

学林

← (上接13版)

件。军机处及各行政部院可派员到会,陈述政见,但不参与表决。如果资政院对行政事项有疑问,可咨文请求答复。如有不同意见,则可奏请圣裁。资政院取公允,预备为日后成立上下议院的基础。但资政院与军机处及各行政部院之间并无监督关系。这种关系让双方略显尴尬。10月19日(九月十七日),资政院常年会通过决议,向军机处递交说帖,质问军机处副署制度是否意味着对全国行政负责、宪政编查馆是否掌握最高立法权?《(资政院第一次常年会第八号议场速记录)》,李启成点校:《资政院议场会议速记录》,上海三联书店,2011年,第54-55)只有厘清这一问题,才能明了资政院的地位以及资政院运作的意义,否则,徒有会议形式而无法监督、弹劾行政,资政院即成为摆设。

资政院的说帖由易宗夔牵头,此人生于1874年,曾与谭嗣同参与创立南学会,并在戊戌变法期间担任《湘学报》编辑,后赴日本法政学堂留学。易宗夔通过说帖向军机处提出有关权力划分的质询。这个说帖名为“质问”,却使用“咨呈”这一对上级机构的行文格式。在说帖中,易宗夔问道:“本院(资政院)恭承明诏,为上下议院之基础,议院则必有对待之机关负执行之责任,议院则必有独立之权限为法律之构成。本员为此遵章质问:现在之军机大臣采用副署制度,断非署名敕尾而已,必当如各国之内阁国务大臣负完全之责任。请问军机大臣对于各部行政、各省行政是完全负责任,抑不完全负责任?”这就把署名的问题给挑明了。问题虽已抛出,却无人能回答,因为军机处并非孤立的行政机构,背后是君主大权,按照梁启超的话来说,军机处的工作好比是“写字机器将留声机器所传之声,按字誊出”,这其中的声音,则源自君主,质问军机处就等于质问君主。

紧接着,发生了另一件事。湖南巡抚杨文鼎决定发行公债,筹集新政资金。按理,涉及政府债务之事,中央交资政院议决,地方则交咨议局议决。但杨文鼎并未征询湖南咨议局意见就自作主张。于是,资政院上奏请旨裁度。摄政王在接到奏摺后,让军机处下旨,说此次湖南发行公债,系奏经度支部议准之件,该抚未先交咨议局议决,系属疏漏,既经部议奉旨允准,著仍遵前旨办理。上谕后有军机大臣奕劻、毓朗、那桐、徐世昌四人署名(《光绪宣统两

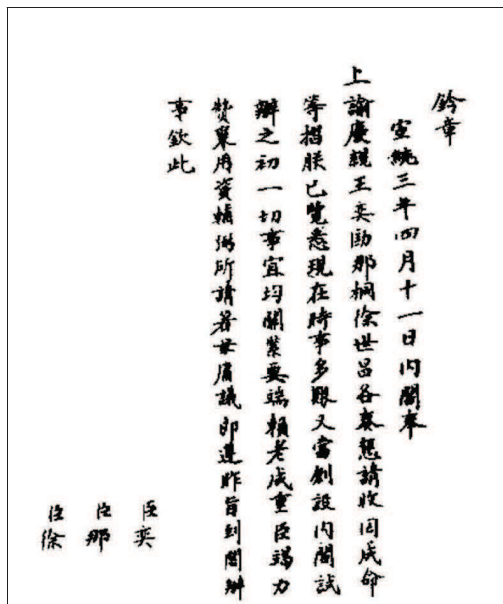


图7 第一次责任内阁总理、协理大臣副署上谕(首为摄政王铃章)(《光绪宣统两朝上谕档》第37册,第92页);

朝上谕档》第36册,第383-384页)。次日,易宗夔在咨议局常年会发表意见:“这回湖南公债事体请旨裁夺,现在已经奉旨,一点处分都没有。既有军机大臣署名,应该处分而不加处分,我们须请军机大臣出席说明理由。”(李启成点校:《资政院议场会议速记录》,第156页)

