

中图分类号:

单位代号: 10280

密 级:

学 号:

---

上海大学



# 硕士学位论文

---

SHANGHAI UNIVERSITY  
MASTER'S DISSERTATION

题 目	1925 年国民代表会议筹备 研究
--------	----------------------

作 者 罗 夕

学科专业 中国近代史

导 师 严 泉

完成日期 2016-03-06

姓 名： 罗 夕

学号： 13720316

论文题目： 1925 年国民代表会议筹备研究

## 上海大学

本论文经答辩委员会全体委员审查, 确  
认符合上海大学硕士学位论文质量要求。

答辩委员会签名:

主任:

委员:

导 师:

答辩日期:



上海大学历史学硕士学位论文

# 1925 年国民代表会议筹备研究

姓 名： 罗 夕

导 师： 严 泉

学科专业： 中国近代史

上海大学文学院

2016 年 4 月

A Dissertation Submitted to Shanghai University for the Degree  
of Master in Modern History of China

# The Research on the preparation of the National Representative Conference in 1925

MA Candidate: Luo Xi

Supervisor: Yan Quan

Major: Modern Chinese History

**Liberal Arts College, Shanghai University**

**April, 2016**

## 摘 要

1925 年,临时执政府为实现和平统一积极筹备召开国民代表会议。虽然临时执政府一厢情愿筹备国民代表会议,但是由于段祺瑞军事实力的缺失、党派斗争严重、国内群众政治活动频繁加之中国政治区域化等多重原因,临时执政府难以把握此次重新整合北洋势力的机遇。

在临时执政府筹备国民代表会议期间,段祺瑞专门成立国民代表会议筹备处,主要负责国民代表会议议员选举工作。筹备处作为一个直接对段祺瑞负责的临时设置机构,除负责各地的选举日期的统筹安排、相关选务问题咨询、选举规章制度的制定之外,还承担筹集选举资金、处理选举舞弊事件以及议员接待等保障性事务,筹备处在存在近九个月的时间中较好地履行了职责。

虽然当时舆论对筹备、召集国民代表会议存在疑问,但是本次选举也提高了民众的政治参与度,充分调动了选民参与政治投票的热情,于当时的政治社会环境来讲实属不易。筹备国民代表会议可以看做是北洋政府最后一次争取和平统一的努力,而国民代表会议最终没有成功召开,也预示着段祺瑞整合北洋势力的失败。1926 年初,段祺瑞被驱下台,国民代表会议的制宪设计也就半途而废。国民代表会议的筹备失败不仅导致段祺瑞执政府统治的危机,也间接造成北洋体系的崩坏,从而丧失统治合法性。

**关键词:** 国民代表会议 临时执政府 选举 筹备

# ABSTRACT

In 1925, the Duan Qirui Provisional government tried to realize the peaceful reunification of situation of the Beiyang. Hence, the national representative conference were in preparation and organization actively. Though the Duan Qirui Provisional government was willing to prepare this conference, it lacked military strength , existed serious partisan struggles, had domestic political activities which were held by Chinese masses frequently and other reasons. It is difficult for the Duan Qirui Provisional government to grasp the chance to re-integrate the power of the Northern Warlords.

During the Duan Qirui Provisional government's preparations for the national representative meeting, Duan Qirui set up a special preparatory office for the national representative conference. It is responsible for the Duan Qirui Provisional government directly as a temporary setting institution . It is required not only to co-ordinate arrangements for the date of the election around the nation, consult the relevant selection services, formulate rules and regulations, but also bears to raise election funds, handle election frauds, receive senators and other supportable affairs. It fulfills its responsibilities in the presence of nearly nine months.

Although public opinion at that time had doubt in preparation and organization of the national representative conference, but this election improves the people's political participation, and fully mobilizes enthusiasm of political vote. It is not easy to do these things in terms of the political environment at that time. Preparations for the national representative conference could be seem as the last strive for the peaceful reunification of the Beiyang govrenment. While the national representative conference ended without success, it means that Duan Qirui failed in integrating the northern power. At the beginning of 1926, Duan was driven to step down, therefore constitutional design by the national representative conference was gave up halfway. The failure of the preparations for the national representative conference not only leads to the crisis of Duan's government, also indirectly results in the collapse of the Northern Warlords system, thus losing the legitimacy of ruling.

**Keywords:    the National Representative Conference    the Duan  
Qirui Provisional Government   Election   Preparation**

# 目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪 论.....	1
一、研究目的与意义.....	1
二、国内外研究状况.....	2
三、研究理论方法及创新.....	4
第一章 国民代表会议筹备前的政治局势.....	6
一、临时执政府与善后会议的召开.....	6
二、《国民代表会议条例》的制定与颁行.....	9
三、反国民代表会议运动的社会风潮.....	13
第二章 国民代表会议筹备处的设立.....	17
一、国民代表会议筹备处的设立过程.....	17
二、国民代表会议筹备处的设置.....	19
三、国民代表会议筹备处与善后会议筹备处之比较.....	27
第三章 选务筹备与问题应对.....	32
一、国民代表会议筹备处的基本运作内容.....	32
二、特殊地区的单选筹备过程.....	43
第四章 国民代表会议筹备的失败.....	46
一、国民代表会议筹备中的乱象.....	47
二、国民代表会议议员选举结果.....	51
三、国民代表会议筹备失败的原因.....	53
第五章 结论.....	57
参考文献.....	62
附国民代表会议条例决议案.....	71
作者在攻读硕士学位期间公开发表的论文.....	73



# 绪 论

## 一、研究目的与意义

军阀政治是从传统专制政治走向现代民主政治的过渡形态，在北洋军阀统治的 16 年间共有 13 任总统，46 届内阁，这一时期一大批北洋军阀的政治人物前赴后继的登上历史舞台，呈现出“你方唱罢我登场”的流动局面。

对段祺瑞临时执政府其中的机构设置进行系统而专门的研究，其学术价值是不容置疑的。首先，临时执政段祺瑞在北洋集团政坛上的权势、地位、影响仅次于袁世凯，段祺瑞具有多个“首次”及“唯一”的光环。其次，虽说北洋末期皖系衰败，但其派系的政治影响力仍然存在，后 1925 年段祺瑞重新借助临时执政的地位重新成为当时炙手可热的政治明星。因此，对临时执政府政治机构设置的研究，也是剖析北洋军阀统治历史由盛转衰的极佳标本，有助于人们更加客观地看待和评价段祺瑞这个历史人物，也会有助于人们深刻认识军阀统治特点及军阀的政治本质。

中国最早具有近代意义的选举活动被认为是清末咨议局选举，咨议局选举虽存在许多不足与缺陷，但在当时的政治环境下来讲，可谓迈出了近代选举探索的第一步。中华民国建立以后逐步形成一套相对完整的政治模式以改造当时社会。到临时执政府时期，段祺瑞为整合北洋政治势力、形成和平统一的局势而谋划两次反“武力统一”的和平会议。善后会议现被认为是通过会议协商以谋求国家统一的困难尝试，会议内容主要集中在整理财政、收束军事与商讨通过《国民代表会议》，是对国民代表会议召开的一次试水，筹备善后会议也为筹备国民代表会议积累了相关经验。临时执政府在善后会议结束一个月以后便积极筹备国民代表会议。然而当时，无论政府机构亦或是社会普通大众都对选举事务较为陌生，国民代表会议筹备处的设置便成为一个时代的需要。筹备处作为一个直接对段祺瑞负责的临时设置机构，主要负责各地选举日期的统筹安排、相关选务问题的咨询、选举规章制度的制定，除此之外，还负责筹集选举资金、处理选举舞弊事件以及议员接待等保障性事务。由临时执政府筹备国民代表会议的积极性看来，临时执政府对整合北洋政治势力、形成中国统一局势并不只是简单地竖起和平旗

帜。

北洋军阀统治的十余年时间，中国不论社会经济还是政治军事以及思想学术都有相当大的转变，特别是在北洋末期体系由盛而衰、在北伐战争前已濒于崩溃的情形中更缺乏研究。通过对临时执政府筹备国民代表会议的研究，人们可以窥视到民国阵痛时期中的经济发展、政治思潮、政府机构建制等特有现象。在这个巨变的时期，临时执政府选举机构的运作对当时民国选举产生较大影响。同时，本研究对于深入了解民国政治、经济、思想等领域的变化，亦具有重要的学术意义。

总的来说，建于 1924—1926 年的临时执政府被史学界归为北洋军阀政治的末期政权，此时政治发展布满荆棘、步履维艰。这个时期为时不长，然而历史进程复杂异常，各方势力在这两年中此消彼长、错中交杂，可视为北伐时期的序幕。探讨和研究国民代表会议的筹备历史，对理解北洋军阀覆没的原因与北伐时期的政治经济背景有极大裨益。

## 二、国内外研究状况

临时执政府将国民代表会议的筹备工作交付给国民代表会议筹备处，而国民代表会议筹备处作为一个存在时间近半年的选举兼筹备机构，以其名义出现的论文、专著仍未出现。相关与国民代表会议的研究只有华友根《略论段祺瑞的〈善后会议条例〉与〈国民代表会议条例〉的纷争》。但是国内对于善后会议的研究成果较多，涌现出了许多的论文专著。

关于善后会议的研究始于上个世纪八十年代，最早对善后会议进行论述的是陈鸣钟《善后会议简述》。陈鸣钟认为，段祺瑞以执政府名义召集善后会议，实际上是想延长军阀的生命以便更好的宰割人民，所以善后会议的性质是反动的，实际上这种形式的执政府在国民革命高涨的情况下，并不能维持多久。<sup>1</sup>近年来，有学者提出与陈鸣钟关于善后会议性质判断大相径庭的观点，代表有胡晓《段祺瑞与善后会议》<sup>2</sup>、杨天宏《北洋政府和平统一中国的尝试——善后会议再研究》<sup>3</sup>，以及袁伟时《辛亥革命终结的启示——段祺瑞挽救共和的最后一跃》

<sup>1</sup> 陈鸣钟：《善后会议简述》，《历史档案》1984 年第 1 期。

<sup>2</sup> 胡晓：《段祺瑞与善后会议》，《安徽史学》2004 年第 3 期。

<sup>3</sup> 杨天宏：《北洋政府和平统一中国的尝试——善后会议再研究》，《近代史研究》2009 年第 5 期。

<sup>4</sup>等。四川大学教授杨天宏在善后会议的研究中提出了一些新颖独到的看法，他认为由临时执政府筹备、召开的善后会议“并不是旨在对抗国共两党倡导的国民会议、各军阀集团之间进行‘政治分赃’的会议”。<sup>5</sup>实际上，这次会议是段祺瑞本人在实施“武力统一”政策屡受挫折后，张作霖、冯玉祥、孙中山等人形成暂时均势力量的背景下，“通过会议协商方式谋求国家统一的艰难政治尝试”。<sup>6</sup>此外，杨教授并从两个方面来客观分析、评价善后会议：“从性质来讲，国民党主张的国民会议是要诉诸民主政治的理想，段祺瑞召开的善后会议则偏重现实政治问题的解决，两者并不矛盾冲突；从议程上来看，善后会议不涉及政治权力的分配，因而与政治分赃也不发生关系”。<sup>7</sup>

执政府存在的时间上，即1924-1926年，被学者们一致归为是民国史上一个巨大的转折点。首先，由于段祺瑞在否定旧的法统和国会之后，未能如愿召开国民会议，实现国会制度的新旧过渡。从此，民国无国会。这期间也被称为“法统放弃时期”<sup>8</sup>，民国以来，国人追求的议会民主政治制度最终寿终正寝；第二，罗志田认为：“1924-1926年间，为中国南北武装力量权势更迭相当快速、激烈的时期，其新陈代谢也为北伐时南北双方的主要力量进行筛选”；<sup>9</sup>第三，中国政治中的文武关系在此期间亦呈现出一定程度的弛张变化，既存政治力量中的文治派逐渐兴起，军人不得干政的口号呼声也越喊越响亮；第四，随着中央政权的支配力量减弱、地方意识逐渐增强，这使得“区域化成为当时中国政治最显著的局势特征”<sup>10</sup>，异军突起的政治力量进一步削弱了中央政府的统治，呈现出北洋体系的崩裂之相。

通过回顾学术史，我们可以看出，与皖系军阀的历史地位和段祺瑞执政府历史意义极不相称的是，目前学术界对皖系军阀研究特别是北洋末期的临时执政府没有给予应有的重视。过去学者将注意力主要放在南京临时政府运作与北京临时政府上，而对北洋军阀后期的北京临时执政府语焉不详。虽然有一些通史著作以一到两个章节的形式简要介绍临时执政府，然多聚焦于善后会议与外交政策，未

<sup>4</sup> 袁伟时：《辛亥革命终结的启示——段祺瑞挽救共和的最后一跃》，《江淮文史》2012年第1期。

<sup>5</sup> 杨天宏：《北洋政府和平统一中国的尝试——善后会议再研究》，《近代史研究》2009年第5期。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> 钱端升：《民国政制史（下）》，上海：上海人民出版社，2008年版。

<sup>9</sup> 罗志田：《北伐前夕北方军政格局的演变：1924—1926年》，《史林》2003年第1期。

<sup>10</sup> 王建伟：《五卅运动前后北京政府的认同危机与社会舆论》，《安徽史学》2012年9月。

详细介绍执政府筹备国民代表会议的情况。近年来有零星文章成果的出现，但也只着重介绍以段祺瑞为临时执政的政府对当时北洋军阀势力的整合。作为皖系代表，人们普遍认为段的实力在 1920 年以后已经崩溃，而较少关注到作为北洋临时执政的施政措施，但百足之虫死而不僵，段在北洋末期仍有一定影响力。这种研究趋势既不利于人们对临时执政府真实面目的认识，也有碍对北洋军阀史整体的把握。

### 三、研究理论方法及创新

研究国民代表会议筹备会涉及到人物研究、制度研究、政治思潮、派系斗争等方向的研究，繁杂而无序，尤其是对政治学说的把握，更是涉及到跨学科的研究。因此，结合本选题，以历史科学的研究方法为指导，立足于文本分析，注重分析总结临时执政府设置的国民代表会议筹备处，注重一个机构的运作分析，注重一个政府的执政与当时各派系的关系，进而对国民代表会议筹备进行剖析。另一方面，本文也会借鉴政治学的研究方法，力图更加准确、深刻的把握临时执政府筹备国民代表会议与民国时期的社会情况。

概括说来，本文的创新点主要集中在：1、对于“临时执政府国民代表会议筹备”这样一个微观细致的选题，史料的使用程度、丰富程度对本研究都起着至关重要的作用。因此，搜集史料应“上穷碧落下黄泉”，多花苦功夫后方能理清文章线索脉络。在史料的选择上，本文多采用《政府公报》、《善后会议公报》、《申报》、《东方杂志》、《庸言》、《盛京时报》、《现代评论》、《民国日报》、《向导》与《北洋政府档案》等原始报刊及档案资料，并结合北洋时期的资料丛书，如来新夏主编的《北洋军阀》（上海人民出版社 1988—1993 年版），中国第二历史档案馆编辑的《中华民国史档案资料汇编》第 3 辑（江苏古籍出版社 1991 年版）等，力求使得文章清晰完整。除此之外，结合已经发表的书评、当事人回忆录、传记等多种史料，以期能够较为全面的掌握史料，为进一步的研究和思考奠定基础；2、在研究的内容方面，对于机构运作的研究，也有创新之处。将北洋末期的政治思潮、国内环境以及当时政府运作结合起来研究，对回溯民国政治发展、北伐战争背景的研究都有一定意义。只有弄清基本史实，才能准确地把握其性质。此外，本文中会重视展示在临时执政府时期军阀之间的相互关系、

皖系与国民党共产党之间的互动与冲突，力求从历史实证的角度来展开全文；3、在研究方法上，尝试立足于文本分析，结合论文选题和写作的背景，借用政治学说研究的路径和方法，分析论文所反应的学术理想以及学术思维，这对笔者来说，未尝不是一个挑战。特别是针对善后会议、国民代表会议筹备选举将采用工具性方法，用严格的规则实施搜集、处理和分析有关数据和资料的手段。这些方法可使筹备国民代表会议的研究建立在定量分析的基础上。

# 第一章 国民代表会议筹备前的政治局势

1924年10月北京政变后，段祺瑞应冯玉祥、张作霖之邀，再次出山主持政事，成立北京临时执政府。此时的段祺瑞已经放弃了“武力统一”的政治决定，希望以一种较为温和的方式实现全国的统一。1924年11月4日，段对战后的政治善后问题发表主张通电：“幸可痛泄谏见，共挽时艰，俾集群言，见之行事，庶乎改造可期，彻底舆论，协乎至公，民国存亡，治乱之分，在此一举”。<sup>11</sup>11月12日，段祺瑞、张作霖、冯玉祥在天津开会，段祺瑞不同意张作霖用武力手段解决直系残余势力，主张以政治手段解决问题。因此，会议作出召开全国善后会议，讨论政府组织及善后财政、军事问题的决定。段祺瑞认为时机已成熟，遂发表通电就施政方针提出初步设想：“海内久望统一，舆论趋于革新。愿与天下人相诚以见，共定国是”。<sup>12</sup>后段祺瑞召集各方势力于北京召开了善后会议并开始酝酿国民代表会议。

但是由于段祺瑞军事实力短缺以及临时执政府的过渡性质，这种非正规化的政府机构设置只是各方势力权衡、妥协的一个暂时结果，并没有实际法律依据，更无从谈起稳定性。临时执政府的一切组织与活动，事实上只能由各派实力军阀来决定。段祺瑞也成为维持中央政府局面的空头首脑，各项大权无从发挥，各种施政措施无从把握。

## 一、临时执政府与善后会议的召开

善后会议除了制定《国民代表会议条例》、整顿财政军事等方面外，也是对国民代表会议召开的一次试水。段祺瑞认为善后会议与国民代表会议的关系为：“治标以和平统一为先，治本以解决大法为重。善后会议所以治其标，国民代表会议所以治其本”。<sup>13</sup>而冯玉祥也持相同观点：“国民代表会议者，民意宪法之母；而善后会议者，又国民代表会议之母”。<sup>14</sup>善后会议的筹备、召开、运

<sup>11</sup> 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第三辑，《军事》（三），江苏：江苏古籍出版社1991年版，第306页。

<sup>12</sup> 章伯锋主编：《北洋军阀（1912-1928）》第5卷，武汉出版社1990年版，第6-7页。

<sup>13</sup> 费保彦：《善后会议史》，北京：寰宇印刷局，1925年版，第35-36页。

<sup>14</sup> 费保彦：《善后会议史》，北京：寰宇印刷局，1925年版，序。

行等方面都给国民代表会议筹备处以宝贵的经验。本节将分析善后会议尤其是善后会议中的筹备处、秘书处，这两个机构都是由许世英统领，所以政令、机构设置也大有相同。

善后会议筹备处是善后会议秘书处的前身，负责会前一切事务的筹备与运行。段祺瑞于1924年11月21日发表拟就临时执政的马电，表示“愿与天下人相见以诚，共定国是。如制定国宪、促成省宪、改订军制……整理财政、发展教育、振兴实业……必须集全国人之心思才力为之，庶克有济”。<sup>15</sup>同时，宣布将组织、召开两种会议：“一曰善后会议，以解决时局纠纷，筹议设方针为主旨，于一个月内召集。二曰国民代表会议，拟援美国费城会议先例，解决一切根本问题，期以三个月内召集”。<sup>16</sup>后段祺瑞命临时执政府法制院长姚震草拟《善后会议条例》，并经过讨论修订后，于12月20日提交国务会议通过，24日予以通过。

《善后会议条例》公布后，段祺瑞于1924年12月25日发布命令，特派许世英筹备善后会议事宜。许世英即设善后会议筹备处，并于12月30日通电全国：“现定于本月三十一日到差任事。此次会议，执政之意，实欲疏通各方意思，由各省以及全国，共谋和平统一，并为国民代表会议之促进”。<sup>17</sup>筹备处在一个全国性会议中职责重大、地位重要，筹备总长个人素质高低、筹备处运作是否规范等因素都影响着会议的成功与否。在12月30日发布的通电中许世英也表示：“筹备事繁任重，世英自维謏陋，但矢开心见诚，勉襄大阙”。<sup>18</sup>12月31日，许世英就职，设筹备处于北京东城西堂子胡同。临时执政于1925年1月6号在《政府公报》上发表《善后会议筹备处通告》，筹备处正式接手铜质官印。<sup>19</sup>许世英在《政府公报》中刊登了《许世英启事》，公布他会客接待时间：“执政令筹备善会事宜，才拙事繁，恒苦日短，良朋枉顾，接待每疏，兹订除星期日外每日下午三点四点为见客时间，在西堂子胡同筹备处拱候”。<sup>20</sup>

以临时执政府为主导的善后会议共召开近两个月的时间，期间在各方势力拉扯与制约下产生了《国民代表会议条例》等条约。虽然大多难以施行，但是也为

<sup>15</sup> 章伯锋主编：《北洋军阀（1912-1928）》第5卷，武汉出版社1990年版，第6-7页。

<sup>16</sup> 中国第二历史档案馆：《善后会议》，北京：档案出版社，1985年版，第3页。

<sup>17</sup> 中国第二历史档案馆：《善后会议》，北京：档案出版社，1985年版，第6页。

<sup>18</sup> 中国第二历史档案馆：《善后会议》，北京：档案出版社，1985年版，第6页。

<sup>19</sup> 《善后会议筹备处通告》，《政府公报》1925年1月6日，第25页。

<sup>20</sup> 《许世英启事》，《政府公报》1925年1月12日，第115页。

国民代表会议的筹备注入一剂强心剂。在善后会议闭幕日举行在外交大楼的功宴上，许世英也代表了秘书处发表了致辞，他认为这次善后会议是“民国十三年以来未有之盛会”。<sup>21</sup>

表面之盛会，但于底层则暗流涌动。善后会议中难关颇多，除了实际上经费不足外，西南代表、东北代表、法团代表等也各拥其利、意见不一。如在第九次大会时，东北代表因对军事整理案不满，相率退席，后虽经王士珍出面调停也始终对于相关议案敷衍了事、消极抵抗，诸如此类事情时有发生。除此之外，谈判桌上短暂的和平也难以制止会外的战争，如河南胡憨战争，广东省内之战等。会内、会外的局面使得民众对于当时手握兵权的政客失去了信心，善后会议从一定程度上消费了民众对于临时执政府的信任。而且“善后会议”自身的善后也都成了很大的问题。善后会议除了制定出了《国民代表会议条例》外，其余关于财政军事整理方案都由于善后会议本身缺乏解决这些问题的实力，而使得大多流于空谈，成为时人抨击的对象。善后会议的流于形式使得尚对段祺瑞执政府抱有信心的学者、政客感到失望，更不寄希望于国民代表会议上。段祺瑞试图通过两次和平会议对北洋势力进行整合，但是善后会议的“难以善后”预示着整合的失败。

