么短的时间内制定一部根本大法，很难充分听取各方意见，考虑各种可能，进行精心设计，且在文件制定过程中往往因人设法，关注的多是一时因素而非长远之计。与之相比，美国的联邦宪法由费城制宪会议拟定，参加者有各州代表55人，其间经反复讨论，各方妥协1797年5月至9月前后历时4个月，终获通过。这种制宪过程中的谨慎周密使得美国宪法与美国政制在数百年间保持了高度稳定。虽然不能仅从制定时间和过程来判断一部宪法的好坏，但也从一个侧面反映出民初制宪者在设计宪政制度时，受各种因素制约，无法深思熟虑，从长计议，而待形势改变时，此前的宪法文件又难免被屡屡变易，中国的政治发展因此无法保持长期的连续性，也加剧了政局的动荡[18]。当然，这只是从制度建设层面比较它的差异。如果从运作的角度考虑，制度之所以是这样制定以及实施，最终形成它们各自的独特性与生命力，关键在于培植的土壤存在较大的差异。在引进品种之时，只是盲目移植，而不考虑土壤条件，改善基因，只能是橘生淮北，成熟的可能性大大降低。在这个过程中，如何处理潮流趋势与传统土壤的关系，则需要不断的探索、认知与实践。

参考文献

- [1] 王明德. 略论民国元年的南北建都之争[J]. 湖北行政学院学报, 2003(3): 71-77.
- [2] 李学智. 南京临时政府北迁原因之我见[J]. 历史教学, 1996(1): 8-12.
- [3] 焦静宜. 迁都之争与京京津兵变[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2005(2): 56-61.
- [4] 孙中山. 孙中山全集(第二卷)[M]. 北京: 中华书局, 1982: 84.

-
- [5] 中国革命消息[N]. 时报, 1911-12-11.
- [6] 张文显, 主编. 法理学(第四版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2012.
- [7] 谷丽娟, 袁香甫. 中华民国国会史[M]. 北京: 中华书局, 2012: 201.
- [8] 中华民国史事纪要编辑委员会. 中华民国史事纪要(初稿)(中华民国元年正月至二月)[M]. 台北: 中央文物供应社, 1975: 278-279.
- [9] 蔡寄欧. 鄂州血史[M]. 北京: 龙门联合书局, 1958: 187.
- [10] 陈三井, 居蜜合, 编. 居正先生全集(上)[M]. 台北: 中央研究院近代史研究所, 1998: 190.
- [11] 张季直不赞成迁都之说[N]. 大公报, 1912-01-21(1).
- [12] 张宪文, 薛恒, 等. 共和肇事: 南京临时政府研究[M]. 南京: 南京大学出版社, 2012: 334.
- [13] 章太炎. 致南京参议会论建都书[N]. 时报, 1912-02-13.
- [14] 迁都问题之研究再续[N]. 大公报(天津), 1912-02-12(1).
- [15] 李守礼, 编. 民初之国会[M]. 中国学术著作奖助委员会, 不详: 43.
- [16] 各省要闻: 南京临时政府与建都问题[N]. 盛京时报, 1912-02-27.
- [17] 记参议院表决新都之争执[N]. 申报, 1912-04-05.
- [18] 王兆刚. 近代中国政治制度发展的回顾与思考[J]. 东方论坛, 2011(3): 1-8.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: ass@hanspub.org