11月22日,又发生了一件事。按照资政院院章,该院可以议决国家每年收支预算、税法及公债事件、新定法典及嗣后修改事件。但何谓议决?章程并未说明。按照清朝一般的政务运作规则,资政院须将议决事项写成奏摺上陈请旨。具体到1910年,是由摄政王朱批,或者在军机处辅助下,完成上谕草拟和下达。11月20日,资政院在议决云南盐斤加价一事,具奏请旨,随后得到朱批:“督办盐务大臣察核具奏”;同时,资政院在议决广西警察学堂招生办法之后,也具奏请旨,随后得到朱批:“著民政部察核具奏”。两处批示谕旨,都附带四位军机大臣的署名与铃印。《(政治公报)宣统二年十月二十日第1102号,第2-3页)在新当时体制下,资政院奏摺可能是载沣代行的朱批,并且很有可能是例行的批示;也有可能是军机处拟旨后由载沣照准。从“祖制”而言,批示过程并无任何问题;但如果将其与立宪国政府比较,就显示出问题了:资政院被看做是国会的基础,与行政权分立。资政院议决事项,不能再交行政机构——督办盐务大臣、民政部议覆。这是行政权攫夺立法权,因此,议员们无法接受这一结果。又因为议员们无法质问摄政王,而上谕后有军机大臣的

署名,于是,矛头纷纷指向军机大臣。

在11月22日资政院会议上,又是易宗夔对两件奏摺的处理做出了激烈反应,他说:“资政院系立法机关,凡立宪政体之国,皆系三权鼎立,一种是立法,一种是司法,一种是行政。何谓三权鼎立?说是立法、司法、行政,都是独立不能侵犯的,现在这两道阁抄,就是对于本院所议决的云南盐斤加价案与广西巡警学堂案,一件交督办盐务处察核具奏,一件交民政部察核具奏,此系军机大臣拟旨、军机大臣副署。既是军机大臣拟旨、军机大臣副署,则军机大臣有应负之责任。军机大臣岂不知道这个立法机关是独立的么?既然知道为独立的机关,就不能将立法机关所议决的案子交行政部门去察核。可见,军机大臣是侵资政院的权,违资政院的法了。”(《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》,李启成点校:《资政院议场会议速记录》,第242页)易宗夔建议依据《资政院院章》第二十一条“军机大臣或各部行政大臣如有侵夺资政院权限或违背法律等事,得由总裁、副总裁据实奏陈,请旨裁夺”的规定,弹劾军机处。与此同时,部分议员提出一面弹劾军机处、一面奏请从速组织责任内阁的建议(《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》,第245-246页)。最终,弹劾军机处案,以超议员数三分之二通过(《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》,第254页。当天到会议员134人,赞成弹劾者112人)。

弹劾军机案是新旧体制的一次冲撞。站在旧制度屋檐下,监国摄政王代行朱批或者

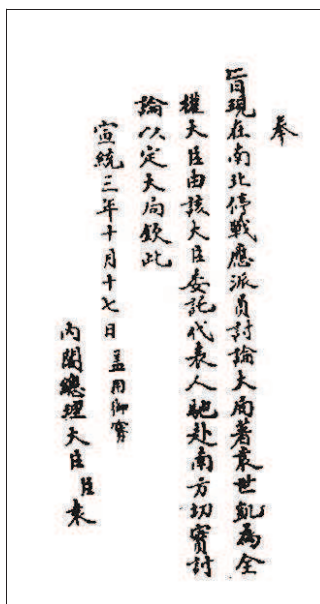
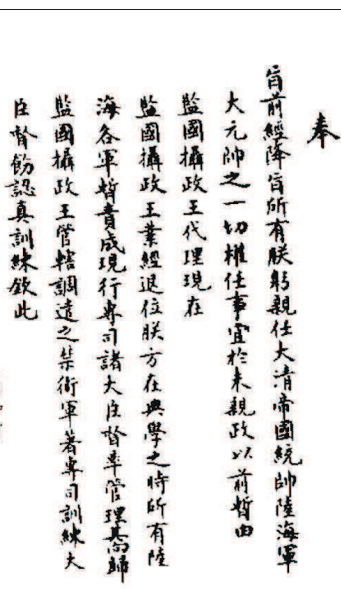