以临时执政府为主导的善后会议企图以协商来换得现实政治问题的解决与国家的和平统一，并能得到国内绝大多数地方实力派的赞同，也间接的反映出政治家、多数民众愿意通过和平方式达成妥协、走向宪政的强烈愿望，具有“积极的政治内涵”。<sup>22</sup>关于善后会议的评价，世人多为负面，但也有少数人可以进行理性的思考，从多方面、多角度评价善后会议的功绩如何。从1925年2月13日到4月20日近两个月的时间中，临时执政府共召开22次全体大会，而为了尽快形成决议，临时执政府也多次召开“会外协商会议”，被当时民众评为：“政府方面之局，亦富有所协议”。<sup>23</sup>除了制定国民代表会议条例、军事财政议案外，其他还有整理江苏财政案、宣布内外债数目案、收回外蒙案、搁置临时政府案等诸案。“虽反于世人之所期待，功行多难圆满，然亦仅会期之延长，可言无大差

<sup>21</sup> 善后会议秘书厅编：《善后会议公报》第9期，台湾：文海出版社，1978年第1版，“闭幕纪事”第5页。

<sup>22</sup> 杨艳飞：《1925年中国宪政改革研究》，中共江苏省委党校硕士研究生论文，2013年。

<sup>23</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年第1版，第156页。



错，终了预期之议程”。<sup>24</sup>他们认为善后会议应有两种观察视角。就其直接的结果而言，会上商讨的军事财政收束案沦为纸上空文，以政府的实力难以完成。就间接结果而言，政府集全国各阶级各党派于一堂，共同商讨国家大事，“政府身当其冲，而后生命得以延长，易词言之，善后会议为政府唯一存立之招牌”。<sup>25</sup>此外，也有世人表示对善后会议存在缺陷的理解，“诂知完全之政治组织，非能一蹴而可致，夫物之乍显者必乍消也，政治亦由是焉，其完全之组织，非可一朝一夕所能成就”。<sup>26</sup>

## 二、《国民代表会议条例》的制定与颁行

善后会议中商讨的军事、财政议案由于当时的局势限制并不能实现，于是制定出《国民代表会议条例》成为临时执政府的最低想法与最后出路。临时执政府召开多次讨论国民代表会议草案的特别会议，将大量精力消耗在制定该条例上。《国民代表会议条例》也成为善后会议实际上的唯一成果。

临时执政指定临时法制院创拟《国民代表会议条例草案》，作为善后会议上讨论的方案，并在其基础上制定出《国民代表会议条例》。临时法制院根据现实情况分析制定出《国民代表会议条例草案》之前，官方主要持以下几个观点：第一，临时法制院认为制定宪法事权重大，应采取一般选举与特别选举相结合；第二，制定根本大法为其唯一之职责，其他政治善后问题应委于善后会议之后；第三，临时法制院认为国民代表会议以决议宪法及其附则为其职权，但是这并不包括起草权，“盖因国民代表人数既多，时间复短，若兼任起草之事恐易流于草率或不免激于一时之冲动而失冷静之推研，故另设起草委员会”。<sup>27</sup>该委员会委员构成为：各省军、民长官各推1人；各区长官各推1人；临时执政选聘20人。临时执政还分别选聘内、外蒙古及西藏各2人与青海1人。委员总人数为70人，林长民为委员长。临时法制院认为以起草委员会“请国内名流硕学或专门之士议

<sup>24</sup> 善后会议秘书厅编：《善后会议公报》第9期，台湾：文海出版社，1978年第1版，“闭幕纪事”第6页。

<sup>25</sup> 《善后会议功绩如何》，《顺天时报》1925年4月22日，第2版。

<sup>26</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年第1版，第170页。

<sup>27</sup> 《国民代表会议条例草案》，临时法制院，1925年印制，转自章伯锋主编：《北洋军阀（1912-1928）》第5卷，武汉出版社1990年版，第32页。

政起草”<sup>28</sup>以备国民代表会议审核、修正、删补，“毫无局限，自无政府操纵之嫌”。<sup>29</sup>但是，当时民众对于设置的起草委员会颇为不满，认为是“多此一番重床叠架”<sup>30</sup>，这个机构的设置也成为人们反对国民代表会议的一个导火索。

对于临时法制院提出的《国民代表会议条例草案》，一经报刊公布即引起当时民众的讨论，认为主要存在以下几个问题：1、限制国民代表会议的职权。无论在法理或者道义上，现时的政府与善后会议都有限制国民代表会议权限的资格；2、政府虽成立宪法起草委员会，但起草委员会得由国民代表会议中产生，国民代表会议不能丧失宪法起草权；3、一部分重要职业阶级并没有职业选举权。律师，新闻记者，医士，与教员四种阶级为最著；4、性别的限制。法制院的草案，规定一切选举权及被选权俱须男子始得享有，而对女性存在选举限制；5、选举争讼事件之裁断权归临时制政府，有失公允。<sup>31</sup>

善后会议的既定议题为议决《国民代表会议条例》。但当时学者对在善后会议中决定国民代表会议相关问题很是不满，国民党党员吴稚晖指出：“段祺瑞产生国民会议的组织法，既不学前清立宪交王大臣集议，直捷钦颁，又不交给国民去筹备。而是在善后会议中请三十位社会名流代表‘国民’，又请几十位军政长官代表王大臣。表面看来，颇有些国民自己筹备的意味，但这些代表多数是段祺瑞聘请和指派的，实际上不是国民自己筹备”。<sup>32</sup>这个观点代表了当时大多数在野党的观点，使得段祺瑞临时执政府在会议召开之时陷入社会舆论的攻击中。新月人权派认为善后会议所产生的《国民代表会议条例》如果成功的话至少要到达两个条件，一是要看善后会议是否对军事财政问题有切实的解决，第二，还要看看这个组织法本身是否具有说服力。<sup>33</sup>然而，善后会议上议决的《国民代表会议条例》并不能达到民众的期许程度，使得许多组织同时发表宣言表示不承认这个《国民代表会议条例》。如国民会议促成会发表声明称，“今乃以军阀御用的会议制定国民会议之大法，思借以达其伪造民意，把持政权之阴谋”。<sup>34</sup>民众不认

<sup>28</sup> 《国民代表会议条例草案》，临时法制院，1925年印制，转自章伯锋主编：《北洋军阀（1912-1928）》第5卷，武汉出版社1990年版，第32页。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 李帆主编：《民国思想文丛 现代评论派 新月人权派》，长春：长春出版社，2013，第52页。

<sup>31</sup> 《现代评论》第1卷第12期，1925年2月28日。

<sup>32</sup> 周云青编：《吴稚晖先生文存》上册，上海：医学书局，1925年版，转自华友根：《略论段祺瑞的〈善后会议条例〉与〈国民代表会议条例〉》，《安徽史学》1990年5月刊。

<sup>33</sup> 李帆主编：《民国思想文丛 现代评论派 新月人权派》，长春：长春出版社，2013年，第29页。

<sup>34</sup> 资料丛书编审委员会编：《中共中央北方局 北方区委时期卷》，北京：中共党史出版社，2000年第1版，第111页。

可国民代表会议的基本条例使得该会议在筹备初期就先天不足，缺少社会认同民众参与的基本规范。

在善后会议期间，大会共提交议案 39 件，主要集中在军事、财政方面。关于国民代表大会的议案共有 5 件，相比与军事财政方面议案件数较少。分别为：“国民会议条例草案”、“自动起草宪法草案”、“国民代表会议条例应规定京都市代表专额案”、“国民代表会议选举应加入全国矿业联合会案”与“国宪起草程序案”。关于国民代表会议的议案件数较少，但是修正案、意见书大都集中于修改国民代表会议条例。可见，国民代表会议条例主要以段祺瑞临时执政府提出的为主，善后会议会员们主要是对该条例的小修小补，并未对其实现较大的改变。对于《国民代表会议条例》，众会员们各抒己见，提出修正案 44 件，意见书 12 件，报告书 1 件。关于会员们所提出来关于国民代表会议的修正案争论主要集中于：1、国民代表会议的职权；2、国民代表会议选举权与被选举权的惠及是否具有普遍性；3、拒贿议员是否能加入国民代表会议；4、会员争取本地区代表名额；5、国民代表会议条例草案是否适用于蒙藏青海地区的特殊性；6、名额分配的标准；7、国民代表会议选举的监督监督问题。究其争论话题主要还是围绕会议前各党派认为“未解决的问题”而展开的，当然，日后这些问题都没有被解决，各党派的政治需求也没有被满足，各党派关于筹备国民代表会议的热情自然也大大减退。

善后会议在制定《国民代表会议条例》的过程中，就妇女是否具有选举权与被选举权的问题上也引起社会上关于妇女参政的一场争辩。北京妇女国民会议协进会执行委员会给临时执政府上递了关于男女平权参与国民代表会议的草案文，在文中，协进会认为“昔日主持家政今则入场工作者亦多有之，经济上责任既均，政治上机会自宜平等，况晚近女学昌明，妇女教育程度逐渐提高”<sup>35</sup>，“安能漠视之耶”<sup>36</sup>，此外，他们又认为“方今女权衰微，国势不振，正宜及时奖励以维邦”。<sup>37</sup>以会员聂光韬、王士珍、周学熙等人则认为，女子难以行使选举权与被

<sup>35</sup> 参见《北京妇女国民会议协进会执行委员会请求根据男女平权原则修正国民代表会议条例草案文》，《善后会议公报》第 9 期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑 535》，台湾：文海出版社，附录第 2 页。

<sup>36</sup> 参见《北京妇女国民会议协进会执行委员会请求根据男女平权原则修正国民代表会议条例草案文》，《善后会议公报》第 9 期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑 535》，台湾：文海出版社，附录第 2 页。

<sup>37</sup> 同上。

选举权，认为应维持原来的草案。<sup>38</sup>为了争取妇女的政治权利，妇女代表于 1925 年 3 月聚集在上海召开女国民大会来反抗段祺瑞临时政府对妇女政治权利的限制。会议代表向警予认为：“这个会议不仅为全国的妇女争取普遍的权利与地位，而且是在普遍的民权运动中去争女权，具有十分重要的意义。”<sup>39</sup>《国民代表会议条例》颁布以后引起全国各地妇女组织诸如上海女界国民会议促成会、上海女权运动同盟会、山东女界国民会议促成会等对临时执政府决议的声讨，纷纷发表反对宣言。但遗憾的是，在最终确定的《国民代表会议条例》中仍限制了妇女的参政权。

经过一个多月时间的修改，《国民代表会议条例》终于制定完成并于 1925 年 4 月 18 日第 21 次大会中完全通过，于同年 4 月 27 日第 140 期《内务公报》中公布其详细内容。“自临时政府成立，本执政负改造之责，与民更始，就职以来，良用只惧，兹幸国民代表会议条例业经善后会议一致决议，咨由本执政公布，在案国是既定，众纷可理，主权还诸国民，法统已成，陈迹所望，制宪大业早日观成，民国议会依法产生，长治久安，实多利赖”。<sup>40</sup>《国民代表会议条例》由原来临时法制院提出的 75 条缩短到 39 条。主要改动为：（1）在总纲中明确了国宪起草委员会的职责、组织选举与义务；（2）增加了京兆、青海、西藏的代表名额，取消了全国各大学区、商业区与实业区的代表名额；（3）放宽僧道及其他宗教教师的被选举权；（4）明确选举监督的运行方式；（5）取消拒贿议员参加会议的特殊性；（6）选举程序取消由临时执政规定之。<sup>41</sup>

《国民代表会议条例》后公布后，世人虽然对于其中的部分规定心存不满，但是当时民众仍认为善后会议中唯一有成效的工作就是制定该条例，而关于军事、财政方面大多因为利益之争而流产。当时社会精英对制定完成的《国民代表会议条例》的诟病多存在于两个方面：一为临时执政府规定国民代表会议为议决宪法，而宪法的制定由国宪起草委员会这个单独的机构制定之；二为国民代表会议的代表名额没有普遍性。条例一公布，就招来了全国各方面的反对，国共两党

<sup>38</sup> 《意见书》，《善后会议公报》第 9 册，沈云龙主编，《中国近代史料业刊续辑》，台湾：文海出版社，1978 年版，“议案”第 46 页至 47 页。

<sup>39</sup> 原《妇女周报》第 79 期，1925 年 3 月 29 日，现摘自中华全国妇女联合会、妇女运动历史研究室：《中国妇女运动历史资料（1921-1927）》，北京：人民出版社，1986 年第 1 版，第 444 页。

<sup>40</sup> 参见《善后会议议决国民代表会议条例兹公布此令》，《内务公报》1925 年 4 月 27 日。

<sup>41</sup> 由临时法制院提出的《国民代表会议条例议决案》内容详见本篇论文附录，《国民代表会议条例草案》详见《善后会议公报》第 2 册，沈云龙主编，《中国近代史料业刊续辑》，台湾：文海出版社，1978 年版，第 1 页至 15 页。

与进步党舆论界批评尤其强烈。《东方杂志》中的“内外时评”专栏从善后会议召开伊始就对其进行关注并批判。林白水对善后会议中决定的国民代表会议条例评价为：“最着重之点。如国宪起草委员会之设置，与法制院原案，可谓完全相符。不过照原案，则此项机关关系以法制院为主体。今则修正颁布者，则由法制院长姚次之手中，被汤漪、林长民少数大政客所掠夺，作为私人垄断而已。”<sup>42</sup>湖南省议员凌炳等 75 人，缕述《国民会议条例》之种种不合，并联名通电各省公法团，通电为“若徒假国民会议之名，伪窃民意，则国事必会增纠纷，决无解决之理……国人所希望之真正国民会议，至此已完全绝望矣”<sup>43</sup>，制宪起草权不付诸国民会议，而交给国宪起草委员会“是欲使其所起草之宪法适合于临时政府与各省区长官之实意”。<sup>44</sup>《国民代表会议条例》的制定方式与内容也成为国民党与共产党等党派攻击临时执政府执政的一个关键点，两党通过当时风靡社会的《国民日报》与《向导》两份党派报纸细数临时执政府在制定《国民代表会议条例》上存在的不足并形成广泛一致的反会议舆论，对政治格局产生了重大影响。

### 三、反国民代表会议运动的社会风潮

临时执政府期间，以国民党为代表的党派掀起了反对召开国民代表会议的浪潮，并在社会上形成“国民会议运动”，对国民代表会议的筹备造成较大的政治社会阻碍。

孙中山为召集国民会议而进行的政治斗争是他根据中国共产党的倡议而提出的。1923 年初，中国共产党通过政治性宣传刊物《向导》呼吁召开“国民会议”。<sup>45</sup>该年 7 月，中国共产党更是通过发表《中共中央第二次对于时局的主张》，系统阐述其党派关于召集国民会议的政治意向：“只有国民会议才真能代表国民，才能制定宪法，才能够建设新政府统一中国……（会议举办方）不是一个偏安一隅的政府，更不是一个各派军阀合作受到列强势力所卵翼的政府”。<sup>46</sup>孙中山在临时执政府成立后，自觉政治势力受到牵制后迅速接受共产党的政治意见，并发

<sup>42</sup> 林伟功主编：《林白水文集（下）》，福建：福建省历史名人研究会林白水分会，2006 年版，第 880 页。

<sup>43</sup> 《省议员通电反对国民会议条例》，《长沙大公报》第 48 分册第 1119 号，第 140 页。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 陈独秀：《中国之大患——职业兵与职业议员》，《向导》19 期。

<sup>46</sup> 《先驱》第 24 号，1923 年 8 月 1 日刊，转自张雪：《1931 年国民会议述论》，吉林大学 2014 年博士研究生论文。

起国民会议与临时执政府筹备的国民代表会议相抗衡,使得召开国民会议这个主张富有党派色彩。为了能够开好国民会议,孙中山还提出先召开国民会议预备会的主张。

1924年12月,上海率先成立国民会议促成会、上海平民教育研究社等20余个为促成国民会议召开的团体,这些团体代表发起组织国民会议促成会的运动,并成立了筹备会。随后,北京也成立了国民会议促成会,并组织了国民会议促成会,主要负责筹备全国国民会议。此后国民会议促成会、后援会等组织在全国各地如雨后春笋般纷纷建立起来,如在天津、湖南、广东、浙江、江苏、安徽等省地区。此外,上海、天津、北京、广东等地还成立了“女界国民会议促成会”。

47

孙中山曾向全国人民呼吁:“国民之命运,在于国民之自决”。<sup>48</sup>他认为若是国民党得到民众的政治经济援助与思想支持,则“中国之独立自由统一诸目的,必能依于奋斗而完全达到”。<sup>49</sup>在成功政治动员后,1924年12月底,天津市市民大会致书孙中山,成为反对临时执政府整合政治势力的代表,内称:“军阀所主张之善后会议,愚民欺世,更辱我公。望公能坚持宣言三点,慰苍生之渴望也”。<sup>50</sup>1925年1月1日,山东省市民大会也致电孙中山促开国民会议预备会。认为自民国以来的乱象皆因军阀,而其解决方法“舍国民会议实无他途。先生首先主张召集国民会议解决国是”。<sup>51</sup>而且在电文中也描述了山东民众对于孙中山支持的热情——“(民众)无不闻风兴起,努力促成”。<sup>52</sup>1925年1月5日,察哈尔张家口国民会议促成会致电孙中山与段祺瑞,认为自民国以来主权应归属人民,各项政治事宜应由国民自行决定。并且还称成立国民会议促成会者是政治潮流的大趋势。因此主张速开国民会议。<sup>53</sup>与此同时,北京民治主义同志会、湖北黄家港商会以及驻日、驻美华侨联合会等团体也都纷纷发表通电,或直接致电孙中山、段祺瑞两人,力主召开国民会议,反对善后会议以及后续的国民代表会议。<sup>54</sup>同

<sup>47</sup> 张雪:《1931年国民会议述论》,吉林大学2014年博士研究生论文。

<sup>48</sup> 孙中山:《孙中山选集》下卷,北京:人民出版社,1956年版,第880页。

<sup>49</sup> 孙中山:《孙中山选集》下卷,北京:人民出版社,1956年版,第880—882页。

<sup>50</sup> 中国第二历史档案馆编:《善后会议》,北京:档案出版社,1985年版,第6-7页。

<sup>51</sup> 中国第二历史档案馆编:《善后会议》,北京:档案出版社,1985年版,第8页。

<sup>52</sup> 中国第二历史档案馆编:《善后会议》,北京:档案出版社,1985年版,第8页。

<sup>53</sup> 中国第二历史档案馆编:《善后会议》,北京:档案出版社,1985年版,第9页。

<sup>54</sup> 中国第二历史档案馆编:《善后会议》,北京:档案出版社,1985年版,第11页。

年1月31日，国民党中央执行委员会转发了广东国民会议促成会来函<sup>55</sup>，号召全体国民党党员促成国民会议的召开，内称段祺瑞想借召开会议的机会来延长军阀的生命，以便宰割人民获得肥利。而在函中国国民党也提出行动措施：“予以极力之抨击，而主张及拥护孙中山先生提倡由人民代表组织之预备会议，实现国民会议”。<sup>56</sup>

以国民党为首倡导国民会议运动的兴起，不仅使得善后会议难以出成果，而且给国民代表会议的召开带来阻碍，使得国民代表会议筹备处的工作难以展开。在国共两党的号召与领导下，国民会议促成大会于1925年3月1日至4月16日在北京举行。到会代表200余人。大会坚决否认临时执政府召开的善后会议及《国民代表会议条例》，认为真正的国民会议必须是对外反对帝国主义，对内打倒一切军阀，真正代表人民利益的。大会对国民会议的方针、组织大纲作出决定，此外，还发表了关于召集国民会议的相关宣言。国民会议促成大会是对善后会议与国民代表会议的强烈冲击，使得国共两党及部分省份抵制国民代表会议的召开，使得新成立的国民代表会议筹备处处于被动、无力的状态，也给临时执政府的政令执行带来了困难。

国民党方面提出了与善后会议性质不同的国民会议预备会的主张后，当时社会精英认为，只有孙中山领导召集的国民会议才可以解决国家当前困难，并指责临时执政府筹备的善后会议、国民代表会议行不通。这个时期，中国共产党人陈独秀、向警予等人在《向导》、《妇女周报》等党派杂志中发表相关文章，支持孙中山召集国民会议与临时执政府相抗衡。国民党与段政府之间的分歧，实际为双方从各自利益出发来考量设计。1925年1月6日《申报》中刊登的一则评论则较好分析了国民党与临时执政府之间的利益关系：“段本自待不菲，安福系又欲大有为于将来，因中山在民众方面之势力不可侮，恐国民会议召集之日，即中山被推为总统而率其党员占领政治舞台之日，故殊不欲见国民会议之开幕……至于反侧，则亦有其计划。一则以段乃一军阀之领袖，在民众方面全无潜势力之可言。故国民会议之列席者资格愈泛，国民会议之任务愈重，则国民党在会议席上即可愈得势。而未来之组织政府者，亦除却国民党而莫属。”<sup>57</sup>其实从实际操作

<sup>55</sup> 该函全称为《中国国民党中央执行委员会关于实现国民会议及巡行示威反对临时执政府会议函》，被收入《善后会议》一书中。

<sup>56</sup> 中国第二历史档案馆编：《善后会议》，北京：档案出版社，1985年版，第13页。

<sup>57</sup> 《段孙意见不同之点》，《申报》1925年1月6日。

层面来讲，以孙中山为主倡导的国民会议在当时并不具备实施的条件，而只能暂时满足民众“主权在民”的朴素情感。反观段祺瑞在善后会议中提出的收束军事案与整理财政案，表明段认识到“国家动乱的根源在于军队个人化和财政地方化”<sup>58</sup>，因此要实现国家统一、进行宪政改革之前必须收束军事、整理财政，而军事和财政大权又掌握在地方实力派手中，因此解决国家政治问题必须与地方实力派达成共识后，才能进一步通过地方选举组织国民代表会议，制定宪法。此外，以国民党为代表的务实、难合作的政治党派态度也是北洋政府无法实现和平统一的因素之一。当然，各派势力的争权夺势也消费了民众的信任，导致部分民众对于召开会议商讨国内统一的形式不抱希望。当时部分民众认为，临时执政府召集的善后会议、国民代表会议与孙中山要求召开的国民会议有异曲同工之处。“善后会议与国民会议之文章，发端于天津各巨头之会议，一部政客亦参与期间”<sup>59</sup>，并得出了消极的政治结论：“总之在今日军阀政棍势力之下，真正善后会议或国民会议，皆无从说起”<sup>60</sup>，号召“有心报国之士，此时对于此类之宣传，尽可不必理会，要自动的奋起在民间创造一种新势力”。<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> 杨艳飞：《1925年中国宪政改革研究》，中共江苏省委党校硕士研究生论文，2013年。

<sup>59</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年第1版，第61页。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年第1版，第62页。



## 第二章 国民代表会议筹备处的设立

国民代表会议是段祺瑞继善后会议试图整合北洋政治力量的又一次尝试，但是，长期以来关于民国北京政府的选举研究多限于第一、二届国会。而对国民代表会议的选举研究至今尚付阙如。1925 年临时执政府对于国民代表会议的筹备主要体现在国民代表会议议员的选举活动上。作为北洋临时政府的一次全国性的大规模选举，这次选举历时半年多，经历选民调查、登记，初选、覆选等步骤，极大程度上调动了选民的积极性，而统领全国选举工作的重任则担负在国民代表会议筹备处的肩上，可谓事多繁杂，责任重大。本章主要集中研究临时执政府时期的国民代表会议筹备处的相关情况，通过筹备处的法令法规制定与机构运转的研究，以期更好地了解会议筹备工作。

### 一、国民代表会议筹备处的设立过程

在《国民代表会议条例》议定出来以后，该次会议便有了大体执行框架，临时执政府接着部署落实国民代表会议的筹备工作，而选举出参加国民代表会议与会人员则成为筹备的重点。临时执政府设置国民代表会议筹备处总理相关选举事宜，正如有学者认为：“选举的基本原则和制度规范能否真正在选举过程中得到贯彻，在相当程度上取决于选举的组织和管理体系”。<sup>62</sup>

在学术界，将组织和管理选举事务的机构统称为选举管理机构，国民代表会议筹备处也属于这个范畴中。对于选举机构的设置，可以按照不同标准进行分类。例如，根据其管理层次，可以将其分为全国性的选举管理机构和地区性、地方性的选举管理机构；根据其存在的时间长短，分为常设性选举机构和临时性选举机构；根据选举机构所承担的职能的多少，可以分为综合职能的选举管理机构和单一职能的选举管理机构。选出公共职位的任职者为选举工作意义之所在，并以此来更好的为社会国家服务。但是，在选举进行过程中，我们可以看到此项政治活动牵涉广泛的社会成员，并与多数群众利益相关，加之，选举中的操作流程较复杂，设立一个有序的办事机构意义重大。因此设置国民代表会议筹备处可以有效地组织领导选举活动以及人员，并将选举理念、制度贯彻到具体事务中。而当时

---

<sup>62</sup> 何俊志：《选举政治学》，上海：复旦大学出版社，2009 年，第 133 页。

社会中上、下两个阶层对会议的选举流程与执行准则较为生疏，而对于筹办选举事务更是无从下手，建立一个全国性中央选举机构——国民代表会议筹备处成为当务之急。

1925年5月为预备召开国民代表会议，段祺瑞成立了国民代表会议筹备处。5月1日，临时执政府公布了《国民代表会议筹备处条例》，规定其职权为办理国民代表会议议员的选举程序的监督、审查以及开会的筹备事项。由于许世英在善后会议中表现出色，较好完成了临时执政府的相关事宜，故特派许世英再次出任，筹备国民代表会议相关事宜，并派汪守珍为国民代表会议筹备处秘书长，于5月17日就职。同年5月29日，许世英在《政府公报》上刊登公告并表明其心迹：“世英承乏筹办国民代表会议，各方朋好交举贤才远示周行，莫名心感惟是社稷广厦，愿实难酬，沧海遗珠势当不免，此日事方开创，未宜款拙，人浮异时，或遇机缘，容再礼延，揖致自登报。以后党华翰造，颁必稽裁，答高轩莅止，恐失欢迎敬白，私衷诸祈，宽恕为幸。”<sup>63</sup>筹备处设评议厅、秘书厅两大厅室。秘书厅又下设五个科室，分别为：机要科、文书科、编辑科、会计科、庶务科。筹备处在成立之后，地方各选举机构关于选举规章制订、选举日程安排、地方选务咨询、处理选举诉讼等事，事无巨细皆呈报筹备处，这种行政格局也使得筹备处异常繁忙。筹备处作为一个非常设性政府机构，于1925年11月被裁撤。

在国民代表会议筹备处成立后，许世英发表了筹备处训令四则，训令中处处显示着他决心筹备好国民代表会议的立场。“国民代表会议制定国家根本大法为国家百年大计所关，非一人一家之私事，亦非一手一足之烈所能成，当此筹备伊始全赖群策群力，开心见诚……望我僚友同怀公而忘私，国而忘家之心，在职一日即尽一日之责，不畏难而自馁，必慎重以将事，不问收获但问耕耘，只求尽忠其职致力所事成败利钝，非所预计，忠诚共矢，宏济时艰，有厚望焉此令。”<sup>64</sup>

《筹备国民代表会议事宜通电》中，许世英还表示：“执政训勉殷殷，责以大义，辞不获命，勉于本月十七日就职任事并奉，执政面论此国民代表会议权在制宪……必求全国真正之民意，共建百年根本之良规，所有各省区办理选举事宜，中央绝无操纵行为，各处应取公开主义，凡从前势迫利诱种种积习，务期一扫而

<sup>63</sup> 参见《许世英启事》，《政府公报》3290号，1925年5月29日，第489页。

<sup>64</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第117页。

空，与民更始”。<sup>65</sup>该项通电中可以看出许世英为筹备国民代表会议的决心与志气，并宣布：“会议完成之日，即箇人退隐之时”。<sup>66</sup>

此外，许世英还根据科室实际工作情况提出不同的从严要求，如对会计科要求：“本处事繁责重，各该厅科职员均应勤慎从公，业经令行，遵照在案该科掌管出纳，宜念国帑艰难，不得有丝毫冒滥，各项账目宜逐日登载簿记，以便稽核，本处人员非至发放之时，无论何人要求预支，该科不得擅自允许，本处财政均宜澈底公开。”对庶务科则规定了不同的工作侧重点：“本处事繁责重，各该厅科职员均应勤慎从公，业经令行，遵照在案该科事至繁琐，掌管购置等事，当此国帑艰难，允宜力求节省，不得稍事靡费，尤当遇事严实，不得丝毫冒滥用申诰诫，其各懍遵。”<sup>67</sup>为了避免筹备处任职人员利用权职之变徇私牟利，许世英规定：“无论任至何时何地，（筹备处人员）不得有接洽选举事宜，除通电各省区查照外”。<sup>68</sup>由此可见相关选举工作在国民代表会议筹备处中的地位以及其中工作人员的重视程度与筹办决心。

## 二、国民代表会议筹备处的设置

### （一）法规颁布

临时执政府时期国民代表会议的立法实践，主要为选举法令的颁布与施行。这类法令与条例的颁布使得选举工作更具有操作性，细化了选举工作，方便选务工作的开展。这类条例与法令包括《国民代表会议组织条例》、《国民代表会议筹备处条例》、《国民代表会议议员选举程序令》、《国民代表会议议员选举日期令》以及各地方的投票所、开票所运行事务细则与人员办事规则。

在善后会议召开以后，筹备国民代表会议成为纳入临时执政府的一项必须完成的政治规划。善后会议议决出《国民代表会议组织条例》并于1925年4月24日公布，为筹备处筹备与会议员的选举奠定了大方向，此外，在该项组织条例中也对选举资格、选务工作进行了详细安排。如在条例中第13至17条规定了选举资格：凡年满25岁以上的心智正常且未被剥夺公权的男子都有选举权和被选举

<sup>65</sup> 参见《筹备国民代表会议事宜许世英通电》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第126页。

<sup>66</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第117页。

<sup>67</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第117页。

<sup>68</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第118页。

权(现役军警除外), 现任行政、司法官吏则在其管辖或驻地停止被选举权。条例第 18 条提出选举办法: 各省、区用复选制, 蒙、藏、青海和华侨用单选制。复选、单选的当选人, 即为国民代表会议的议员。而在条例第 30 条至 34 条详细规定了国民代表会议的机构人员设置: 设议长、副议长各 1 人; 置审查会, 由议员互选审查员 60 人组成, 再由审查员互选审查长 1 人; 置秘书厅, 由临时执政任命秘书长 1 人掌理, 秘书 12 人, 事务员 60 人, 分科办事。

1925 年 5 月 1 日段祺瑞临时执政府公布了《国民代表会议筹备处条例》, 筹备处条例为筹备处的机构设置、工作方向制定了较好的框架建构。《国民代表会议筹备处条例》中, 筹备处依照《国民代表会议条例》中第 37 条条例成立该机构, 并承办关于选举中的监督、审查事项与开会的筹备事宜, 此外, 筹备处还负责制定《国民代表会议议员选举程序令》、筹备处办事细则等规定选举的法令与规定。

同年 6 月 30 日公布《国民代表会议议员选举程序令》<sup>69</sup>, 对选举与会议员的流程进行规定, 由国民代表会议筹备处议定。选举程序令中第 2 条规定: 初选、覆选以及单选各选举监督在选举期间内设立选举事务所并专司选举区域内一切事宜, 其中包括制定事务所办事规则、遴选委员及事务员等, 将筹备处的选举职权下放给各地行政长官。此外, 选举程序令中还详细规定投票管理员、开票管理员、监视管理员的职责与工作流程。选举程序令中对初选、覆选细节进行了规定, 以及如何鉴定选举实效、当选无效等选举特殊状况。

7 月 1 日公布《国民代表会议议员选举日期令》, 对选举与会人员的时间节点进行限制。日期令中第 1 条规定: 各省区以及蒙古西藏青海华侨的选举均由各该选举监督在定期中决定选举时间, 从而使得各选区可以在大范围时段中自主划定选举日期。日期令第 2 条、第 3 条规定: 初选从 8 月 16 日至 8 月 31 日, 覆选以及单选日期从 9 月 1 日至 9 月 20 日。同时, 日期令中还补充特殊情况发生的应对措施: 各选举区域内如果因为特别情形未能选举要追加选举日期时, 由选举监督上报筹备处。此外, 初选地区由于特殊情况如天灾人祸不能如期举办覆选时, 由初选业已完成的部分计算出议员的名额进行覆选。<sup>70</sup>在日期令中, 筹备处给予

<sup>69</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》对筹备选举的工作进行了细致的规划, 可详见于《临时执政令》, 《政府公报》3322 号, 第 5 页, 1925 年 7 月 1 日刊载在报刊上。

<sup>70</sup> 参见《国民代表会议议员选举日期令》, 第 4、5 条条例。

各省区选举监督极大的自主权，能够灵活便捷的办理相关选举事务。

此外，各地方的投票所、开票所运行事务细则、人员办事规则由各省区的覆选监督、初选监督进行详细规划、制定，每个省区可以根据自身不同的实际情况制定出符合该地区的选举运行细则。国民代表会议议员选举的主要目的是选出可为社会、国家较好服务的公职人员。为了使民众了解相关选举规章制度、确保整个选举工作按规定时间内完成，临时执政府亟须制定出被民众广泛认可、接受的法规法令，而这些法规法令也将国民代表会议的选举性质、理念、程序等落实到具体选举运行过程中。我们应看出，在当时特定的历史情况下，选举权利的过分下放，虽然使得安排选举事务灵活多变，但是选举权利过分下放的制度性缺陷对政治稳定、顺利统筹选举造成的消极影响是非常显著的。

## （二）人员构成

《国民代表会议筹备处条例》中第3条至第5条例对筹备处的人员设置也进行了安排，国民代表会议筹备处设评议厅，其中评议长1名，评议8人，承长官之命，办理关于各地方执行选举程序的监督以及审查事项；筹备处设秘书厅，秘书长1名，秘书10名，秘书长承长官之命，督同秘书办理一切机要事务并监督本处所属职员。秘书厅下设五科室：机要科、文书科、编辑科、会计科、庶务科，科员若干人分掌文书、编辑、会计、庶务及筹备国民代表会议开会并招待事宜。此外，第6条例规定，因方便调查各地方选举情况，设置若干人专任实地考察事务。

因许世英的政治经历与处事态度，段祺瑞特派许世英筹备国民代表会议相关事宜，担任筹备处处长一职，并派汪守珍为国民代表会议筹备处秘书长协助许世英工作，并于5月17日就职。许世英根据选贤任才的标准选拔出筹备处办事人员，至此筹备处人员基本就绪。筹备国民代表会议议员选举是一项繁琐的政治工程，除了在宏观上各方实力派的政治博弈外，又在微观上牵涉到选举流程的进度把握、法律规定的解释与执行等。因此筹备处中的职位非能人不可担任，这意味着筹备处任职人员须有扎实的法律基础与丰富的政治经验。在筹备处中，评议厅可谓是处于筹备处总领的机要地位，因此临时执政府广搜人才，安排在评议厅任职的人员大都具有较高学历、出国留洋、专攻法学等基本特征。在此，将评议厅中就职人员予以简要介绍。

评议总长许世英，安徽至德县人。1897年丁酉拔贡后刑部就职，开始了政治生涯的第一步。1912年许世英获得袁世凯赏识，任命为大理院院长，同年7月出任司法总长。后在临时执政府期间负责会议筹备，担任秘书长一职。许世英专攻法学，在任职期间他的司法改革取得较好成绩，为后人所称赞。此后，许氏被段祺瑞赏识而作为皖系重要人物活跃于政治舞台上。<sup>71</sup>

评议骆通，1883年出生，湖南人。1912年8月，任北京政府司法部刑事司司长，上海法政学院教授，曾翻译《英吉利法研究》一书。

评议王耒，字耕木，1880年阴历正月二十四日生，浙江杭县人。清举人，毕业于日本法政大学。历任清政府刑部主事、法部主事、京师地方审判厅厅长、云南法政学堂监督、云南高等审判厅厅丞。

评议钟赓言，字子扬，浙江海宁人。日本东京帝国大学法学士，历任驻日使署通译官，农林部编纂，法制局参事。

评议王源瀚，暂无相关信息。

评议张轸，字翼三，1894年生，河南罗山人。1911年在开封武备学堂读书时参加辛亥革命，1919~1923年在日本士官学校留学并毕业。

评议曾毓煦，字慕皆，福建闽侯县人，北洋皖系要员曾毓隽兄弟，附贡生。历充河南学务公所会计科科长、口北榷运经棚盐厘局长、陆军骑兵第一旅总稽查、正阳榷运局督销课课长、皖北盐务浦口转运局局长、安徽巡按使署秘书，安徽和全厘金局局长，后由蒙古伊克昭盟选充安福国会众议院议员。

评议黄国勋，号洞忱，1884年生，安徽桐城人，毕业于南洋辋重将校学堂。

评议王仁载，又名幼坤，1902年生，庙头人。15岁考入县城圣雅阁中学，后入武昌文化中学，1923年毕业于武昌文化书院英语特别班。曾任中、小学教师，大学副教授。

评议处人员多为19世纪80年代出生，对于这个时代的人来说，他们既处在传统的儒家环境中但又因为清末的科举废除而接受新式的西方教育，西方的思想与社会潮流对他们影响颇大，使得他们成为一种奇妙的混合体并处在社会改革

---

<sup>71</sup> 关于许世英的相关资料多见于：安徽省政协文史资料委员会编：《许世英》，北京：中国文史出版社，1989年版；沈云龙主编、黄伯度编：《许世英先生纪念集》，台湾：文海出版，1978年版，以及许世英：《许世英回忆录》，台湾：人间世月刊社，1966年版。

的前头。除此之外，再从年龄、教育背景与个人经历来考量他们。从年龄上看，除一人年龄不详外，其余工作人员年龄在 20 至 40 岁之间，精力充沛，可以适应筹备国民代表会议选举这一高强度工作。从学历来看，担任评议的全部成员学历较高，甚至系统学习过法学相关知识并有出国留学的经历，可以处理复杂的选举法律问题。就从政经历看，八名评议成员大多在地方或中央担任政府职位，政治经验丰富。筹备处人员具有较好的职业资质也保障了国民代表会议筹备有序进行。

### （三）设置地方选举机构

在筹办国民代表会议的专员会议上，段祺瑞以及许世英等人主张此次选举“绝对放任，不加操纵”。<sup>72</sup>因此，国民代表会议筹备处在各方面的筹备工作上实行“大事集权，小事下放”的原则。临时执政府对于国民代表会议的选举筹备除了设置全国性的选举管理机构外，还设置了地区性的选举管理机构——选举事务所以便统筹地区选举事务。选举事务所主要由地方政府来进行管理，对国民代表会议筹备处负责。在选举事务所中，根据选举机构内部实际承担职能差异，又可以把选举事务所的构成分成四层次：（1）决策或领导机构，主要负责政策制定，并对整个选举事务进行组织指挥、协调和监督；（2）执行机构，主要由职员或工作人员构成，负责选举过程中的具体工作；（3）专门性机构，负责选举工作中的某些专项工作的机构，如选区划分、选民登记、政党登记、信息发布等；（4）监察机构，监察选举机构的活动是否公正，选举过程中是否有违规行为出现等。<sup>73</sup>在选举完善的政治层中，四项机构相互配合，共同组成一个完整的选举管理机构。

筹备国民代表会议期间，中央的筹备处将选举议员的权利下放，由各省区因地制宜，根据各省区不同情况制定相应的选举区域划分、选举时间、选举投票地点的规定。

#### 1. 地方选举人员设置

《国民代表会议条例》中第 24 条条例明确规定，初选以县知事为选举监督，覆选以所属各该省区最高行政长官为选举监督，单选以所属各该地方最高行政长

<sup>72</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 201 页。

<sup>73</sup> 何俊志编著：《选举政治学》，上海：复旦大学出版社，2009，第 136 页。

官为选举监督，但华侨以特派大员为选举监督。初选、覆选及单选各选举监督应在规定的选举期内，设法办理选举的一切事宜。初选监督根据本地区的政治状况、经济水平、社会安稳程度、天气灾害等具体情况制定出本地区的初选时间，再由覆选监督将初选时间上报国民代表会议筹备处，咨询初选时间或者延期时间是否有效，最后由筹备处裁定时间是否合规。此外，筹备处还另设规定，若是初选事务所或覆选事务所中有职员辞职，需由覆选监督致电筹备处报备，由此部分控制地方选举事务所的人员流动状况。<sup>74</sup>如 1925 年 9 月 17 日，福建省覆选监督萨镇冰就致电筹备处许世英，报备其覆选事务所职员廖立峰、潘纪云两人希望请辞的相关原因情况。<sup>75</sup>在各省区中，覆选监督属总领地位，负责定期向筹备处报告延展时间、初选进程以及初选中出现的意外情况，直接对筹备处负责。在本次国民代表会议筹备过程中，办理选举的相关人员都为名誉职位，不按照临时执政府的俸禄制度而是酌情补给公费。<sup>76</sup>

《国民代表会议条例》中第 25 条规定，初选以县为基本选举区，每县选出初选当选者 1 人。但依内务部改正行政区域合并之县，其当选人名额依其旧有之县数。<sup>77</sup>初选、覆选或单选得有该管选举监督酌量地方情形于该选举区域内分为若干投票区。除此之外，各省区因故不能举行全部选举时，得按照该省区初选当选人总数与应出议员名额之比例仅选出议员若干人即可，以确保选举可以在规定时间内完成。<sup>78</sup>初选监督一般由当地的行政长官充任，开票地点设置在行政长官的衙署内，由初选监督监视投票、开票等一系列选举行为，对初选选举结果负责。除此之外，地方选举中还设置投票、开票管理员及监察员、查验员各若干人，由初选监督、覆选监督及选举监督委派，但提出了监察员应为本区居民的户籍限制。<sup>79</sup>在地方选举活动中，采取了分级上报的管理模式，若在选区中出现一切事宜，由初选监督呈报覆选监督，若实在解决不了，则由覆选监督及选举监督报告国民代表会议筹备处。如黑龙江覆选事务所在 1925 年 7 月 16 日呈报筹备处关于事务

<sup>74</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 5 条条例。

<sup>75</sup> 参见《福建省长萨镇冰为闽省覆选事务所委员请辞业经照准致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年版，第 148 页。

<sup>76</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 9 条条例。

<sup>77</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为合并之县初选当选人应为两人致江苏省长郑谦电》，在该电中也对此项规定进行详细解释，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年版，第 234 页。

<sup>78</sup> 《国民代表会议条例》，第 27 条条例。

<sup>79</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 5 条条例。



所设置的相关进展与情况，该覆选事务所设置在省长公署内，委任所长 1 人，委员长 1 人，委员 4 名，事务员 10 名，并拟定覆选选举事务所办事规则 23 条。办理国民代表会议议员覆选选举事务附设于省长公署内，本所依选举法令以省长为覆选监督，委任政务厅长为所长并设相应职员：提调、总务科科长科员、法制科科长科员、审核科科长科员、管理员、监察员。提调一员由法制科长兼任，各科设科长 1 人、科员若干。<sup>80</sup>如此项办公署内详细事宜皆统统上报筹备处进行统一整理备案。

在初选中，地区调查员在各省区的选举活动中扮演一个十分重要的角色，在选举的实践当中，调查员主要依照选举法令研究调查选举资格，若是调查员选民摸底不清、登记管理不善，不仅使得公民难以施行个人政治权利与义务，也会阻碍整个选举过程的有效展开。地区调查员由初选监督按照本区域的需额从年富力强、品学兼优的地方士绅阶层中选出，调查员到达选举区时，按规定应先期告知本区绅董巡警乡正副人等，随同助理与邻区调查员接洽以期周密。调查员有对区内任何人民说明选举意旨、解释选举资格的义务，调查员对于选举资格存在疑问的，应随时呈请初选监督解释，此外，调查员还应将选举人调查资格表分给被调查人先行填写并在表后表明收回日期。<sup>81</sup>以上种种都为调查员之职责，可谓事繁任重，工作压力较大。调查员根据各省区制定的《调查员办事细则》来进行操作。调查员因其职业特殊性，故规定他们不允许参加议员选举。京兆覆选监督薛笃弼曾为限制本区内调查员参与选举致电国民代表会议筹备处：“应作为办理选举人员，同受国民代表会议条例第十七条之限制，是调查员等已于选举区内停止被选举权，即无再行回避本区之必要，且调查员回避本区事实上亦多困难”。<sup>82</sup>除了设置调查员外，筹备处还规定地方选举场所必须设置投票监督、开票员、开票监督、计票员、计票监督等相关工作人员，以便更好地服务地区选举工作。

## 2.地方选举场所设置

一般来说，国民代表会议与会人员的选举分为初选、覆选两个环节。而每次选举过程中则包括投票、开票、计票、监督等严格程序。国民代表会议筹备处规

<sup>80</sup> 参见《黑龙江覆选监督为该省选举事务所业已成立相应抄送规则及职员名册覆国民代表会议筹备处咨》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年版，第 257 页。

<sup>81</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 22 条。

<sup>82</sup> 参见《京兆覆选监督薛笃弼为限制本区调查员参选致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年版，第 29 页。

定在各投票区域中分别设置一处投票所与开票所，并仅设置在初选监督所在地，由各初选监督及覆选监督自行决定各省区的选举场所。<sup>83</sup>地方选举场所的设置便捷与否、运行部门完整与否都对选举活动尤为重要。