图8 第二次责任内阁总理、国务大臣副署上谕两件(《光绪宣统两朝上谕档》第37册,第332页)

军机处拟旨将政务奏摺交下职能部门议覆,这是循照旧例办事,无可厚非;但衡之以新制度,行政机构将立法机构的议案再次发交行政部门审核,这让议员们无法接受。在旧制度中,皇帝亲裁大政,军机处是最高行政权的秘书机构;在新制度下,资政院作为立法机构,要求与行政权并立,深层次的诉求,是将凌驾于它之上的皇权虚化,另立与之平行、可供监督的责任内阁。这就涉及到当时政体中最核心、也是清末预备立宪中最为棘手的问题——皇权。

弹劾奏摺上递后,首席军机庆亲王奕劻领衔上奏,称“才力竭蹶,无补时难”,请求辞去军机大臣。12月18日,监国摄政王使用最严肃的“朱谕”形式连下两道上谕,回应正反双方的奏摺。朱谕拒绝了军机大臣的辞呈,同时严厉驳斥资政院的弹劾之词。后一道上谕称:“资政院奏大臣‘责任不明、难资辅弼’一摺,朕已览悉。朕维设官制禄及黜陟百司之权,为朝廷大权,载在先朝《钦定宪法大纲》。是军机大臣负责任与不負責任,暨设立责任内阁事宜,朝廷自有权衡,非该院总裁等所得擅预。所请著毋庸议。”(《光绪宣统两朝上谕档》第36册,第475页)很显然,载沣已经看到资政院弹劾的矛头指向。在清朝制度中,亲裁大政的皇权才是行政上的最高主导,军机处不过负责承旨宣旨,质问军机处不行政之责,实际上是在质疑皇权的行政大权。所以,载沣才会以“朱谕”这种不经中间环节、不许改易一字而直接下达指令的形式颁布上谕,目的在于一锤定音,明示该决定出自圣裁,宣告皇权不容质疑。12月25日,摄政王发



下上谕:命宪政编查馆修正筹备立宪清单,并拟定新内阁官制(《光绪宣统两朝上谕档》第36册,第490页)。试图让责任内阁真正分担责任,舒缓皇权和皇室面临的压力。

1911年5月,新的内阁官制颁布,成立以奕劻为首的内阁,俗称“皇族内阁”。新的内阁官制中,有专门的条款讲到国务法令的署名问题,“法律敕令及其他关于国务之谕旨,其涉各部全体者,国务大臣会同署名;涉一部或数部者,由内阁总理大臣会同该部大臣署名。”从形式上模仿君主立宪国国务大臣的署名制度(见图7)。但是,署名并不意味着责任内阁享有相应的行政大权,因为内阁官制同时规定:内阁总理大臣得随时入对,各部大臣就所管事件得随时会同内阁总理大臣入对,或请旨自行入对。这个时候国事处理办法,仍是由摄政王披览奏摺,原有的军机处虽然裁撤,但责任内阁承担起原军机处的辅弼功能。责任内阁中国务大臣的署名之权如果解释为承担相应责任,那么此时的责任内阁无疑是有责无权,处境尴尬。

10月10日,武昌起义爆发,皇族内阁随后总辞,清廷命袁世凯组织新内阁,摄政王退居王邸。袁世凯上台后,奏请停止各衙门奏事,一般国务均以阁令行之。这样一来,责任内阁方真正负起责任——可以制定行政方略,同时,亦署名展示全责。从此,大臣的署名不再意味着充当君主忠实的传声筒,而是表明他们的施政之责。这就是袁世凯组阁一直到清帝退位诏书颁发这一时段,政令采用的基本格式(见图8)。

(作者为华东师范大学历史系副教授)