国民代表会议筹备处职权下放后，每个省区根据本地区的自身特点，自行制定《初选投票所办事细则》、《初选开票所办事细则》。每个办事细则虽有细微的区别，但是基本框架流程不变。在场所设置上，每个省区的投票所通常设有入口、休息处、签字处、领票处、写票处、投票处及出口。在投票所左边门首门外派有巡警巡逻，门内设若干管理员查验投票人，投票人至入口时须持投票证券方可依次，指定时间后将入口封闭，不让入内。<sup>84</sup>休息处设置座位，投票人就此休息。为了避免场所由于人数过多而产生混乱，投票所采取分批次入场投票原则，每班投票人数依据写票处所设座位数为准，俟一班投票出后一班再入，由管理员依次引入。为了选举人可以更好了解投票流程，投票所工作人员在休息处张贴了投票人的注意事项，在这里投票人可以籍资观览。<sup>85</sup>投票人到签字处之时，管理员同监察员先行咨询其姓名、年龄、籍贯、住址等相关个人信息并与投票簿相符合后，就在本人姓名下签一“到”字，再行领票，领票处与签字处相邻，由管理员管理。投票人到领票处，由管理员收回投票证券并同时发给选举人投票纸及封筒各一张。如投票人因错误污损要求换一张之时应将污损的原张收回。并将收回的原张加盖作废标记并记载在投票录中。<sup>86</sup>写票处多设座位，而座位的距离又防止投票人之间相互窥探及交换等作弊行为，监察员在旁边监察，如若投票人对于投票方法有疑问的时候，可咨询管理员或者监督员。<sup>87</sup>

投票台设在座位的正中位置，投票柜设置在上面，并有若干管理员坐在旁边，记录下投票数及投票人。投票人至投票台应将票纸出示给管理员，由管理员核实无误后，由投票人亲自投出一票。发现有作弊行为的，拒绝其投票并收回投票纸，令投票人立即退出投票所，并由管理员将相关事项记录下来。<sup>88</sup>各地所设置的投票所所含内容，并不一致，例如在贵州省，其所设置的投票所就有入口处、出口处、投票人休息处、贴示选举章则处、投票人签字处、发票处、写票处、投票处、

<sup>83</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 33 条条例。

<sup>84</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 37 条条例，规定入场时间为午前八时到午后六时。

<sup>85</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 34-38 条中详细规定了投票所的运行时间与管理制度等。

<sup>86</sup> 《国民代表会议议员选举程序令》，第 49 条条例。

<sup>87</sup> 参见《国民代表会议议员选举程序令》，第 54 条，第 65 条条例。

<sup>88</sup> 参见《国民代表会议议员选举程序令》，第 59-61 条。

监察员办事处。<sup>89</sup>虽然机构设置繁简程度不一，但是运作情况与设置内容基本相同。

覆选投票所中设置招待处、查验处、写票处、投票处。功能及过程与初选时类似。开票所区别于投票所，设置有开票处、检票处、收废票处、得票记数处、监督席、管理及监督员休息席等。特别的是，当时民众可凭票券参观开票所，开票管理员还将《国民代表会议议员选举程序令》关于开票的相关事项与规定摘录下来以备参观人员阅览。<sup>90</sup>筹备处要求各省区的初选中，应根据选举程序令中第40条第2项规定，投票纸及封桶由初选监督监制并应提前完成于选举前五天，对于选举用的投票纸，初选监督要通过覆选监督上报给国民代表会议筹备处关于投票纸的总数及发给各投票所得数目，该项规定在一定程度上限制了舞弊的发生。

中央与地方选举机构既相互配合又分工明确，由此构成了一个完整的筹备选举体系。地方选举机构分担了国民代表会议筹备处的选举事务。初选事务所以及覆选事务所对本地区的政治情况以及社会民生更为容易把握，便于筹备选举事务，但是，筹备处的过分放权，也使得选举舞弊现象屡禁不止，给选举带来不小阻碍。

### 三、国民代表会议筹备处与善后会议筹备处之比较

善后会议筹备处与国民代表会议筹备处在规章制定、机构设置、作用意义等方面具有相同之处，都是作为临时执政府试图整合国内混乱局势的和平尝试；但也存在不同点：首先，国民代表会议筹备处较善后会议筹备处多出一个职能，即组织国民代表会议与会人员的选举工作；其次，从结果上来讲，善后会议筹备处在会议召开后成功转型为善后会议秘书处，推动了善后会议的召开，但是由于国民代表会议因种种现实原因的限制，国民代表会议筹备处在设置后几个月就被裁撤，整合混乱势力的愿景也随之东流。

#### （一）规章制定相同

<sup>89</sup> 《贵州省长兼覆选监督彭汉章为现正督饬选举事务所积极进行期以能于延展期内提前竣事致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第428页。

<sup>90</sup> 参见《国民代表会议议员选举程序令》，第83-90条。

在善后会议<sup>91</sup>召开之前，善后会议筹备处制定了详细的七项章程，我们从章程中可以看出筹备处的机构设置与运行状况。《善后会议筹备处章程》规定，筹备处直隶于执政，一切筹备事务由筹备处秉承临时执政的命令行之，遇有重要事件由筹备处呈请临时执政，派员会商决定后呈核实行，而关于善后会议的各种议案则请执政指定主管机关或派专员办理，善后会议条例发生疑义时由临时法制院解释。<sup>92</sup>

国民代表会议筹备处在初设之时，也由临时执政府制定出相关制度规章。如《国民代表会议筹备处条例》等 10 多条政策。执政府用 5 条规定也对即将选举出来的议员进行标准限制：“凡中华民国男子年满二十五岁以上，具备关于理智各条项并未存在下列情况的均有选举与被选举权。首先，剥夺公权尚未复权的；经证明为痴呆的；于本国日用同行之文字不能解说并写作的（蒙藏青及华侨不在此列）；其次，凡在陆海军巡防队警备队及警察官署任职及当兵役巡警者停止选举及被选举权；再次，现任行政官吏及司法官吏于其管辖或驻在地方停止被选举权；再次，僧道及其他宗教师停止被选举权；最后，办理选举人员于其选举区内停止被选举权。”<sup>93</sup>在筹备处设立之初，进行规章制定较好地形成有法可依，为筹备处运行提供建设性参考。

## （二）机构设置相同

善后会议筹备处是善后会议秘书厅的前身，善后会议筹备处设置于 1925 年 1 月 4 日，后于 1925 年 2 月底裁撤。机构设置为：秘书室设秘书 8 人；总务股设股长 1 人，主任 3 人，办事员 4 人；文牒股设股长 1 人，主任 3 人，办事员 5 人；交际股设交际员，其名额随事之繁简酌定之<sup>94</sup>，筹备处在善后会议结束后将会议中的所有器具均移交国民代表会议筹备处进行再利用。<sup>95</sup>在善后会议召开之后，筹备处设置为秘书处，在大会中掌文书、议事、速记、会计、庶务等事务。

<sup>91</sup> 关于善后会议的原始资料多见于：中国第二历史档案馆编，《善后会议》，北京：档案出版社，1985 年版；善后会议秘书厅编，收录于近代中国史料丛刊续编（第 54 辑），《善后会议公报》（第 1-9 期）台湾：文海出版社，1978 年版。此外，公报另有一个版本为：民国公报整理小组编：《善后会议公报》第 1 册，北京：线装书局，2007 年版。

<sup>92</sup> 参见《善后会议筹备处章程》，第 2 条、第 3 条。

<sup>93</sup> 参见《国民代表会议条例》，第 13 条至 17 条。

<sup>94</sup> 《善后会议筹备处章程》，第 4 条。

<sup>95</sup> 《善后会议筹备处章程》，第 6 条。

秘书厅设秘书长 1 人、秘书 5 人、事务员 40 人。秘书长由临时执政任命。秘书由秘书长呈请任命，事务员由秘书长派充。<sup>96</sup>

而国民代表会议筹备处设评议厅，其中评议长 1 名，评议 8 人。筹备处还设秘书厅，秘书长 1 名秘书 10 名，秘书长承长官之命督同秘书办理一切机要事务并监督本处所属职员。秘书厅下设五科室：机要科、文书科、编辑科、会计科、庶务科。科员若干人分掌文书、编辑、会计、庶务及筹备国民代表会议开会并招待各项。<sup>97</sup>此外，因方便调查各地方选举情况，设置若干人专任实地考察事务。此外，国民代表会议筹备处还下辖地方选举机构。

相比之下，国民代表会议筹备处作为善后会议筹备处的升级版，机构设置更为完善细化。除了筹备常规会议事务外，还负责国民代表会议与会议员的选举工作。

### （三）筹备处职能相同

#### 1、处理各方来电

善后会议筹备处在准备善后会议之时，接到各处复临时执政关于出席会议等事电 132 件，收到各处关于出席会议等事函共 13 件。<sup>98</sup>善后会议筹备处发电邀请出席人员外，也对出席人员的来京的事项进行安排。除了原来派出代表外，各省长官也因各种不同的情况中途更换代表。据统计，代表未能出席的情况不外乎两种，一为“身体抱恙”，二为“因事为克”。除了在邀请各省长官出席会议时遇到困难或者推脱外，筹备处对于重要人员会发出不止一份的邀请电报或者信函，工作量大。特别是孙中山在 1925 年 1 月 17 日表明自己反对善后会议的态度后<sup>99</sup>，许多拥护与支持孙中山的人转而改变态度拒绝参加会议。善后会议筹备处只得再次发出电报，确认各省区出席情况。

而至 1925 年下半年，民国时期的电报事业高速发展，这也为国民代表会议筹备处开展工作提供了便利。国民代表会议筹备处利用电报呈报选举的相关事

<sup>96</sup> 中国第二历史档案馆编，《善后会议》，北京：档案出版社，1985 年版，第 6 页。

<sup>97</sup> 参见《国民代表会议筹备处条例》中第 3 条至第 5 条条例。

<sup>98</sup> 电报数量统计根据《善后会议公报》（1-9 册），沈云龙主编，《中国近代史料业刊续辑》，台湾：文海出版社，1978 年版。

<sup>99</sup> 参见《孙中山先生莅电》《善后会议公报》第 1 册，沈云龙主编，《中国近代史料业刊续辑》，台湾：文海出版社，1978 年版，第 10 页至 13 页。

项、解释《国民代表会议条例》中部分条款、平衡选举费用、处理选举诉讼、督促选举进程，联系沟通了大部分选区。

## 2、经费筹集

临时执政府时期筹备会议期间都面临着经费筹集困难的情况，而许世英也负责筹集两次会议的运转资金。善后会议筹备时期，由于经费紧张，筹备处将原来定好的财政标准一再降低，开支费原定为“每月十万元左右，会员每人每月车马费两百元、伙食费公费四百元”<sup>100</sup>，后车马费、伙食费全部削减。除此之外，经费紧张还体现在预算的不断追加，预算从每月的20万元追加到30万元后到50万元。筹备处一面追加预算，一面向各省积极筹款。但是这些筹来的经费也是杯水车薪。财政部仅拨1万元，而向各省筹得协款也只有7万元，这些筹款实难以解决当时存在的经费问题。

在1925年1月伊始，许就以公文的形式上书临时执政请求拨开办费2万元并拟具预算，这开支包含着：会场支出、秘书厅委员会种种设备、每月经常费及招待会员食宿汽车等费用，许世英认为这种开支“非寻常固定用途可比”<sup>101</sup>，“只能预算出大概数据，如果以后有不敷之处时再由善后会议秘书处核算并呈请”。<sup>102</sup>许世英在公文中也表达着由于经费困难而产生的交困之感“现在开会期近，一钱莫名，绕室彷徨，异常焦灼。”<sup>103</sup>此后，秘书长许世英多次向临时执政陈述善后会议的资金不足的情况：“至专门委员之马费及职员薪水，现尚无着落，焦灼实深，惟有缕陈困难情形，仰恳钧座令行财政部，迅即赶筹或指拨以免竭蹶”。<sup>104</sup>许世英也以引咎辞职之名力争经费，他也在请饬财政部的文件中说明了经费开支增加的原因。“本年一月，在府会商概算，除开办费两万元外，两个月经常费用，共定为四十二万两千九百元，嗣因专门委员，加聘各省议教商农会各领补，

<sup>100</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997第1版，第84页。

<sup>101</sup> 《特派筹备善会会议事宜许世英呈 临时执政为拟具善后会议经费概算请提交国务会议决指发的钦并飭部先拨开办费两万元文》，《善后会议公报》第2期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑533》，台湾：文海出版社，第1页。

<sup>102</sup> 《特派筹备善会会议事宜许世英呈 临时执政为拟具善后会议经费概算请提交国务会议决指发的钦并飭部先拨开办费两万元文》，《善后会议公报》第2期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑533》，台湾：文海出版社，第1页。

<sup>103</sup> 同上。

<sup>104</sup> 《秘书长许世英呈 临时执政为善后会议经费各省协款不敷甚钜请令行财政部迅速即拨发文》，《善后会议公报》第4期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑535》，台湾：文海出版社，第1页。

约计百人，而普通之聘派各委员，又超过概算数额。”<sup>105</sup>并在公文后面并附上了概算清摺。在善后会议接近尾声之时，大量的资金拖欠使得善后会议秘书厅的运转难以正常进行：“因于上月将所领收入，钦尽数陆续分送不敷之数，概由会计科向盐业银行商垫其秘书厅必需之用，亦商该银行借款暂借世英，素乏余蓄无家可毁，任大则重，时切隐忧伏念。”<sup>106</sup>善后会议召开需供给大量资金，但由于筹集资金困难，这给会议的召开带来很大阻碍，这也成为许世英在担任善后会议秘书长期间的一大困扰。

国民代表会议筹备期间，筹备处面临的主要问题也是资金的筹集。当时许世英曾登报，发出“此日事方开创未宜，款绌人浮”<sup>107</sup>感慨。不仅以段祺瑞临时执政府在当时陷入捉襟见肘的财政局面，在各地区分设的初选机构也没有钱以维持正常的机构开支，部分地区连电报费都需要筹备处维持帮忙，可见资金之缺少的程度。<sup>108</sup>为此许世英向各派军阀、各大银行进行借贷以筹集相关会议资金。

两个会议筹备处的不同之处则主要体现在两个方面。首先，国民代表会议筹备处除了以上列举出来的工作，还负责国民代表会议与会议员的选举工作并制定相关章程。其次，善后会议筹备处在善后会议召开之后，则转变成善后会议秘书处，负责善后会议召开期间的日常工作。而国民代表会议筹备处则因政治局势以及其它因素中断了筹备工作，因国民代表会议无法召开，国民代表会议筹备处的努力也自然付之东流。

---

<sup>105</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年第1版，第123页。

<sup>106</sup> 《秘书长许世英为善后会议经费无着请飭部先行筹拨三十万元各省协款归财政部催收呈 执政文》，《善后会议公报》第7期，沈云龙：《近代中国史料业刊续辑 538》，台湾：文海出版社，第1页。

<sup>107</sup> 参见《许世英启事》，《政府公报》3294号，1925年6月2日，第32页。

<sup>108</sup> 参见《执政府秘书厅为黔省选举稍有变通及中央补助黔省经费事致国民代表会议筹备处函》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第428页。

### 第三章 选务筹备与问题应对

#### 一、国民代表会议筹备处的基本运作内容

##### （一）规章制定与自身制度建设

筹备处作为筹备国民代表会议选举工作的核心机构，制定了一系列有关选举的规章制度与法律规范。为规划筹备选举的相关工作，筹备处依照《国民代表会议议员选举令》及根据选举令制作出来的简表来规划各项事宜。简表包括 9 份初选监督应办事项、10 份覆选监督应办事项。筹备处处长许世英为要求各省区选举事宜能够有效公正地举办，要求筹备处办事人员将程序令与日期令中初选、覆选应办事项中列举出重要事项，制成清单并送达各处，方便各省区制定相应的选举规划。这些规章制度与法律规范使得国民代表大会议员选举工作在制定的框架中运行，形成规范化、制度化，使得选举内容更易操作。

筹备处对选举中的具体事项进行规范，对选举模式、时间期限、地点、选举人资格、选举的具体操作等都进行了统一。筹备处规定国民代表会议议员选举多实行双选制度，而在特别地区如新疆、西藏、蒙古与青海等地区实行单选制度。此外，筹备处也制定了相关选举的时间节点并向全国各地区发表通电要求在国民代表会议议员选举日期初选在 1925 年 8 月 16 日至 8 月 31 日之间进行，而覆选日期必须在同年 9 月 9 日至 9 月 20 日内完成。<sup>109</sup>筹备处规定，形成初选监督——覆选监督——筹备处的三级模式，实行层层上报。这些法令规章以及制度成为选举得以有序进行的有效保障。筹备处制定相关选举条文规范，使得从中央到地方得以统一行事的依据，在各地选举监督的主持下，全国选举工作依序展开，但是也由于各地方的政治势力的阻碍，使得这些制度规范在各地实施状况不一。

此外，筹备处对其自身运行制度进行规范。筹备处初建之时，对各科室人员设置进行安排，各重其用，选拔人才根据每人自身特点安排工作。筹备处分为两大厅室：评议厅与秘书厅。秘书厅又下设五个科室，负责具体操作。机要科负责管理机要文件，典守印信，译发电报及职员任免等事项；文书科负责撰拟收发文件以及保存一切对内对外文件；编辑科负责文件的编纂以及公布等事项；会计

<sup>109</sup> 《国民代表会议议员选举日期令》，第 2 条、第 3 条。



科负责经费预算、决算以及一切金钱出纳事项；庶务科掌管购置物品、进退夫役及不属于各科的事项。<sup>110</sup>筹备处也会在中途根据人员特长调动处室。筹备处设置六等薪俸，根据处员的等级与工作表现来划分等级分配薪水。<sup>111</sup>许世英要求全处职员应“确守本职谨慎”，“切实奉行（政策）以重选政”。<sup>112</sup>

## (二)回复各地电报

各省区地方选举事务所成立之后，筹备处与地方选举事务所主要依靠电报联络，从而达到“上传下达”。仅据北洋政府档案第5册中统计，中央与地方机构联络的电报数达200多封。在这些电报中，主要内容为回复各省区来电、解释《国民代表会议条例》中部分条款、督促省区选举进程等方方面面。电报的使用加强了中央与地方的联系，有效地保障了选举运行。此外，为了避免不必要的误会与麻烦、更加快捷高效地开展筹备选举工作，筹备处规定专由每省的覆选监督与筹备处进行联系，这样形成地方与中央有效的信息链。

### 1.呈报选举的相关事项

省区覆选代表通过电报上报国民代表会议筹备处关于地区选举事务所办事规则与注意事项。如吉林省长兼覆选监督张作相于1925年8月份之时，咨送筹备处本省初选事务所办事规则一本、初选投票所办事细则一本、覆选投票所办事细则一本、开票所办事细则一本、调查员办事细则一本。<sup>113</sup>在这些办事细则中，详细规定吉林省选举办事规则，便于筹备处了解吉林省选举的进程。

各省区的覆选监督也通过电报上报各地区的初选时间与覆选时间。在10月9日之时，奉天省长公署上报筹备处，发出省内选举日期具体情况，王永江乐观估计，初选定于10月12日，覆选在10月12日，10月26日以前就可以结束覆选。<sup>114</sup>10月28日时再次电报筹备处，要求将覆选期延长至30日。<sup>115</sup>但其实在

<sup>110</sup> 参见《国民代表会议筹备处》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第1页。

<sup>111</sup> 参见《国民代表会议筹备处科员分等及科员录事分科簿》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第673页。

<sup>112</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第118页。

<sup>113</sup> 参见《吉林覆选监督张作相为送初选事务所办事规则初选投票所覆选投票所开票所及调查办事员细则致国民代表会议筹备处咨》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第300页。

<sup>114</sup> 参见《奉天省长公署为初选及覆选日期致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第545页。

11月2日时才真正结束，11月3日，奉天省公署将18名当选人姓名上报给筹备处。<sup>116</sup>11月14日，许世英发电给奉天省公署，要求迅速办理哲里木盟单选。<sup>117</sup>各初选地区通过覆选监督上报该地区的选举时间以及选举的进展情况。

## 2. 解释《国民代表会议条例》中部分条款

各省区关于选举中存在的问题主要集中在选区划分、选区中候选人数量、被选举人的资格限制等选举问题上。筹备处通过咨询法制院给以各个省区详细、具有法律依据的回复。在1925年7月20日，许世英专门致电郑谦，江苏省内多处县区是为合并以后的县区，根据相关条例，可以选举出多名初选候选人。<sup>118</sup>在江苏、太仓、常熟、昆山、吴江、武进、无锡、宜兴、江都这九县均为两县合并，应选出初选当选人2人，另外，吴县又是3县2府合并，参照法制院的解释，直辖区上的府按照县论，则应选出当选人5人。在7月21日，许世英再次致电郑谦，追加松江县应选举2名初选候选人。<sup>119</sup>这个回复使得江苏选区的初选候选人数增加，解决了区县之间选举纠纷，提高社会成员参加选举的积极性。

8月30日，许世英向福建省省长兼覆选监督萨镇冰解释公职范围，许世英通过咨询法制院，解释判断公职的范围则要看是否为法定团体。<sup>120</sup>法定团体则被法制院定义为“法律教令、临时执政令、部令、各省区最高行政长官依省制发布省区之单行章程而成立的各团体”。<sup>121</sup>在这种依法令成立的团体中的职员为公职算。其他依自治章程成立的团体则不属于公职，视为公益团体，可依法参加选举。同年9月17日，萨镇冰就省议会议员有何限制咨询国民代表会议筹备处。“现任议员不能两级当选，此次选举对于现任省议会议员有何限制？”<sup>122</sup>9月19日

<sup>115</sup> 参见《奉天省长公署请将国民代表会议选举覆选日期延于三十日致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第557页。

<sup>116</sup> 参见：《奉天省长公署为送本省当选议员姓名致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第561页。

<sup>117</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为催办哲里木盟单选并希示复致奉天省长公署电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第568页。

<sup>118</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为合并之县初选当选人应为两人致江苏省长郑谦电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第234页。

<sup>119</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为松江县初选应为两人致江苏省长郑谦电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第240页。

<sup>120</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为准法制院公职范围解释致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第90页。

<sup>121</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为准法制院公职范围解释致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第90页。

<sup>122</sup> 参见《福建省省长兼覆选监督萨镇冰为现任省议会议员有何选举限制致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第151页。

筹备处复电，认为省议会议员确实受制于省议会暂行法第9条，不能再次选举为国民代表会议的议员。<sup>123</sup>在初选结束后，萨镇冰还就初选当选人呈请辞职应如何办法咨询筹备处。<sup>124</sup>这些回复与法律条款的解释使得福建省大大提高选举的速度，选举完成度较高。

筹备处还回复安徽省关于咨询《国民代表会议选举程序令》第24条，若是选举人存在遗失证件或者无证可验应如何处置。筹备处分为了几个情况进行回复说明：“前清自举行留学生考试来，凡得有举人、进士等出身者皆由学部发给凭照，惟科举时代除五贡有贡照外其他均无凭照，又从事于习用文字之职业者亦自不能有法定之证，凭此种资格是科举出身者如经本地方城镇乡董，是从事于习用文字之职业者如经该服务处所之负责人，如公司或商店之经理人之类证明自可列入选人名册。其他应有证凭而遗失者，如是学校毕业生应由该生原毕业之学校出具证明书，若该校现已停办，应由同时毕业者适当之人数为凭证明。学校教员亦属之。学校证明若该学校现已停办由本地方城镇乡董证明。曾任官吏或公共职务者应由所属官署或处所之负责人证明。”<sup>125</sup>筹备处回复解释以上问题具有代表性，这些选举问题或多或少都存在每个省区的选举中，筹备处通过电报迅速解决选举省区中存在的问题，为选举的展开提供了法制框架的保障。

### （三）平衡选举费用

选举费用是指北京临时执政府在进行国民代表会议议员选举的活动所需的费用。在本次选举中，除了竞争激烈、选民众多、党派暗斗复杂政治局势外，在经济方面，临时执政府也面临较大困难，选民调查、选举议员、选举工作人员的开支都需要大量经费。但是以许世英为领导的筹备处较好的平衡了选举费用，给国民代表会议议员选举的政治活动提供了经济保障。

选举费用实为国民代表会议筹备处的一大心病，筹备处提出“惟选举一切费用，中央尚未明示办法，值兹财政支绌，自应共体时艰，力图撙节，依程序令第九条所示办法并参酌历届成案，规定各县办理初选一切用费自始至终以二百元为

<sup>123</sup> 参见《国民代表会议筹备处为此次选举省议会议员不受限制复福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第160页。

<sup>124</sup> 参见《福建省长兼覆选监督萨镇冰为初选当选人呈请辞职应如何办法呈国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第178页。

<sup>125</sup> 《绥远月刊》第2卷第1期，1925年，第17页。

限。”<sup>126</sup>筹备处也许诺“此项费用即按定额先行筹垫，一俟咨复到日再行，令知具领造报核销可也。”<sup>127</sup>而各选举监督所用于电报费及材料费都通过筹备处与交通部商协商记账，让各地选举所没有财政上的后顾之忧，这也为国民代表会议的选举提供了方便之处。许世英也对掌管钱币的职员作出相关要求：“掌管出纳宜念国帑艰难，不得有丝毫冒滥，各项账目宜逐日登载簿记，以便稽核，本处人员非至发放之时，无论何人要求预支，该科不得擅自允许，本处财政均宜澈底公开。”

128

国民代表会议筹备处科员分等及科员录事分科，其中科员薪水分为六等，秘书帮办则给予一次性薪水。<sup>129</sup>但筹备处职员薪水占到该处经费近一半，这项庞大的开支，使得筹备处难以维持。“本处经费每月定额四万九千二百二十元，职员薪水一项谨定二万四千七百元，现在职员薪水已达六万七千有奇，国库空虚追加弗易，势不获已呈明。执政自五月十七日本处成立之日起至六月三十日至，不问何项职员何日到差，均以一个月全俸之七成发给并以五月半个月经费为弥补，七成之用自七月一日起分别停减，另定办法业于七月十四日奉……除额定职员外，凡顾问咨议一律改为名誉职评议之津贴及未分科科员录事之薪水亦即停支至秘书厅帮办及帮办秘书薪水则各减去一半，并将世英之公费八百元一并减去，此举实出于万不得已万望。”<sup>130</sup>筹备处职员与顾问咨议为了表示对临时执政府筹备会议工作的支持，对沪案、汉案失业工人的生活费也进行捐助。6月27日、28日两天筹备处连续发表紧要通告。“本处因领到之经费不敷分配，所有职员薪俸暨顾问咨议夫马费一律先发七成除三成，俟款项筹得即行补发，惟捐助沪案失业工人生活费因急须汇沪，不得不按金数扣足。”<sup>131</sup>这个规定从6月28日起就开始实行。本处职员暨顾问咨议捐助沪案暨汉案失业工人生活费在各员应得之薪俸，夫马费内扣除其办法如下：“（甲）薪俸夫马费在百元以上者捐百分之十（乙）六十元在百元者捐百分之五（丙）四十元五十元者均各捐二元（丁）三十元以下者均各捐一元，以上捐款于发薪俸夫马费时由会计科照扣。”<sup>132</sup>

<sup>126</sup> 《绥远月刊》第2卷第1期，1925年，第13-14页。

<sup>127</sup> 《绥远月刊》第2卷第1期，1925年，第13-14页。

<sup>128</sup> 参见《国民代表会议筹备处训令四则》，《政府公报》3300号，1925年6月8日，第118页。

<sup>129</sup> 参见《国民代表会议筹备处科员分等及科员录事分科簿》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第673页。

<sup>130</sup> 参见《许世英启事》，《政府公报》3346号，1925年7月26日，第460页。

<sup>131</sup> 参见《国民代表会议筹备处紧要通告》，《政府公报》3318号，1925年6月27日，第417页。

<sup>132</sup> 参见《国民代表会议筹备处紧要通告》《政府公报》3319号，1925年6月28日，第432页。

许世英对筹备处的开支进行统计,并制作出开办费等详细支出表并向段祺瑞要求将剩余款项设为经常费用<sup>133</sup>,许世英曾多次呈请段祺瑞关于各省区办理选举的相关经费处于紧缺状态的情况,许世英恳请段祺瑞通过国库支出相关选举费用款项。<sup>134</sup>为了支持选举,临时执政府还从国库中给河南、湖南、贵州及四川四省支出选举费用,如1925年10月21日,执政府秘书厅为贵州省区的选举困难问题电报国民代表会议筹备处,并由中央资助贵州省的选举经费。<sup>135</sup>但是这些拨款对于当时选举活动来讲仍是杯水车薪。不可否认的是,临时执政府对于选举困难的省区给予特殊的照顾,这也显示出临时执政府对于要组织国民代表会议的决心。此外,筹备处为保障选举信息的通畅,规定各省区的拍出关于选举有关的电报费用一律由交通部记账,由筹备处统一支付。<sup>136</sup>

#### (四) 处理选举诉讼

选举是公民选出拥有职权的公职者的政治活动,其中涉及较多社会国家的利益之争,因此,选举过程中都或多或少存在着操纵选举、贿选等暗箱操作的违法行为,选举监督与选举诉讼这两种选举救济体系就成为选举制度中重要组成部分。从救济的主体来看,选举权利的救济主要包括司法机关救济、立法机关救济和专门机关救济三类。从救济的内容与对象来讲,选举权利的救济对象则应包含两种类型:一是选举程序权利的救济,二是选举实体权利的救济。<sup>137</sup>

1925年10月6日,萨镇冰为福建省归化县出现舞弊现象上报筹备处。“归化县投票原分八区,开票时竟至七区发现情弊,除先行电令更正选举外,电请核定。”<sup>138</sup>在10月15日,筹备处给出回应,认为归化县出现作弊情况属实,令根据程序令第99条第1项中的规定,“呈转执政指定更正选举日期”。<sup>139</sup>同样于10月22日,福建省“查永泰县宣示名册日期及宣示补报送民日期,并不按照法定程序办理,兹按照程序令第九十九条规定,更正选举日期,谨拟定十一月十五

<sup>133</sup> 参见《临时执政指令第一千五十三号》,《政府公报》3349号,1925年7月29日,第499页。

<sup>134</sup> 同上。

<sup>135</sup> 参见《执政府秘书厅为黔省选举稍有变通及中央补助黔省经费事致国民代表会议筹备处函》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第5册,北京:中国档案出版社,2010年版,第450页。

<sup>136</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为请将选举电报费材料费一并记账致国民代表会议筹备处电》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第5册,北京:中国档案出版社,2010年版,第66页。

<sup>137</sup> 周叶中、朱道坤:《选举七论》,武汉:武汉大学出版社,2012年版,第175页。

<sup>138</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为归化县初选出现舞弊现象致国民代表会议筹备处电》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第5册,北京:中国档案出版社,2010年,第198页。

<sup>139</sup> 《国民代表会议筹备处为归化县初选更正选举已呈请执政更正选举日期复福建省长萨镇冰电》,中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第5册,北京:中国档案出版社,2010年,第203页。

日为该县更正选举日期。”<sup>140</sup>萨镇冰也在电报中陈述永泰县在选举中混乱的情况“该县各界先后陈述近末，态度复杂，言辞各执”，<sup>141</sup>萨镇冰于是派出委员到该县进行详细调查，后发现端倪。后呈报筹备处并通过执政首肯，将永泰县选举日期改至10月30日。<sup>142</sup>以上两例选举违规中可以看出，除了更正选举日期外，筹备处在电报中也并无提及对舞弊情况相关的处罚措施，只是在电报中宣布再次进行选举，这种不深入追究的行政方式，使得在国民代表会议筹备选举的过程中，舞弊情况屡禁不止。在江苏淮安等地也出现舞弊等相关情况。

在江苏地区初选之时，出现过当地选民为维护自己的选民利益进行申诉的状况。选民们直接越过初选监督、覆选监督而直接上报国民代表会议筹备处。1925年8月28日，江苏省淮安县王阴槐等人呈上电报，上告该县第五选区古塔市有舞弊现象，虽然向初选选举呈报过，但是初选监督不依法查验，迫于无奈，王阴槐等人直接上报国民代表会议筹备处。<sup>143</sup>1925年9月2日，江苏宝应县议员徐金钟等为本县出现舞弊现象致电国民代表会议筹备处。“本县各初选区浮报选民较第四届省选民额增一倍、三倍、五倍不等，迭经地方电省均奉电县，复查核删，严办在案，詎县袒浮如故，乞电省转，惩至浮报，被控各区在末，经依法解决前，能否与无控案，各区同日投票，倘强与投票，其投票是否有效。”<sup>144</sup>许世英在接到电报后，于9月3号分别致电江苏省长郑谦要求彻查此件选举舞弊案并回复宝应县议员徐金钟等人相关处理情况。<sup>145</sup>

在江苏出现的选举舞弊现象，都是由下而上进行举报，都为地方省区举报无用后，直接上报国民代表会议筹备处。可见在部分地区中出现选举相互包庇、办事效率不佳的现象。在得知这一情况后，筹备处许世英电下电江苏省长兼覆选监督郑谦要求核办江苏选举中出现的舞弊现象，而后省长兼覆选监督又要求各省区

<sup>140</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为永泰县初选不按照法定程序办理现进行更正选举致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第213页。

<sup>141</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为永泰县初选不按照法定程序办理现进行更正选举致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第214页。

<sup>142</sup> 《国民代表会议筹备处为永泰县更正选举已由本处呈奉指令准予十月三十日举行致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第218页。

<sup>143</sup> 《江苏省淮安县王阴槐等为该县第五选举区有舞弊行为致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第570页。

<sup>144</sup> 《江苏宝应县议员徐金钟为该县选举舞弊行为致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第579页。

<sup>145</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为请核办宝应县选举舞弊案致江苏省长兼覆选监督郑谦电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第580页；《国民代表会议筹备处总长许世英为电覆选举监督核办宝应县选举舞弊案致宝应县议员徐金钟等电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第582页。

核查其中存在的舞弊行为。这种周而复始、相互推诿的行为使得在选举过程中舞弊行为成为一种屡禁不止的政治现象。这种舞弊行为给国民代表会议的召开带来很大阻碍，使得民众对于选举结果不信任。此外，投票时混乱情况时有发生，郑谦曾致电许世英“此次选举竞争甚烈，各县初选投票设有一二区，因争执发生事故，管理员无法维持以致不能投票时应否将该区改期重新投票，或无须重投，即就已投各区开票以免牵动全局。至覆选投票设有数县或一二县因不能同时举行，应否依照条例第二十七条、程序令第八十七条之规定办理。”<sup>146</sup>后许世英认为初选时期地区并无大灾，但是因为某一二区中的党派之争并无重新改定选期的规定。<sup>147</sup>另外，在京兆地区的选举中也出现房山区选民为维护自己的选民利益进行申诉的状况。<sup>148</sup>

在选举诉讼的管辖机构设置上，西方国家主要是由议会或者法院受理选举诉讼。但是废除法统后，临时执政府的法制缺失，使得筹备处承担起管理选举诉讼的问题。从以上选举诉讼案例中可以看出，筹备处应对选举诉讼的处理办法较为温和，缺乏一定的惩治手段。选举中大量的选举违法现象并未受到有效遏制，使得选举的公信度以及选民的参选积极性受到挫折，影响到国民代表会议议员选举的程序推进。究其原因主要有：法律条例较为简单，而其中并没有详细规定选举违法应如何处置；选举监督的缺失，选举监督对选举的控制微乎其微，没有制度化的保障等。

### （五）督促选举进程

1925年7月14日，许世英上报段祺瑞关于初选调查期相关事宜。决定“初选以自民国十四年八月十六日至八月三十一日为选举期等语，遵集召集处内两厅职员会商决定，以民国十四年七月十日至八月十日为初选调查期，业由职处通电各省区覆选监督转告初选监督查照办理，除蒙古、西藏、青海单选调查日期应另

<sup>146</sup> 《江苏省长郑谦为选举因争执不能投票或有一二县因故不能同时举行因否依条例办理致国民代表会议筹备处总长许世英电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第252页。

<sup>147</sup> 《国民代表会议筹备处总长许世英为覆选投票如有数县或一二县不能同时举行时不能适用条例规定致江苏省长郑谦电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第254页。

<sup>148</sup> 《京兆覆选监督薛笃弼为房山选举选民申诉致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第33页。

决定，再行呈报外，所有决定各省区初选期间调查缘由，理合具呈。”<sup>149</sup>但是在长达半年的时间之中，由于水灾地震等自然灾害、匪徒作乱、选举经费不足、兵事互扰等影响，而导致办理困难、选期紧迫办理不及、奉文太迟而来不及处理的状况，甚至在部分县区还出现因投票纸被盗而延期选举的情况，上述情况的发生导致选举延迟成为国民代表会议与会议员选举活动中的常态。山东、福建、吉林、浙江、湖北、黑龙江、青海、河南等地都出现不同程度的选举延期，甚至还出现在延期以后还追加延期的情况，给国民代表会议的选举筹备带来很大阻碍。

在众多省份中，福建的初选覆盖面较广、行动落实较快、与国民代表会议筹备处联系较为密切，成为筹备国民代表会议中的积极者，但由于现实客观条件限制，筹备选举并不能像预期构想展开。许世英在 1925 年 7 月 24、26 日两次发电报，为督促萨镇冰举办选举事宜。<sup>150</sup>但是，8 月 4 日，萨镇冰发给许世英通电，通电中称，因为福建省交通不便将程序令等文件寄送而各县答复也需要较长的时间，要求将福建省的调查日期延长 20 天、将初选日期延长至 9 月 20 号。<sup>151</sup>关于此次要求延展，国民代表会议筹备处许世英于 8 月 7 日发表覆电，认为延期 20 天这与已规定的时间并不符合。初选延期参照日期令中第 4 条规定以 10 日为延迟期限，请初选监督迅速筹备选举。<sup>152</sup>萨镇冰于 8 月 22 日将各县初选日期上报给国民代表会议筹备处，同安县定于本月 20 日举办初选，建阳县定于 8 月 26 日、建宁县定于 8 月 28 日，平潭县定于 8 月 30 日举行初选。<sup>153</sup>许世英还为福建以上四省均能如期举行初选发通电给萨镇冰。<sup>154</sup>但是于同月 26 日，萨镇冰上报关于泰宁、宁德两县初选选举能否延长 10 日或者 5 日。泰宁初选监督称“奉文过迟，区域远阔”因此希望可以延迟 10 日，在 9 月 10 日举行。宁德初选监督因

<sup>149</sup> 《筹备国民代表会议事宜许世英呈临时执政为决定各省区初选调查期间》，《政府公报》3339 号，1925 年 7 月 19 日，第 337 页。

<sup>150</sup> 参见《国民代表会议筹备处总长许世英为请赶办选举事宜致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 58 页；参见《国民代表会议筹备处总长许世英为请迅速督办选举致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 60 页；

<sup>151</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为闽省交通不便请将调查及初选日期展延至国民代表会议筹备处总长许世英电》中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 62 页。

<sup>152</sup> 《国民代表会议筹备处总长许世英为调查及初选日期均延期二十天核与日期令不符致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 70 页。

<sup>153</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为报各县初选日期致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 75 页。

<sup>154</sup> 《国民代表会议筹备处总长许世英为福建诸县初选均能如限举行致福建省长萨镇冰电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 80 页。



为同样问题延长 5 日，于 9 月 5 日举行。<sup>155</sup>大规模的选举延迟也使得筹备国民代表会议困难重重，制定好的时间节点也只是成为一纸空文。

在 1925 年 8 月 31 日之时，萨镇冰将福建初选情况汇报给许世英，全省已有 52 县成立办理选举事务所。<sup>156</sup>到 1925 年 9 月 1 日之时在福建省各县设立办理选举事务已达 62 所之多，只有尤溪县一县因为骚乱，多次催办后仍未筹办。而在设立选举机构相当完善的省区，其初选也大多数延期，如期举行的县也寥寥可数。萨镇冰在 1925 年 9 月 17 日上报给国民代表会议筹备处的电报中，透露出福建省办理初选中的困难，也因为这些障碍导致了选举的延期。“奉文较迟，各县初选间有对于颁发初选公告调查，选民宣示名册，各期间提前赶办，未照程序令循序办理，遽行投票者有因知事新旧交替及其他原因，进行迟缓已逾日期令，延展期尚未具报，定期投票者有据报定期投票，在始展期之外者，更有因地方甫经收复，设备太迟，延展期满，尚在赶办”。<sup>157</sup>到 9 月 20 日，萨镇冰将初选总体情形上报给国民代表会议筹备处，如期举行的有五县，分别是大田、福鼎、仙游、浦城、南安这五个县。在上报延展期内举行的初选有两个县为：永春、龙严县。其余均未按照规定日期完成。<sup>158</sup>筹备速度较快的福建初选情形如此，其余省份选举情况可见一斑。

在选举初期，为了呼吁各省区长官尽快着手国民代表会议选举流程，许世英曾给部分省区的长官发去督促选举的电报。许世英致电张作霖电：“此次国民代表会议选举，为术民意，实现大法，早实我公，功在邦国，遐迩同钦，民会选举……敝希我公始终主持，以为倡导。”<sup>159</sup>此外，许世英还多次致电张作霖身边的政治参谋，希望可以旁敲侧击以说服张作霖在东北大规模的举行选举。在 1925 年 8 月 9 日致杨宇霆电中，劝说杨宇霆国民代表会议是为求民意实现、收拾时局的一种途径，此外，许世英还希望杨宇霆可以婉陈张作霖主持省区选举中的相关事务。

<sup>155</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为请将初选日期延期致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 82 页。

<sup>156</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为该省初选进展情形致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 84 页。

<sup>157</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为报闽省除尤溪外各县各县已设初选事务所致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 152 页。

<sup>158</sup> 《福建省长兼覆选监督萨镇冰为报各县已初选情形致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 174 页。

<sup>159</sup> 《许世英为感匡助国民会议选举致张作霖电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年，第 20 页。

<sup>160</sup>许世英在同年10月15日这天，连发三封督促举办覆选的电报给山东省长张宗昌、河南省长岳维峻、绥远都统李鸣钟。<sup>161</sup>以这三位长官为代表的各方实力派，对召开国民代表会议实行软抵抗，对召开国民代表会议实行不积极的政策，使得国民代表会议的选举工作举步维艰。

除了政治上的派别对立外，偏远地区的交通不便以及当时的天灾人祸也是无法避免的，这使得筹备选举的相关事宜无奈被推迟。江苏省丰县知事称“该县久雨初晴，沿途大水，加以豫匪窜扰，居民逃避，调查困难，请再展期半月。”<sup>162</sup>许世英拒绝该项请求，以两点理由回复郑谦，第一，丰县延展期不符合日期令第4条第2项，延展期以十日以内为限而不得再有延展；第二点，若是丰县延迟半个月则不能和江苏省的覆选日期相衔接。<sup>163</sup>1925年9月4号，贵州省长兼覆选监督彭汉章因为本省交通不便及本年灾荒等情形要求延展期长达三个月。“惟黔地交通梗阻，文递稽迟，如筹备处寄发之程序及日期两令，于前数日始行奉到，现计初选日期已满，必须另请延长，加以本年灾荒最重，兵匪交乘，各处灾民率多离散，着手调查易生故障且外县通电之处甚少，无电之县文书往复至速需三十日，尤为天然阻碍，况各县经费空乏，筹措需时。”<sup>164</sup>9月15日彭汉章再次致电国民代表会议筹备处许世英，表示在自己管辖省区内积极进行选举相关事宜。并派周浩为驻京代表以便随时得以请示。<sup>165</sup>后9月16日，段祺瑞同意将贵州的选举延展到三个月以后。<sup>166</sup>即将贵州省的议员初选定于10月1日至11月13日，

<sup>160</sup> 《许世英为奉天省国民代表会议选举情形致杨霆宇电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第26页。

<sup>161</sup> 参见《国民代表会议筹备处为贵省覆选何日举行请迅即决定致山东省长张宗昌电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第747页；《国民代表会议筹备处为贵省覆选曾否进行请迅赐示致河南省长岳维峻电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第749页；《国民代表会议筹备处为请速定覆选日期以凭转呈绥远都统李鸣钟电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第751页。

<sup>162</sup> 《江苏省长郑谦为请将丰县选举延期半月致国民代表会议筹备处总长许世英电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第242页。

<sup>163</sup> 《国民代表会议筹备处总长许世英为为丰县选举日期不合规定希转饬赶致江苏省长郑谦电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第244页。

<sup>164</sup> 《贵州省长兼覆选监督彭汉章为本省因交通不便及本年灾荒等情请转呈选举展期三个月致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第419页。

<sup>165</sup> 参见《贵州省长兼覆选监督彭汉章为请安排黔省驻京代表在筹备处谋职致国民代表会议筹备处总长许世英电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第424页；《贵州省长兼覆选监督彭汉章为现正督饬选举事务所积极进行以期于延展期内提前竣事致国民代表会议筹备处电》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第428页。

<sup>166</sup> 《国民代表会议筹备处为执政已批准黔省初选日期延展三个月致贵州省长彭汉章咨》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年，第430页。

覆选日期定为 11 月 14 日至 12 月 10 日, 后于 9 月 17 日再次要求延期二十日。<sup>167</sup>但是筹备处拒绝了再次延迟的提议。<sup>168</sup>这个决定有利有弊。有利的是, 延展三个月方便贵州筹备国民代表会议议员选举相关事宜的展开, 但是也存在弊端, 这个区别于国民代表会议选举日期令的决定也为大规模延迟开了一次先例。以许世英为代表的筹备处较好的督促选举进程的展开, 使得部分地区在规定时间内解决选举中存在的问题。

## 二、特殊地区的单选筹备过程

《国民代表会议条例》第 4 章第 29 条中规定: 蒙藏青海之选举于各该盟部行之, 被选举人以各本盟部人为限, 华侨之选举于命令指定之地方行之, 被选举人以华侨为限。

1925 年 6 月 30 日, 北京政府临时执政段祺瑞公布《国民代表会议议员选举程序令》。其中明确规定了蒙藏青海议员的选举程序。“蒙古各盟部应选出议员之名额, 依《国民代表会议蒙古议员名额分配令》之所定。蒙藏青海之选举, 以各该盟部为选举区。该法令还规定了蒙古选举区的选举监督以各该盟部所属之省区或地方行政长官为选举监督, 以各该盟部首长为临时投票监督, 如在各旗设投票所时, 以各该旗之首长为临时投票监督, 而以蒙部首长为临时投票总监督。蒙古议员选举采用单选制。在选举过程中, 投票纸及其他对于各该地方人民所为关于选举事项之表示, 除用汉字外, 并应酌量译附各该地方通行之文字。”<sup>169</sup>

7 月 23 日, 临时执政段祺瑞公布《国民代表会议内外蒙古议员分配令》, 并宣布本令自公布日施行。规定内外蒙古名额分配依《国民代表会议条例》第 8 条第 3 款所定, 其名额分配为: 哲里木盟 2 人; 卓索图盟 2 人; 昭乌达盟 2 人; 锡林郭勒盟 2 人; 乌兰察布盟 2 人; 伊克昭盟 2 人; 土谢图汗部 2 人; 车臣汗部 2 人; 三音诺颜汗部 2 人; 扎萨克图汗部 2 人; 呼伦贝尔 1 人; 察哈尔八旗及其各牧场 1 人; 归化城土默特 1 人; 旧图尔沪特及其他附近各旗 1 人; 阿拉善 1

<sup>167</sup> 《贵州省长兼覆选监督彭汉章为为要求选举再延展二十日完成致国民代表会议筹备处电》, 中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第 5 册, 北京: 中国档案出版社, 2010 年, 第 433 页。

<sup>168</sup> 《国民代表会议筹备处为展期三个月请查照本月十六日电办理复贵州省长彭汉章电》, 中国第二历史档案馆编:《北洋政府档案》第 5 册, 北京: 中国档案出版社, 2010 年, 第 435 页。

<sup>169</sup> 参见《国民代表会议议员选举程序令》第三章, 第 106-112 条条例, 上述条例规定了蒙藏青海的选举程序。而第四章第 113-124 条条例规定了华侨的选举程序。

人；额济纳 1 人；阿尔泰 1 人；科布多 1 人；哈萨克 1 人；唐努乌梁海 1 人。<sup>170</sup>

段祺瑞委任屈映光于 1925 年 7 月 18 日就职国民代表会议华侨议员选举监督，后在 8 月 6 日屈映光启用关防正式就职。8 月 14 日，屈映光在《政府公报》上发表华侨选举相关情况，《国民代表会议华侨议员选举监督公告》中决定上海斜桥路湖北会馆为报到处所，于 8 月 20 日开始报到至 9 月 15 日截止。<sup>171</sup>但是由于“报到人数与使领呈报人数相差甚钜，各华侨散居海外道路穹远，其眷怀祖国之至意，不得不量得予以通融。”<sup>172</sup>将华侨报到日期延展于 9 月 30 日，后再次延展至 10 月 5 日，后又将华侨选举日期追加到 10 月 15 日。

许世英上报临时执政关于国民代表会议华侨议员选举在上海举办的困难情况，请求将办理选举事宜得地点改在北京举行，后将投票所及开票所改定在西单牌楼南教育部街东大门教育部会场。<sup>173</sup>而相待人员可以在 10 月 13、14 日两天凭京沪报到处所给的证明书里换取投票入场券。<sup>174</sup>相对于其他地方的选举来说，国民代表会议华侨议员选举相较正规。10 月 13 日在《政府公报》上发表《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，在其中将选举人不明确的证明文公布并取消他们相应的选举资格，共有 27 人。<sup>175</sup>后又于 10 月 14 日相继撤销了 30 个人的选举资格。<sup>176</sup>10 月 15 日，屈映光上呈筹备处关于华侨选举中存在舞弊的情况。<sup>177</sup>10 月 16 日，选举监督屈映光公布因为除第 4 区、第 8 区、第 9 区投票结束外，“其余仍未完毕，暨定于十月十七日上午八时起仍继续投票，共延展两天。”<sup>178</sup>后于 10 月 18 号，12 区的华侨选举活动选出议员共 16 人，候补议员共 12 人。10 月 23 日，补选第 1 区、第 2 区、第 12 区的候补议员，后成功补选出 4 人。<sup>179</sup>华侨议员选举在屈映光的安排下严格遵行相关制度法令与制度流程。

先行到京的代表则一起聚集在东安饭店开会商讨选举相关事宜，议定三点要求，但是代表们表示除了第一条为由公选选出投票开票监督员赞同外，其余全被否决。于是，华侨选举日期定为 10 月 15 日到 17 日，每天上午 8 点到下午 6 点。

<sup>170</sup> 《国民代表会议内外蒙古议员分配令》，《政府公报》第 3344 号，1925 年 7 月 24 日，第 419 页。

<sup>171</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3365 号，1925 年 8 月 14 日，第 240 页。

<sup>172</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3406 号，1925 年 9 月 24 日，第 419 页。

<sup>173</sup> 《临时执政指令第一千五百七十二号》，《政府公报》3421 号，1925 年 10 月 10 号，第 158 页。

<sup>174</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3421 号，1925 年 10 月 10 号，第 160 页。

<sup>175</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3424 号，1925 年 10 月 14 日，第 221 页。

<sup>176</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3425 号，1925 年 10 月 16 号，第 231 页。

<sup>177</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3427 号，1925 年 10 月 18 日，第 287 页。

<sup>178</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告二则》，《政府公报》3426 号，1925 年 10 月 17 日，第 265 页。

<sup>179</sup> 《国民代表会议华侨议员选举监督公告》，《政府公报》3429 号，1925 年 10 月 20 日，第 321 页。

投票地点定为北京手帕胡同教育会大会场，分列 12 票柜，票选名额设为 16 人。

<sup>180</sup>华侨十二投票选区区划为以下所示表格：

选区	选额	报到者
第一区	荷属南洋三人	64
第二区	英属南洋三人	43
第三区	日本一人	84
第四区	朝鲜一人	19
第五区	台湾一人	13
第六区	香港澳门一人	104
第七区	越南一人	28
第八区	暹罗一人	14
第九区	缅甸一人	6
第十区	欧洲各国一人（附西伯利亚）	15
第十一区	南北美一人	34
第十二区	菲奥及菲律宾一人	12
总数	十六人	436

（资料来源：《华侨选举今日开始投票》。季啸风、沈友益：《中华民国史史料外编—前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年 5 月第 1 版，第 207 页。）

1925 年 8 月 20 日，临时执政指派陆奥祺为国民代表会议西藏议员临时选举监督，并下发命令于 8 月 29 日就职。后陆奥祺决定将西藏议员选举事务所设立在北京东城遂安伯胡同，调查期设为 9 月 16 日至 10 月 15 日<sup>181</sup>，他将西藏地区分为前藏、后藏两个选举区域。前藏包括拉萨、山南等地区，以拉萨为中心。后藏以日喀则为中心。11 月 20 日为前藏选举投票及其开票期，11 月 11 日为后藏选举投票期、11 月 20 日为后藏选举开票期。前藏投票所设在北京东城遂安伯胡同甲字第 61 号，而后藏的投票所设在五台山，而前后藏的开票所均在北京东城

<sup>180</sup> 《华侨选举今日开始投票》，季啸风、沈友益：《中华民国史史料外编—前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年 5 月第 1 版，第 207 页。

<sup>181</sup> 参见《特派国民代表会议西藏议员临时选举监督公告》，《政府公报》3398 号，1925 年 9 月 16 日，第 269 页。

遂安伯胡同甲字第 61 号。<sup>182</sup>西藏在 11 月 20 日也顺利开票，选举出前藏、后藏国民代表会议议员代表各 8 人、前藏、后藏国民代表会议候补议员各 8 人。<sup>183</sup>但从选举告示上来看，前藏最高当选者获得票数仅为 17 票，而后藏最高得票者的票数为 27 票。可见当时西藏地区对于国民代表会议议员选举的活动参与度较低。据胡焕庸教授统计，在 20 世纪 20 年代时期西藏人口维持在 300 万左右，西藏人口密度为 1.05 人/平方公里。<sup>184</sup>可见，由于西藏特殊的地理环境与人口分布，使得西藏的国民代表会议的选举活动存在巨大的难度。

---

<sup>182</sup> 参见《特派国民代表会议西藏议员临时选举监督公告》，《政府公报》3398 号，1925 年 9 月 16 日，第 269 页。

<sup>183</sup> 参见《特派国民代表会议西藏议员临时选举监督公告》，《政府公报》3461 号，1925 年 11 月 22 日，第 369 页。

<sup>184</sup> 马戎著：《西藏的人口与社会》，北京：同心出版社，1996 年版，第 31 页。

## 第四章 国民代表会议筹备的失败

### 一、国民代表会议筹备中的乱象

英国学者艾伦·伦威克(Alan Renwick)指出,在选举改革过程中应注意七个层次的问题:民主、稳定、治理的有效性、良好的政策目标、选区服务、身份认同和可操作性。<sup>185</sup>根据这七个层次的问题我们可以发现,从宏观环境上来看,临时执政府并没有选举的基础条件,即缺乏稳定与治理的有效性,这时的政治局势处于“类五代”的分裂局势,而临时执政府又缺乏相应的整合能力,难以控制政治局势。1925年以来,奉、直、国各军阀为了发展各自的势力范围和争夺权益而连续不断地进行着错综复杂的混战,国内失去了稳定的社会政治环境。而从微观乱象来观察,在国民代表会议筹备期间则有以下几个具有代表性乱象的出现。

#### (一) 法令及条例的缺陷

中国近代选举制度是对西方选举制度的部分移植,筹备国民代表会议的失败“既有深入骨髓的文化背景因素,也有肌肤表里的制度设计与建设失误。”<sup>186</sup>在国民代表会议议员选举期间,临时执政府与筹备处颁布《国民代表会议组织条例》、《国民代表会议筹备处条例》、《国民代表会议议员选举程序令》、《国民代表会议议员选举日期令》等四部法令与条例,规定了选举总体框架。不可否认的是,临时执政府颁布的法令条例也存在一定的进步性。临时执政府时期的国民代表会议较第一、二次国会部分方面如在选举资格方面体现的更为进步。1912年众议院议员选举法规定选举资格必须是“纳直接税两元以上,或价值五百元以上的不动产。”<sup>187</sup>1918年新国会组织法中要求:“(参议院议员为)大专程度,或者年纳直接税一百元以上,或者家有不动产五万元以上。”<sup>188</sup>而临时执政府时期的国民代表会议的选举则直接废除了关于选举中财产的限制,使得选举资格更为扩大,存在一定的进步性。

但是,临时执政府与筹备处制定的法令条例与当时主要的西方国家仍存在一

<sup>185</sup> 周叶中、朱道坤著:《选举七论》,武汉:武汉大学出版社,2012年版,第125页。

<sup>186</sup> 张朋园著:《知识分子与近代中国的现代化》,南昌:百花洲文艺出版社,2002年版,第290页。

<sup>187</sup> 刘政、边森龄等著:《人民代表大会制度辞典》,北京:中国检察出版社,1992年版,第642页。

<sup>188</sup> 参见《修正中华民国国会组织法》,《司法公报》第88期,1918年。

定的差距。首先，选举制度的设计缺陷存在于没有考虑到复数选区的特点，没有采用比例代表制，使得部分具有先进性的精英阶层如医生、律师等职业代表难以取得发言权。而在第一次世界大战后，英国就采用大选区制与比例代表制度相结合的方法。比例代表制的制度特色是其代表性，这使得政党在进入议会后方便表达“意识形态、政见与阶层利益。”<sup>189</sup>其次，临时执政府时期的惩治选举舞弊方面的法律条文的空白，也使得选举期间存在大量舞弊情况的出现，选举中大量的舞弊、贿选等违法的现象并未受到有效遏制，使得选举的公信度以及选民的参选积极性受到挫折，影响到国民代表会议议员选举的程序推进。反观西方选举进程中，虽出现了选举舞弊的情况，但是由于法律条文的及时限制，较好地规范了选举行为。英国取缔选举舞弊的法律始于 1696 年。1883 年，英国重新修订并颁布了《取缔选举舞弊和非法行为令》，明文规定“禁止贿赂、款待、威胁以及冒名顶替等不当行为，违者处以罚金和监禁”。<sup>190</sup>美国也于 1892 年后各州制定了取缔选举舞弊的法律：“就各州的法律性质言，约有四类：选举费用及捐助款项，必须公布；捐助的禁止与限制；合法用途与不合法用途的规定；选举费用的总数的限制。”<sup>191</sup>英美两国关于取缔选举舞弊的法律条文较好遏制选举不公状况的发生。

最后，选举制度设计的缺陷还体现在选举法中缺少司法救济的法律条文规定。临时执政府制定的关于国民代表会议议员选举法令条例中都没有对于办理选举人员，特别是选举监督不依法履行职务的处罚条例。这种保障选举公正的条例缺失会导致这些手握选举实权的行政人员游离于法律的监督之外。一旦出现公民需要司法救济之时，部分滥用职权的行政人员就可能会剥夺其公权而侵权人不会被惩治。选举不公的状况时有发生，使得人们对临时执政府的选举信任与信心减弱。

## （二）筹办经费紧张

其实当时早有人看出端倪，认为在善后会议以后设立的新机关将有问题。这些新机关在第一个月中的薪水就开不出来，临时执政府束手无策，财政部统计若是一次给这些机关发薪水就要一百余万元，这个金额对于当时的临时执政府来说

<sup>189</sup> 聂露：《论英国选举制度》，北京：中国政法大学出版社，2006 年版，第 252 页。

<sup>190</sup> 阎照祥：《英国政治制度史》，北京：人民出版社，1999 年版，第 341 页。

<sup>191</sup> 邱昌渭：《议会制度》，上海：上海书店出版社，2014 年版，第 83 页。



是巨大的财政负担。许世英曾登报发出“此日事方开创未宜，款绌人浮”<sup>192</sup>感慨。

除了临时制政府的国库空虚外，地方财政也处于紧缩的状态。对于战争连绵的地区来讲，保障生活基本条件已成困难，更不用说再拨款出来以应付选举支出。如贵州、福建等省区常因灾荒导致选举经费不足而延迟选举日期。各地区分设的初选机构也没有钱以维持正常的机构开支，部分地区连电报费都需要筹备处维持帮忙。黑龙江初选事务所规定，“初选事务所的办事费用及调查员的差旅费等由覆选监督另行规定，此外，本所一切需用品由县局借用，而不得额外支出”。<sup>193</sup>

从宏观视角来看，军阀混战的局势对当时中国经济造成了破坏，而衰败的经济又难以给临时执政府行使中央权力以保障，导致国民代表会议筹备工作陷入困局。各省为争夺政治权利投入了大量军费，而全国的军费开支更是令人咋舌。1916年为1.53亿元，1918年为2.03亿元，而到1925年更高达6亿元。<sup>194</sup>至于各省军费的支出更是庞大，其所占财政支出的比重都在78%以上，如四川省1922年占88%，河南省1923年占80%，山西省1923年占80%，湖北省1923年占94%，江西省1925年占78%。<sup>195</sup>到1925年时湖南省全部财政收入已难以弥补军费的开支，达到一个极不平衡的财政状态。为了弥补军费，临时执政府除了向西方国家频借外债外，还通过发行公债、滥发纸币、征收捐税等多种财政手段来弥补经费不足，但是这种带有强制性、应急式的财政措施，不仅造成经济迅速衰败形成恶性循环，而且导致临时执政府的统治根基不稳，社会矛盾激化，反抗运动此起彼伏。

### （三）选举舞弊现象丛生

国民代表大会虽然制定了较原来选举活动更为完善的法令制度，但是仍存在选举制度的漏洞。例如在江苏省南京地区的选举活动中就曾怪象百出。初选中，“贾宝玉”、“薛宝钗”的名字赫然列入初选者名册中，让人啼笑皆非。<sup>196</sup>此外，

<sup>192</sup> 参见《许世英启事》，《政府公报》3294号，1925年6月2日，第32页。

<sup>193</sup> 《黑龙江覆选监督为送该省拟定各初选调查区调查员办事细则致国民代表会议筹备处电》中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第5册，北京：中国档案出版社，2010年版，第274页。

<sup>194</sup> 章有义编：《中国近代农业史资料》第2辑，北京：生活·读书·新知三联书店，1957年版，第608页。转自史全生：《中华民国经济史》，南京：江苏人民出版社，1989年06月第1版，第193页。

<sup>195</sup> 王仲鸣译：《中国农民问题与农民运动》，上海：平凡书局，1929年，第129—133页。转自史全生：《中华民国经济史》，南京：江苏人民出版社，1989年06月第1版，第194页。

<sup>196</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年版，第200页。

选举乱象还体现在：运动当选人庞振乾、杨成、朱积祺密设机关实行贿选；公民董育华发现舞弊案数起；又，公民芮钺拿获贿选犯李之纯并扭送省署；又，监察员李镇襄发现监察员刘仲英违法行为，将提诉讼；又，负责选举调查的户籍事务所被捣毁。<sup>197</sup>

当时社会法治监督效力皆已失去。在江苏国民代表会议议员覆选期间，王景常以 3500 元运动当选，爆出人证证明王舞弊后，郑省长当即宣布投票暂停，一面电请中央请示办法，一面令监察厅将王景常等人押解到厅。但是王景常为正社省议员派的领袖，金钱社会势力十分雄厚。在贿选事件发生以后，王即派人入北京斡旋，此外还将证明他贿选的证物取回，后王景常又称自己有精神方面的疾病以获得开脱。此外，中央又无复电到达江苏省内，故此次起诉不了了之，王景常也没有得到应有的惩罚。<sup>198</sup>此外，在宝应县的选举舞弊案中，被告人则没有出席开庭。<sup>199</sup>法制对当时人们的约束已十分之弱。江苏发生选举诉讼后，覆选监督郑谦要求停止选举，但是筹备处接到全体初选当选人的来电认为覆选监督郑谦涉嫌违法。认为“依据程序法第一百零四条选举或者当选无效，除依据第一百零五条办理外，无停止选举程序的效力。”<sup>200</sup>此时，部分省区失去了民众对统治权利的认可，临时执政府下设的选举机构难以获得政治权威，也是选举舞弊频发的原因之一。

除了在江苏省贿选猖獗外，湖北也是贿选重地。湖北覆选候选人不待投票日就先行投票，且许诺贿选价格为每名获得一万五千元，且涉及贿选的人物皆为湖北省内的将军、局长或者省署的秘书。<sup>201</sup>甚至还传闻湖北省汉口选区中，官员郑万瞻将官矿变卖给日本三菱集团，为了可以借四百万元以筹得选举费用。<sup>202</sup>在选举中出现的舞弊现象，均与选举制度的设计缺陷、选民民主意识的薄弱以及行政

<sup>197</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 201 页。

<sup>198</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 200 页。

<sup>199</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 202 页。

<sup>200</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 206 页。

<sup>201</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 205 页。

<sup>202</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 207 页。

权力的滥用、社会监督的不力等因素有关。<sup>203</sup>

## 二、国民代表会议议员选举结果

其实当时世人在国民代表会议筹备期间认为该会议有“成立之希望”<sup>204</sup>，因为当时奉系态度已从“冷淡态度”转而“大行变更”，此外“其他各省初选已经陆续告终，覆选也相继完成”。<sup>205</sup>当时各大报刊分析认为“若无意外事变发生，十一月有召集之望”。<sup>206</sup>段祺瑞对召开国民代表会议的前途也偏于乐观，他曾发表《临时执政令》，从中可以窥探一二：“本执政就职伊始即宣言以善后会议解时局之纠纷，国民会议谋国家之根本……兹特郑重声明，国民代表会议之选举果能依照选举程序如期办理，则召集之令，自可于本年十月以前公布”。<sup>207</sup>并在命令中表示“届时会议成立，宪法义得，记日颁行，本执政付托有人，正可扶杖观成，潜心禅悦”。<sup>208</sup>由于当时选举形式较好，使得临时政府对选举结果与政治形势错误估计，乐观以为可以在预计时间内召开国民代表会议。的确，在选举的规定时间里，西藏、华侨、察哈尔、热河、绥远、甘肃等省区都完成了最终的选举，选举出本省区的议员代表。除此之外，全国大部分省区实行了选举活动，并与筹备处联系密切。

根据《国民代表会议条例》规定，全国与会人数应为 534 人。<sup>209</sup>临时执政府规定“国民代表会议非有议员总额五分三以上之报到不得开会”。<sup>210</sup>在 1926 年 1 月之时，有 56 名选举出来的国民代表会议议员上京，等待召开国民代表会议，但是与会人员远远小于应参加人数。这成为国民代表会议筹备处的失败信号。我们应该注意到的是：首先，由于各省区的政治势力不同，使得选举结果呈现出差异，各地区的国民代表会议议员选举的情况参差不齐，情况相差悬殊。服从于皖系统治或者拥护段祺瑞的省区，则稳妥、快速的实行选举，而与段祺瑞存在利益

<sup>203</sup> 严泉：《选举舞弊与民主转型：以民初第一届国会选举为个案》，中共天津市委党校学报 2012 年第 1 期。

<sup>204</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 203 页。

<sup>205</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版，第 203 页。

<sup>206</sup> 同上。

<sup>207</sup> 《临时执政令》，《政府公报》3322 号，1925 年 7 月 1 日，第 43 页。

<sup>208</sup> 《临时执政令》，《政府公报》3322 号，1925 年 7 月 1 日，第 43 页。

<sup>209</sup> 参见《国民代表会议条例》，第 2 章“组织”中 8 条条例。

<sup>210</sup> 参见《国民代表会议条例》，第 5 条。

冲突的省区则反对国民代表会议的召开，该地区则不进行选举活动如广东省等，此外，也有一些军阀抱着冷处理或者敷衍的态度对待国民代表会议的筹备工作，如山东省、河南省以及绥远等地。其次，临时执政府对于国民代表会议议员选举没有实行较为周密的准备，选举时间也较为紧迫，选举实施过程中难以留出充足时间，这使得各省区的选举大多数采取延期措施。选举活动一般可以简化为下面几个阶段：选举机构的组建、选区划分与选民教育、选举登记、竞选管理、选票管理和选后事务。<sup>211</sup>参照以上几个程序，临时执政府筹备的国民代表会议议员选举活动对选民教育这个重要环节较为轻视。选民教育是为了确保选举程序的参加者完全了解其作为选民的权利与义务，而在实际情况中，很多选民对于从天而降的选举权不知所措，对选举操作流程也只是略知皮毛。此外，临时执政府也没有对各省区派遣的调查员、监督员等实行有效的培训，这使得实际选举操作中存在漏洞。第三，国民代表会议议员选举涉及人数众多，如此大规模的选举，要经过调查、确认、编制名册、分发选举通知单、投票、开票、监督等流程。但是动荡的政治局势、衰败的经济环境、日益高涨的思潮运动也容易导致各地区仓促进行、粗略应付，难以实行有效的选举。

北洋政府后期，军人干政的迹象越来越重，最后形成了南北军事对峙的局面，政治混乱、社会不安使得当时民众对于政治产生不信任感。政治不信任对临时执政府统治的影响是消极的，“它导致政治对抗与不合作成为常态”。<sup>212</sup>虽然临时执政府想召开国民代表会议进行宪法重构，但是民众已对临时执政府失去了信心，自然对于达成一致意见不抱希望。此外，国民代表会议召开的失败，也间接由善后会议失败所造成的，善后会议中的议案大多成为纸上空谈，善后会议的失败使得人们对于临时执政府的信任大打折扣。我们也可以从当时的报刊中看出当时民众对于临时执政府的政治构建失去信心的端倪，如在 1925 年善后会议召开期间的发行的《东方杂志》，前 6 期杂志主要聚焦国家建设与制度改革等方案的争论。但是随着善后会议的结束，在当时的社会报刊杂志上很难看到表达宪政诉求、拥护临时执政府筹备和平会议的文章，而更多的是诉诸于对革命理念的赞同并寄希望于人民武力反抗。

<sup>211</sup> 何俊志编著：《选举政治学》，上海：复旦大学出版社，2009 年版，第 140 页。

<sup>212</sup> 严泉：《失败的遗产：中华首届国会制宪 1913-1923》，桂林：广西师范大学出版社，2007 年版，第 284 页。

临时执政府是 1925 年各方势力衡量与妥协的产物，段祺瑞此时并没有实力可以平衡各军阀之间的利益之争，因此在筹备国民代表会议的政治流程中没有占有主动权。筹备国民代表会议的失败也使得临时执政府陷入政治信任危机中，加速了执政府的倒台。1926 年 1 月初，段祺瑞见政治局势恶化并逐渐难以控制，遂拟通电下野，声明从 1 月 16 日起即不视事。虽经许世英等人劝阻并由汤漪将电文加以修正，但是仍无济于事。1926 年 4 月 20 日，段祺瑞在各方的压力下宣布下野。于是，关于召开国民代表会议的政治规划也遂流产，与其原先的政治构想大相径庭。

### 三、国民代表会议筹备失败的原因

#### （一）临时执政府的困境

在 1925 年筹备国民代表会议中，段祺瑞实力缺失也成为该项政治活动失败的重要原因之一。有学者认为，自段祺瑞出任临时执政之后，北京的政治形势发生了改变，使得“传统北洋体系中一息尚存的中央权威彻底沦丧。”<sup>213</sup>《东方杂志》中还对临时执政府的权势做了详细的概述：“现在的段政府更是不行了，在名义上依然是中华民国的政府，实际上政令已不行于都门之内”。<sup>214</sup>临时执政成立后，并没有像段祺瑞想象的那样，改变自清朝以来积贫积弱的局面，反而形成日渐软弱无力的格局，沦为各派军阀交相利用的傀儡政权。

段祺瑞无法摆脱当时实力派的操纵源于军事实力的缺失。据当时舆论报道，属于段祺瑞的心腹军队只为胡翊儒与吴长植两人带领的旅团。面对各派军阀的明争暗斗，段祺瑞只能“表面运动和平，请双方息争，骨子里则趋势求各派的势力平均，谋使临时政府长久站立在各派均势的三脚架上。”<sup>215</sup>处在困境下的临时执政府面对国内外政治事务难免有心无力。政治威信丧失最集中的体现在五卅运动中，在五卅运动发生以后，愤怒的民众冲击了当时政府办公点与部分私人住宅，当时时评人认为：“自民国成立以来，从未有一个中央政权如此脆弱不堪。”<sup>216</sup>

<sup>213</sup> 周鼎著：《危机与暴力：北伐前夕北京群众的政治文化研究（1924-1926）》，四川大学学报 2012 年 2 期。

<sup>214</sup> 参见《战事形式与和平运动》，《东方杂志》，1925 年第 22 卷 21 号，第 5 页。

<sup>215</sup> 同上。

<sup>216</sup> 罗敬：《北京民众反段运动与国民党右派破坏阴谋》，《向导周报》第 140 期，转自周鼎著：《危机与暴力：北伐前夕北京群众的政治文化研究（1924-1926）》，四川大学学报 2012 年 2 期，第 31 页。

这时中国局势的混乱超出了段氏的控制范围，筹备国民代表会议成为一项“不可能的任务”。关于段祺瑞失败的原因，学者申晓云认为：“段祺瑞的意图只是一厢情愿的如意算盘，由于本身缺乏资源和实力，不管段如何设法周旋于各派之间，在整合北洋上，段明显暴露心有余而力不足。”<sup>217</sup>1925年10月，浙奉战争的爆发预告了北洋段祺瑞整合北洋的失败。在这令人眼花缭乱的军人派系斗争中，段祺瑞虽然竭力笼络调节各方，但是结果都是无人理睬，不仅整合北洋势力难以达到目的，而且上台时尚存的“均势”也逐渐丧失，段的临时执政地位岌岌可危。<sup>218</sup>冯玉祥自己也有所感受，他在日记中写道：“段公上台对军事不敢以命令式指挥，所以他夹于两大势力之间，凡事均不好办。”<sup>219</sup>诚然，20世纪20年代，各个派系出于利益之需，不仅南北与新旧之间实行合纵连横，而且各派系内部也存在明争暗斗，使中国政治呈现出极为错综复杂的局面。

此外，段祺瑞实力的缺失更无法带动整个社会的有序运转。从经济上来看，军费开支巨大，财政收入到后来因为地方截留的增多而不断减少，国库的日渐亏空使得临时执政府依赖于西方经济势力的支持，形成恶性循环。从社会运动来看，1925年民众运动达到一个高潮，此时的国民党、共产党宣传革命理念深入人心，民众希望以革命的方式重新实现国家统一和平，以摆脱军阀统治。

## （二）选举技术缺失

这里选举经验的缺失不仅指段祺瑞临时制政府组织选举的经验缺失，此外，当时的民众对于突如其来的选举权利也未能正确认识以及运用。

从临时执政府方面来讲，民国北京政府虽有前几次国会议员选举的大规模选举经验，但是对于真正可以承担起组织全国规模的选举来说，北京临时执政府仍然缺乏相关选举经验。段祺瑞以及许世英等人主张此次选举“绝对放任，不加操纵。”这种中央完全放权的做法，使得选举权被基层的官员把持，选举权的公正性无从得知。在国民代表会议议员选举过程中，基础选举单位在人事权、财政权等方面受制于较高位阶的上级地方政府，而中央却缺乏有效的制约机制。此外，选举投票中的场所设置也存在设计缺陷：投票站分散在各乡、各县等零散政治单位中，此外，加之组织选举的工作人员人数有限，维持选举秩序亦非常困难。这

<sup>217</sup> 申晓云著：《民国史实重建与史论新探》，北京：生活·读书·新知三联书店，2014年版，第228页。

<sup>218</sup> 申晓云著：《民国史实重建与史论新探》，北京：生活·读书·新知三联书店，2014年版，第228页。

<sup>219</sup> 中国第二历史档案馆编：《冯玉祥日记》第1册，南京：江苏古籍出版社，1988，第667页。

种人少事杂的政治设计结构使得暴力冲突事件、选举混乱现象在初选过程中时有发生，影响了选举的公正度与进度完成情况。很多管理选举的官员当面对突发事件之时，也相互推脱责任。覆选监督薛笃弼曾发电报上报筹备处解释为何没有对妨害选举的人员进行处罚：“至宝坻县议员董其绅因妨害选举，判处徒刑纯系司法范围，本监督既为行政官吏，何能加以干涉。”<sup>220</sup>

除了段祺瑞临时执政府对于选举情况缺少细致的了解与把握，对下层民众来说，如何理解手中的选举权并正确行使选举的参与权利等方面，都没有良好完备的掌握。对于理解、行使政治权利必然要经历一个摸索、学习、自化的过程。甚至有学者断言：“经过了政治上的觉醒、组织上成熟，再经过长期的政治斗争后，积蓄、锻炼、组织力量，才能够真正具备行使政治权利的能力。”<sup>221</sup>的确，在民国时期，缺少该项能力会导致选举权力的滥用。在民国初年临时执政府时期，只有部分地方士绅、知识分子阶层具有政治觉悟、政治涵养与政治组织上的准备，而当时民众面对这种突然而来的“空降”选举权，并不知道如何正确地行使该项选举权，这种政治素养的缺失使得选举局势的混乱，导致国民代表会议议员选举缺少来自基层的支撑力量，从而无法有效地运行下去。反观西方议会选举权扩大的历史，可以看到选举权是通过积极的争取才能得到的。中世纪的英国，选举权归属于贵族，而后经过资产阶级多年的斗争后，英国男子于 1832 年的议会改革中获得了选举权，而直到第一次世界大战期间，英国妇女才获得了同样的选举权。

### （三）社会舆论的质疑

时人对临时执政府召开两次会议的做法多有诟病。而社会舆论的冲击也使得国民代表会议筹备处工作的展开困难重重。

如赵世炎认为：“善后会议不能善后了。”<sup>222</sup>在 1925 年 3 月 8 日，他发表评议认为段祺瑞召开该次会议就是掩人耳目，确定段的个人权势。“使操纵国民会议之权在他手中，好改变他的临时独裁政府，作永久的专制机关……使各军阀平均分赃，受他操纵，作他独裁政府的基础。”<sup>223</sup>此外，他还认为：“法制院所起草的《国民代表会议条例草案》已经算替段大执政想得周到了。会议的职权仅

<sup>220</sup> 《京兆覆选监督薛笃弼为因水灾覆选延期致国民代表会议筹备处咨》，中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》第 5 册，北京：中国档案出版社，2010 年版，第 46 页。

<sup>221</sup> 张永：《民初国会选举的若干缺陷及其后果》，史学月刊 2009 年 4 月。

<sup>222</sup> 中共中央党史研究室科研管理部著：《赵世炎文集》，北京：人民出版社，2013 年版，第 234 页。

<sup>223</sup> 中共中央党史研究室科研管理部编：《赵世炎文集》，北京：人民出版社，2013 年版，第 234 页。

限于议决宪法，并且只限于‘议决’，连起草权都吝不给予；仅注重选举议员法的地方选举，对于职业选举加了许多限制；各省区选举以行政长官为监督，职业区以实业厅长，教育厅长，铁路局长等为监督以便包办操纵。这个条例只能为段大执政产出御用会议，而不能产出国民会议。在段大执政方面自是有利，而在人民方面是绝对不能承认的”。<sup>224</sup>唐绍仪、章炳麟主张保存约法、反对国民代表会议：“选举程序令则临时政府所自为，二者皆非执法机关，无为国民制法之权。执事为此，与向之召集安福国会无异也……执事果有靖献之心，则宜保存约法，勿自创制。速将国民代表会议之伪法，伪令一切取消”。<sup>225</sup>湖北省议会维社议员在1925年10月12日反对成立国民代表会议电报中认为：“中华民国主权在民，国民议会即为国民行使主权之最高机关，其组织应由国民自动，非彼所谓善后会议者所能代庖。各省法团相继反对。湖北为民国首义之区，同人民意所托，对于此种无法无据、于理未顺之国民代表会议，根本认为不能成立。”<sup>226</sup>周鲠生认为：“所谓国民代表会议只是一种装门面，掩饰国人耳目的东西，本来用不着要它真代表国民，并不利于给它以多大的权限。段政府目前所需要的另是一种议会形式的机关，为现政府的行为加一副合法的面目。”<sup>227</sup>

国民党机关报《民国日报》也对于段祺瑞临时执政府进行抨击，认为召开国民代表会议只是军阀延长寿命的一个幌子，并呼吁民众不要上当。除了《民国日报》之外，还有许多报刊以及当时的评论人对于召开国民代表会议进行批评。段祺瑞对纷纷而来的批评实感无奈：“倘国人对于国民代表会议仍怀疑义，视若迂图本急功近利之心，为竞智角力之计，引起纠纷，重苦吾民，不知所届是本执政诚信未著，政策不行，更何忍以爱国者误国，以利民者祸民，即当以政权还我国民，听其自决，区区此意愿与国人共白之此令”。<sup>228</sup>这种负面的社会舆论使得临时执政府处于一种被动的状态，给筹备召开国民代表会议带来巨大的阻碍。

#### （四）地方意识兴起与中国政治区域化

在1925年国民代表会议的筹备中，段祺瑞可以感受到中央对于地方政府控

<sup>224</sup> 中共中央党史研究室科研管理部编：《赵世炎文集》，北京：人民出版社，2013年版，第235页。

<sup>225</sup> 中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料丛刊善后会议》，北京：档案出版社，1985年第1版，第416页。

<sup>226</sup> 中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料丛刊善后会议》，北京：档案出版社，1985年第1版，第416页。

<sup>227</sup> 《现代评论》第1卷第20期。1925年4月25日。

<sup>228</sup> 《临时执政令》，《政府公报》3322号，1925年7月1日，第43页。



制的无力感，此时的段祺瑞已经不能实施在担任国务总理时期的“武力集权”统治，转而利用军阀实力派的“均势”来维持统治。而这种情况决定了“整个执政府统治时期中央权力的弱小与地方权力强大的政治格局”。<sup>229</sup>此外，这一时期的中国对意识形态与知识的多元化都持开放、较为自由的态度，“国家也受到更加多元性与竞争性政治的挑战。”<sup>230</sup>地方自由舆论风气、开放的思想环境与地方不受约束的财政军事力量，使得部分地方政权脱离了中央的统辖，加剧了中国政治区域化的特点。

清末以来，上层统治者一直头疼央地关系，而清末立宪，各地成立咨议局，由地方议决地方事宜，使得地方更加看重本地区的利益发展。民国肇建之初，袁世凯在一年多的时间中推行军民分治、税制改革的重大举措，强化了中央的权利，地方势力暂时受到压抑。袁世凯之后，北洋集团分裂，地方政权得以再次发展，呈现出类似“五代”时期的分裂局面。<sup>231</sup>后曹锟上台任命了多名心腹为巡阅使，在这种情况下，中国政治局势较之前的区域化更加严重。在 1925 之时，中国政治区域化已经更加明显，如广东在 1925 年 7 月 1 日宣布成立“国民政府”并在政治、经济及军事上自行其是，中央与地方的关系呈现出混乱的状况。特别是在 1925 年末，临时执政府的国家政治威权处于衰败阶段，在军事权利方面，中央的各大权利被抽空，各地方实力派掌握军权。在用人行政方面，中央对于地方权力的分配也体现为地方实力派的操纵控制，争执异常激烈。在财政方面，地方更自行其是，地方实力派还纷纷截留本应缴纳中央的税款。中央政府对地方难以管制，不仅影响国民代表会议议员的选举，更深层次的危害着、制约着国家功能运转。与此同时，城市资产阶级、现代知识分子等独立社会力量的逐渐壮大，使得中国政治区域化更加严重。

---

<sup>229</sup> 杨天宏著：《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008 年版，第 238 页。

<sup>230</sup> Lucian W.pye, China :an introduction,Boston :Little,Brown and company(Inc) ,1978,p131.

<sup>231</sup> 杨天宏著：《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008 年版，第 231 页。

## 第五章 结论

在临时执政府初期，段祺瑞发表马电时宣布：“国民代表会议，拟据美国费城会议先例，解决一切根本问题，期以三个月内齐集。其集议会章，俟善后会议议定后即行公布。会议完成之日，即祺瑞卸责之时。总之，此次暂膺艰巨，实欲本良心之主张，冀为彻底之改革，谨宣肝膈，期喻微衷。邦人君子，幸垂教焉。”

在国民代表会议筹备期间，国内政治发生巨变。先有五卅运动、后有关税会议，在国民党、共产党精心组织下的频繁游行集会对临时执政府造成巨大冲击，国民代表会议的召开自然成为镜中花、水中月。段祺瑞曾发表《二感篇》，表达了对各政党尤其如共产党、无政府党之标新立异煽动民众的怒气，斥为：“假爱国之名以祸国，爱群之名以害群，气焰滔天，大地震撼，谓之民意，人莫我何”。<sup>232</sup>北京政变之后仓促组织起来的临时执政府心有余而力不足，始终无法真正控制当时在野党组织的群众运动迅猛发展。<sup>233</sup>

召开善后会议以及国民代表会议以商讨整合势力及国家统一，但因为党派介入，而“渐带党争的色彩”，此时的社会政治价值也发生了变化。派系斗争与权力争夺导致的政治分裂，使得社会控制的减弱，从而社会政治运动此起彼伏。

在五卅运动以前，当时民众主要将集中力放在会议的召开与筹备上，但是五卅运动发生以后，无论当时的在野党还是报刊都将注意力转移到该运动上，不再关注会议筹备的情况。五卅运动以前，临时执政府就面临严重的统治危机，张作霖欲赴北京，以调查金法郎案为借口改组政府组织，此外，教育总长章士钊因为强硬处理北京学潮而遭受攻讦后自动请辞，而宣传已久的关税会议又召开无望，临时执政府失去了对局势的控制权。

国民代表会议筹备处从1925年5月1日宣告成立到1926年1月16日段祺瑞拟通电下野，筹备处实际上共运行了近九个月的时间。筹备处在这九个月中主要负责办理国民代表会议议员的选举程序的监督、审查等筹备事项。后因为段祺瑞临时执政府处于风雨飘摇之中，国民代表会议遂告流产。但是我们不可以否认筹备处在这九个月中的努力与付出。

<sup>232</sup> 《皇皇大文之段祺瑞内感篇》，《晨报》，1925年9月16日，第2版。

<sup>233</sup> 周鼎：《危机与暴力：北伐前夕北京群众运动的政治文化研究（1924—1926）》，四川大学学报（哲学社会科学版），2012年第2期。

虽然国民代表会议议员选举到 1926 年 1 月都没有实现全国选举的完成，但是部分地区成功的完成了议员选举，并在 1926 年 1 月之时，有 56 名选举出来的国民代表会议议员上京，等待召开国民代表会议。为了全国选举的统一管理，筹备处还统一制定选举人名册、投票匱、投票纸、投票簿、投票录、开票录、选举录、初选当选证书、议员证书的规范格式，并制作了选举的议程表格。此外，厘定选举区划、设置办理选人员、解释选举法文、核定办理选举期限、维持选举权利、处理各项费用等也都由筹备处负责。一般来说，一个完整的选举体系包括“制定选举方案——划分选区——分配应选名额——选民登记——审查选民资格——组织提名候选人——确定正式候选人——制定选票——组织投票——选票计算——确认选举结果——宣布当选人——归档统计——结束选举。”<sup>234</sup>筹备处突破了当时政治混乱、经费窘迫、民众选举常识薄弱等特点，按照法令法规与选举流程进行了统筹安排，较好地保障了选举。正是在筹备处对选举程序的总体规划把握下，国民代表会议议员的选举才得以顺利举行。筹备处为选举过程之中提供了服务以及协调，以保证选举活动公正公平的进行。

除此之外，国民代表会议的议员选举也是公民政治参与活动的基本方式，虽然当时民众对国民代表会议的召开存在疑问，但是这次选举也充分地调动了选民参与政治的热情。选举除了可以实现人民民主价值、程序正义价值和人权发展价值外，还可以达到强化国家治理、化解社会隔阂、铨选优秀官员和促进公众参与等政治价值。<sup>235</sup>临时执政府在国民代表会议议员的选举中也注意对优秀人才的选拔，着重强调了“此次筹办国民代表会议选举正为国家储人才，苟非明选，公何以臻郅治而固国基，亟令仰该初选监督遵照对于本，选举人员务当悉心调查，秉公办理，似宜选出学识优长，具有专门经验者，方庆得人，将来覆选决定后，召集赴京与会建议，非但国计民生均可维持。”<sup>236</sup>国民代表会议议员的选举活动也是段祺瑞临时执政府对于当时统治的最后挽救，执政府将统一全国的希望全寄托在召开国民代表会议上了。

当时报刊认为，国民代表会议是检验临时执政府的一次较好的时机。“自现政府地位言之，大可以该会议之成与不成以试验各省拥护段执政之程度，故现政

<sup>234</sup> 俞怀宁、郭红霞等：《比较政治学：理论与体制》，武汉：武汉出版社 2007 年版，第 238 页。

<sup>235</sup> 周叶中、朱道坤著：《选举七论》，武汉：武汉大学出版社，2012 年版，第 64 页。

<sup>236</sup> 《绥远月刊》第 2 卷第 1 期，1925 年，第 15-16 页。

府极力督促以期其成立。”<sup>237</sup>此外，若是国民代表会议成功召开的话，对于以曹锟为代表的直系与贿选派来说，也是极大的威胁。所以时人断言直系与贿选派“必施其扰乱时局之伎俩”<sup>238</sup>但是这次检验时机断送了段祺瑞临时执政府的统治，通过此次检验，部分省区对于临时执政的命令采取抵制措施也显现出来，临时执政府的无力与局势的混乱突出的更加明显。

1925年12月下旬，为了挽救北京临时执政府的统治，段祺瑞宣布改组政府，修订《中华民国临时政府制》，增设国务院，国务会议改由国务总理主持，国务文书改由国务总理和各部总长副署。12月31日，段任命许世英为国务总理，王正廷为外交总长，陈锦涛为财政总长，贾德耀为陆军总长，杜锡珪为海军总长，寇遐为农商总长，龚心湛为交通总长。此外，段祺瑞还指示国宪起草委员会拟订国会组织法、总统选举法和宪法。国会拟采取参、众两院制；总统选举法则规定以县为基本选区，由省选举会选举总统，宪法亦在国宪委员会三读通过。这次改制，恢复了民初以来府、院分立的政制，对于国会政治的价值亦重新予以承认并作出重建国会、实施宪政的姿态。但是，由于这次改制发生在执政府统治已经风雨飘摇之际，很大程度上已被执政府当成应付统治危机的手段，自然的，这些措施也没有付诸实施。

1926年4月20日，段祺瑞临时执政府的倒台，宣布着北洋政府和平统一中国、成功整合北洋政治势力的最终失败。临时执政府陷入困境除了政治环境的逐步恶化外，也是由于段祺瑞缺乏整合北洋势力的实力。段祺瑞担任临时执政初期，希望通过善后会议，联络各方势力，解决国内的军事财政问题，推进和平统一，从而从内部对北洋体系作一番整合。然而此时的皖系势力已缺乏实力，不能形成新的权势中心，整合北洋势力的努力未见成效。由本来通过北洋体制内解决的中国政治问题转为体制之外。<sup>239</sup>1925年国民代表会议的筹备中花费了段祺瑞临时执政府的大量心血，段祺瑞想通过这两次会议对北洋势力进行整合，但是善后会议预示着整合的失败，而国民代表会议的失败则宣告着皖系势力的败去。正如当时时评家认为的那样：“在善后会议到会人数不足许久不能开会的时候也是判断

<sup>237</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年版，第200页。

<sup>238</sup> 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分） 前日本末次研究所情报资料》第5册，桂林：广西师范大学出版社，1997年版，第200页。

<sup>239</sup> 杨天宏著：《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008年版，第212页。

临时执政府政策失败的标证，因而表白他没有解决时局的能力，而失掉他存在的理由。”<sup>240</sup>

有学者认为，第二次直奉战争可以视为北洋军阀内部最后一次武力统一的尝试，而善后会议及大约同时期的各种“国民会议”的要求则是南北双方及全国各政治力量最后一次和平统一的努力。两次努力的失败不仅造成北洋体系的崩溃，而且造成北洋政府统治合道性的丧失。<sup>241</sup>1925 年临时执政府的国民代表会议筹备一路曲折，也因为多方面原因，国民代表会议最终并没有召开成功，这也意味着段祺瑞对于北洋势力整合的最终失败。

---

<sup>240</sup> 李帆主编：《民国思想文丛 现代评论派 新月人权派》，长春：长春出版社，2013 年版，第 53 页。

<sup>241</sup> 罗志田：《乱世潜流：民族主义与民国政治》，上海：上海古籍出版社 2001 年版，第 4 页。

## 参考文献

### 一、档案史料

【1】中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第三辑《军事》（三）南京：江苏古籍出版社，1991 年版。

【2】费保彦：《善后会议史》，北京：寰宇印刷局，1925 年版。

【3】中国第二历史档案馆：《善后会议》，北京：档案出版社，1985 年版。

【4】《章士钊全集》（四），上海：文汇出版社，2000 年版。

【5】季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编（中文部分）前日本末次研究所情报资料》第 5 册，桂林：广西师范大学出版社，1997 年版。

【6】荣孟源、章伯锋主编：《近代稗海》第 6 辑，成都：四川人民出版社，1987 年版。

【7】中国第二历史档案馆编：《冯玉祥日记》第 1 册，南京：江苏古籍出版社，1988 年版。

【8】中国第二历史档案馆编：《北洋政府档案》（第五册），北京：中国档案出版社，2010 年版。

【9】中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室：《中国妇女运动历史资料（1921-1927）》，北京：人民出版社，1986 年版。

【10】胡适：《胡适书信集（1907-1933）》，北京：北京大学出版社，1996 年版。

【11】冯玉祥：《冯玉祥选集》，北京：人民出版社，1998 年版。

【12】胡适：《北京大学图书馆藏胡适未刊书信日记》，北京：清华大学出版社，2003 年版

【13】蒋铁生：《冯玉祥年谱》，济南：齐鲁书社，2003 年版。

【14】徐友春主编：《民国人物大辞典（增订版）》，石家庄：河北人民出版社，2007 年版。

【15】沈云龙著：《百科史学·民国史事与人物》中国大百科全书出版社 2013 年版

【16】温世霖撰：《段氏卖国记》；谢彬撰：《民国政党史》；戴天仇等撰：《政

党与民初政治》；吴廷燮撰：《段祺瑞年谱》，《近代史料笔记丛刊》，北京：中华书局，2007 年版。

【17】桑兵：《各方致孙中山函电汇编》，北京：社会科学文献出版社，2012 年版。

【18】张玉法主编：《中国现代史论集》（第 5 辑·军阀政治）、（第 7 辑·护法与北伐），台湾：联经出版事业公司，1982 年版。

【19】三民公司：《冯玉祥革命史》，台湾：三民公司，1928.8 出版兼印行。

【20】民国史料编辑社：《冯玉祥军事要电汇编：第一编：军务·军略·战术》、《冯玉祥军事要电汇编：第二编：训练·勉诫·政治工作》，1933.4 出版印刷。

【21】冯玉祥：《冯玉祥选集》，北京：人民出版社，1998 年版。

【22】民国史料编辑社：《冯玉祥政治要电汇编》，1933.11 印。

【23】许世英：《许世英回忆录》，台湾：人间世月刊社，1966 年版。

【24】娄献阁，朱信泉主编：《民国人物传·第 10 卷》，北京：中华书局，2000 年版。

【25】刘寿林等编：《民国职官年表》，北京：中华书局，1995 年版。

【26】民国公报整理小组：《善后会议公报》，北京：线装书局，2007 年版。

【27】中国第二历史档案馆编：《北洋军阀统治时期的兵变（中华民国史档案资料丛刊）》，南京：江苏人民出版社，1982 年。

【28】财政科学研究所、中国第二历史档案馆编：《民国外债档案史料》，北京：档案出版社，1990-1992 年版。

【29】江长仁编：《三一八惨案资料汇编》，北京：北京出版社，1985 年版。

【30】章伯锋主编：《北洋军阀（1912-1928）》第 5 卷，武汉：武汉出版社，1990 年版。

【31】《申报》

【32】《司法公报》

【33】《政府公报》

【34】《现代评论》

【35】《长沙大公报》

【36】《盛京时报》，1924 年——1926 年

【37】《东方杂志》，第9——20卷

【38】《现代评论》

【39】《顺天时报》

【40】《晨报》

【41】《绥远月刊》

## 二、中文论著

【1】马忠：《变革时代的思想重建——孙中山国民心理变革论研究》，北京：人民出版社，2010年版。

【2】马戎：《西藏的人口与社会》，北京：同心出版社，1996年版。

【3】王润泽：《北洋政府时期的新闻业及其现代化 1916-1928》北京：中国人民大学出版社，2010年版。

【4】王瑛琦：《关于孙中山的传记和考证》，台北：文星书店，1965年版。

【5】王蓓：《孙中山政治心理思想研究》，北京：中国社会科学出版社，2004年版。

【6】邓世豹：《当代中国公民宪政意识及其发展实证分析》，北京：中国政法大学出版社，2013年版。

【7】史全生：《中华民国经济史》，南京：江苏人民出版社，1989年06月第1版。

【8】付春杨：《民国时期政体研究（1925-1947年）》，北京：法律出版社，2007年版。

【9】刘秉麟编著：《近代中国外债史稿》，北京：生活·读书·新知三联书店，1962年。

【10】刘政、边森龄等著：《人民代表大会制度辞典》，北京：中国检察出版社，1992年版。

【11】刘景泉：《北京民国政府议会政治研究》，天津：天津教育出版社，2006年版。

【12】刘景泉：《北京民国政府的议会政治》，天津：天津古籍出版社，1996年版。



- 【13】严泉：《失败的遗产——中华首届国会制宪（1913-1923）》，桂林：广西师范大学出版社，2007年。
- 【14】严泉：《民国国会与近代中国法制建设：1912-1924》，上海：商务印书馆，2014年版。
- 【15】李进修：《中国近代政治制度史纲》，北京：求实出版社，1988年版。
- 【16】李剑农：《中国近百年政治史，1840-1926》，武汉：武汉大学出版社，2006年版。
- 【17】李斌：《废约运动与民国政治（1919——1931）》，长沙：湖南人民出版社，2011年版。
- 【18】邱昌渭：《议会制度》，上海：上海书店出版社，2014年版。
- 【19】陈廷湘：《创建新中国的思考——早期中国共产党人对新民主主义理论的探索》，成都：四川大学出版社，1988年版。
- 【20】杨天宏：《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008年版。
- 【21】杨天宏著：《政党建置与民国政制走向》，北京：社会科学文献出版社，2008年版。
- 【22】杨幼炯：《中国政治思想史》，上海：上海书店，1984年版。
- 【23】邱国良著：《信任的网络与逻辑——转型时期中国农民的政治信任》，北京：中国社会科学出版社，2013年版。
- 【24】邱钱牧：《中国政党史》，西安：陕西人民出版社，1991版。
- 【25】何俊志编著：《选举政治学》，上海：复旦大学出版社，2009年版。
- 【26】邹牧仑：《长河落日——中国近代的政治演变》，北京：中国社会出版社，2006年版。
- 【27】张军民：《对接与冲突：三民主义在孙中山身后的流变》，天津：天津古籍出版社，2005年版。
- 【28】张朋园：《中国民主政治的困境：1909——1949 晚清以来历届议会选举论述》，上海：三联书店，2013年版。
- 【29】张朋园著：《知识分子与近代中国的现代化》，南昌：百花洲文艺出版社，2002年版。

- 【30】张静如：《北洋军阀统治时期中国社会之变迁》，北京：中国人民大学出版社，1992 年版。
- 【31】陈布雷：《陈布雷集》，北京：东方出版社，2010 年版。
- 【32】陈瑞云：《现代中国政府》，吉林：文史出版社，1988 年版。
- 【33】邵宇：《孙中山政党思想研究——从近代政党与国家建设关系的视角》昆明：云南大学出版社，2010 年版。
- 【34】林伟功主编：《林白水文集下》，福建省历史名人研究会林白水分会，2006 年版。
- 【35】林家有、萧润君：《孙中山与中国社会：博士论文论坛选集》，广州：中山大学出版社，2009 年版。
- 【36】罗志田：《乱世潜流：民族主义与民国政治》，上海：上海古籍出版社，2001 年版。
- 【37】金光耀：《北洋时期的中国外交》，上海：复旦大学，2006 年版。
- 【38】周叶中、朱道坤著：《选举七论》，武汉：武汉大学出版社，2012 年版。
- 【39】周俊旗、汪丹：《段祺瑞真传》，辽宁：辽宁古籍出版社，1997 年版。
- 【40】周俊旗：《段祺瑞》，河北：河北教育出版社，2006 年版。
- 【41】孟森：《孟森政论文集刊》，北京：中华书局，2008 年版。
- 【42】胡明：《胡适传论》（下），北京：人民文学出版社，1996 年版。
- 【43】胡适、朱文华：《反省与尝试：胡适集》，上海：上海文艺出版社，1998 年版。
- 【44】胡晓：《段祺瑞年谱》，合肥：安徽大学出版社，2007 年版。
- 【45】俞怀宁、郭红霞、谢从高：《比较政治学：理论与体制》，武汉：武汉出版社，2007 年版。
- 【46】袁继成、李进修：《中华民国政治制度史》，武汉：湖北人民出版社，1991 年版。
- 【47】耿云志：《西方民主在近代中国》，北京：中国青年出版社，2003 年。
- 【48】钱实甫：《北洋政府时期的政治制度》，北京：中华书局，1984 年版。
- 【49】钱实甫：《北洋政府时期政治制度》，北京：中华书局，1984 年版。
- 【50】钱端升：《民国政制史》，上海：上海人民出版社，2008 年版。

- 【51】徐矛：《中国政治制度史》，上海：上海人民出版社，1992 年版。
- 【52】高桥强、林家有：《理想·道德·大同：孙中山与世界和平国际学术研讨会论文集》，广州：中山大学出版社，2001 年版。
- 【53】郭宝平：《从孙中山到蒋介石：民国最高权力的交替与争夺》，上海：上海人民出版社，1995 年版。
- 【54】唐德刚：《段祺瑞政权》，台湾：远流出版社，2012 年版。
- 【55】陶菊隐：《北洋军阀统治时期史话》，上海：三联出版社，1983 年版。
- 【56】黄彦：《孙中山的思想与实践》，广州：广东人民出版社，1999 年版。
- 【57】萧功秦：《中国的大转型——从发展政治学看中国变革》，北京：新星出版社，2008 年。
- 【58】蒋碧昆：《中国近代宪政法史略》，北京：法律出版社，1988 年版。
- 【59】程舒伟：《议会政治与近代中国》，上海：商务印书馆，2006 年。
- 【60】谢振民：《中华民国立法史》，上海：上海正中出版社，1937 年版。
- 【61】谢彬著：《中国邮电航空史》，上海：上海三联书店，2014 年版。
- 【62】薛恒：《民国议会制度研究》，北京：中国社会科学出版社，2008 年版。

### 三、相关论文

- 【1】M.C 白吉尔、董果良：《中国近代资产阶级的社会结构》，《社会科学战线》1984 年 4 期。
- 【2】王文玉：《国民军与善后会议》，《河北大学学报(哲学社会科学版)》2005 年 4 期。
- 【3】王珍富：《俯顺民族运动：对执政府“修约提议”的再认识》，《贵州民族研究》2011 年第 2 期。
- 【4】王建伟：《五卅运动前后北京政府的认同危机与社会舆论》，《安徽史学》2012 年 9 月刊。
- 【5】孔凡义：《现代化、权威危机与近代中国军阀政治的形成》，《武汉大学学报》2009 年第 3 期。
- 【6】邓丽兰：《权利制度化的追求与挫折》，《学术探索》2004 年第 11 期。

- 【7】龙健：《中国共产党与善后会议》，《桂林师范高等专科学校学报》2007年12月。
- 【8】龙健：《段祺瑞与善后会议》，《安徽史学》2004年6月。
- 【9】冯筱才：《沪案交涉、五卅运动与一九二五年的执政府》，《历史研究》2004年1期。
- 【10】华友根：《略论段祺瑞的〈善后会议条例〉与〈国民代表会议条例〉的纷争》，《安徽史学》1990年5月。
- 【11】刘会军：《北洋军阀政府制度新论》，《史学集刊》2001年第3期。
- 【12】刘贵福：《试论中共如何应对孙中山与张作霖、段祺瑞的合作》，《中共党史研究》2011年12期。
- 【13】刘敬忠：《胡憨战争与善后会议》，《河北大学学报(哲学社会科学版)》2002年3月。
- 【14】孙彩霞：《军阀与善后会议》，《近代史研究》1989年12月。
- 【15】李建军、纪红建：《北京政变前后的冯玉祥》，《百年潮》2004年2期。
- 【16】李洁：《无以善后：段祺瑞与孙文的嫌隙》，《南方周末》2011年11月。
- 【17】杨天宏：《北洋政府和平统一中国的尝试——善后会议再研究》，《近代史研究》2009年9月。
- 【18】杨天宏：《国民党与善后会议关系考析》，《近代史研究》2000年5月。
- 【19】杨天宏：《直奉战争之后的北京政治——段祺瑞临时执政府对北洋体系的整合》，《史学月刊》2008年4期。
- 【20】吴元康：《出席善后会议的国民党党员考》，《安徽史学》2001年11月。
- 【21】吴元康：《孙中山何时公开反对段祺瑞善后会议》，《安徽史学》2000年1月。
- 【22】陈鸣钟：《善后会议简述》，《历史档案》1984年4月刊。
- 【23】邵建：《“善后会议”中的胡适》，《书屋》2006年10月刊。
- 【24】罗志田：《北伐前夕北方军政格局的演变：1924—1926年》，《史林》2003年。
- 【25】罗志田：《近代中国的民族主义的研究取向与反思》，《四川大学学报(哲学社会科学版)》1998年第1期。

- 【26】单宝：《皖系军阀的兴衰和特点》，《历史教学》1984年4期。
- 【27】宣蓓蓓、朱世培：《近代知识分子的公共交往与报刊活动——以章士钊为例》，《新闻世界》2011年8期。
- 【28】唐启华：《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史（1912-1928）》，《中华读书报》2010年12月刊。
- 【29】黄亦君、李晓兰：《〈现代评论〉与善后会议》，《社会科学论坛》2009年7期。
- 【30】鲍和平：《胡适与善后会议》，《民国档案》1998年2月刊。
- 【31】裴京汉：《北伐军内部矛盾与南昌军务善后会议》，《档案与史学》1996年8月刊。
- 【32】吴元康：《段祺瑞对待孙中山先生北上的态度》，《安徽史学》1996年4期。
- 【33】杜瑛：《段祺瑞与佛教》，华中师范大学硕士学位论文，2007年。
- 【34】杨艳飞：《1925年中国宪政改革研究》，中共江苏省委党校硕士研究生论文，2013年。
- 【35】张欣：《军阀政治与民国社会（1916—1928年）》，华东师范大学中国近现代史博士研究生，2005年。
- 【36】张雪：《1931年国民会议述论》，吉林大学博士研究生论文，2014年。

#### 四、中文译著

- 【1】[美]费约翰：《唤醒中国：国民革命中的政治、文化与阶级》，上海：生活·读书·新知三联出版社，2004年版。
- 【2】[英]罗素，北京：中央编译出版社，2011年版。
- 【3】[美]齐锡生著，杨若云等译：《中国的军阀政治》北京：中国人民大学，1991年版。
- 【4】[美]费正清主编：《剑桥中华民国史（上）》，《剑桥中华民国史（下）》，北京：中国社会科学出版社，1994年版。
- 【5】[英]洛克著，瞿菊农、叶启芳译：《政府论》（下篇），上海：商务印书

馆，1964 年版。

【6】[美]塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：三联书店，1989 年版。

【7】（加）陈志让著：《军绅政权-近代中国的军阀时期》，桂林：广西师范大学出版社，2008 年版。

【8】（美）薛立敦（Sheridan, J.E.）著；丘权政等译《冯玉祥的一生》，杭州：浙江教育出版社，1988 年版。

## 五、英文著作

[1]Lucian w.pye,*China:an introduction*,Boston:Little,Brown and company(Inc),1978.

[2]Arthur Waldron, *From War to Nationalism :China 's turning point,1924-1925*. New York : Cambridge university press,1995.

## 附国民代表会议条例议决案<sup>242</sup>

### 第一章 总纲

第一条 中华民国临时政府为制定宪法及其施行附则召集国民代表会议

第二条 中华民国宪法案及其施行附则之起草由国宪起草委员会行之

宪法案起草期间不得逾三个月草案完成后咨由临时执政提出于国民代表会议国宪起草委员会由每省军民长官各推举一人，每区长官各推举一人，临时执政选聘二十人，内外蒙古、西藏各二人，青海一人，仍由临时执政分别选聘并定期召集之。国宪起草委员会委员为说明草案旨趣得随时出席于国民代表会议，各地方法团得提出关于宪法之意见书于国宪起草委员会，国宪起草委员会会规另定之。

第三条 国民代表会议应依召集日期于临时政府所在地开会

第四条 国民代表会议自开会之日起以三个月为期但得延长一个月

第五条 国民代表会议非有议员总额五分之三以上之报到不得开会

第六条 国民代表会议之议事以议员总额过半数之出席开议，出席议员三分之二以上之同意议决

第七条 国民代表会议议决之宪法案及其施行附则由国民代表会议宣布

### 第二章 议长副议长及审查会

第八条 国民代表会议设议长一人副议长一人由议员分次选举

前项互选用有记名单记投票法以得票过投票总数之半者为当选投票，至二次无人当选时以得票最多者二人决选以得票较多者为当选

第十一条 议长维持议场秩序，整理议事，指挥监督秘书厅职员，对外为本议会之代表

议长有事故时副议长代行其职权

第十二条 国民代表会议设审查会由议员互选，审查员六十人组织之，审查长由审查员互选

前项互选审查员用有记名连记投票法审查长用有记名单记投票法各以得票较多者当选

### 第三章 选举

第十三条 凡中华民国国民年满二十五岁以上之男子无第十四条至第十七条情事者均有选举及被选举为国民代表会议议员之权 被选举人不以选举人为限

第十四条 有左列情事者之一者不得有选举权及被选举权

一、褫夺公权尚未恢复者

二、经证明为癡痴者

三、不能解说并书写本国通用之文字者但蒙藏青海之选举人以各该地方同行文字为准

第十五条 现任海陆军巡防队、警备队、警察署职官及现役兵警者停止其选举权及被选举权

第十六条 现任行政官吏及司法官吏于其管辖或驻在地方停止其被选举权

第十七条 办理选举人员于其选举区域内停止其被选举权

第十八条 各省区议员之选举以覆选制行之，蒙古青海华侨之选举以单选制行之

第十九条 选举人以列名单于选举人名册者为限 不论何人不得同时列名于二选

<sup>242</sup> 参见《善后会议公报》第9册，沈云龙主编，《中国近代史料业刊续辑》，台湾：文海出版社，1978年版，“议案”第1页至8页。

区以上之选举人名册 选举人名册由该管选举监督调查编制于选举其宣示之

第二十条 初选用无记名单记投票法覆选用无记名连记投票法均以得票较多者为当选 单选准用初选之规定

第二十一条 覆选单选当选人为国民代表会议议员 当选人名次以得票之多寡为序票同抽签定之

第二十二条 初选覆选或单选得票次于当选人者为候补当选人，其名额与当选人同

第二十三条 选举日期由临时执政以命令定之

第二十四条 选举监督设置如左

一、 初选以县知事为选举监督，覆选以所属各该省区最高行政长官为选举监督

二、 单选以所属各该地方最高行政长官为选举监督，但华侨以特派大员为选举监督

第二十五条 初选以县为选举区，每县选出初选当选者一人，但依内务部改正行政区域合并之之县，其当选人名额依其旧有之县数

第二十六条 初选覆选或单选得有该管选举监督酌量地方情形于该选举区域内分为若干投票区

第二十七条 各省区因故不能举行全部选举时，得按照该省区初选当选人总数与应出议员名额之比例仅选出议员若干人 前项选举其选举监督得临时特派该区域内行政长官充之

第二十八条 开票应于选举监督所在地由选举监督监视行之

第二十九条 蒙藏青海之选举于各该盟部行之被选举人以各本盟部人为限华侨之选举于命令指定之地方行之被选举人以华侨为限

## 第五章 秘书厅

第三十条 国民代表会议设秘书厅掌文书议事速记会计编辑庶务等事项

第三十一条 秘书厅设秘书长一人由临时执政任命承议长之指挥管理本厅事务监督本厅职员

第三十二条 秘书厅设秘书十二人由秘书长呈请临时执政任命承秘书长之命分掌本厅事务

第三十三条 秘书厅设事务员六十人由秘书长委任承长官之命分掌各科事务

第三十四条 秘书厅视事务之繁简得酌设速记及雇员

## 第六章 附则

第三十五条 国民代表会议议事细则由会议自定，秘书厅办事规则由秘书长商承，议长定之

第三十六条 本条例发生疑义时由临时法制院解释

第三十七条 为筹备国民代表会议各事宜得设国民代表会议筹备处，其组织另定之

第三十八条 选举程序令另定之

第三十九条 本条例自公布日施行



## 作者在攻读硕士学位期间公开发表的论文

- 【1】. 罗夕、史义银：《晚清西方来华外交官夫人的中国观感》，《贵州文史丛刊》2015年11月 页83-92。
- 【2】. 严泉、罗夕：《2013年台湾社会情况综述》，《台湾2013》九州出版社，2014，页203-219。

## 致 谢

三年的研究生学习生活就要结束了，而入学时的场景仍历历在目，仿佛还在昨天。回忆在上海大学的三年时光，觉得自己充实而又幸运。充实的是，在研究生期间，在学习与社会实践中都获益匪浅；幸运的是，我拥有着老师、同学、朋友与家人的鼓励与支持。

首先，我要衷心感谢我的导师严泉教授。在本篇论文的写作过程中，严泉老师倾注了大量心血。从文章选题、开题报告、结构大纲到章节规划，严老师一遍又一遍得不厌其烦地指出每稿中存在的问题，严格把关循循善诱。除此之外，严泉老师还对我们研究生期间的生活与工作给予力所能及的帮助。我觉得进入上海大学后最最幸运而又开心的一件事就是能入严泉老师门下，在这里，严老师严谨治学的学术作风成为我们努力的目标，友善而团结的师门使我倍感温暖，特别是同门郑月，她做事的细致风格也成为我学习的榜样。

其次，在我求学的道路上，也离不开许多老师的教导与帮助。小学的语文老师霍春阳老师可以说是我的启蒙老师，她的为人处世与教学态度使我至今难忘，所以我也立志成为像她一位温柔、善良、正直的人民教师。本科时期的史义银教授、陆玉琴教授以及辅导员仇华老师都对我帮助甚多，在此一并致谢，正因为有您们的支持与鼓励使得我从高考失利的阴影中走出来，树立了考研的信心。此外，也衷心感谢本次的答辩委员金光耀教授、刘长林教授与徐有威教授，感谢文学院历史系所有教导过我的老师们。

最后，我要感谢辛苦养育我的父母，正是有你们的帮助与开导，使得我可以在求学途中无后顾之忧。感谢在我困难时候听我诉说的发小金莎，感谢朋友蒋燕云、霍亚萍、张冬煜、张璐，有了你们，使得我三年时光丰富而多彩。写在 26 岁的尾巴上，我们此时，正处在做出看似不起眼的决定但能改变人生轨迹的时刻。所以共勉一句话吧：“机会就像一只小鸟，在它飞走之前，抓住它呀。”