

第三章 軍政府之改組

第一節 西南各省聯合會

中山先生領導的軍政府能在廣州成立，是得到三方面的支持：一為軍事上海軍支持，二為政治上國會之支持，三為地方勢力朱慶瀾省長及地方人士支持；桂系對軍政府的籌備工作原先採取不干涉主義，滇系亦不反對，因此軍政府在形式上能在廣州開府。但是政治上利害關係的變化，使支持軍政府的三方力量一一遭受打擊而改變原來的立場。軍政府雖於民國七年五月改組後在形式上仍舉著護法的旗幟，但是實際上已成爲軍閥政客爲私利活動的場所。中山先生於失望之餘退出粵省，歸隱滬上，等待時機重整革命事業。本章即在討論軍政府改組前後局勢的演變，及革命黨失敗的因素。

首先，桂系領袖陸榮廷、莫榮新等實力派軍閥對軍政府的護法工作並不熱心擁戴，滇系唐繼堯、李烈鈞等人的態度也模稜不定，而革命黨中又分裂出接近滇桂系的政客，使革命陣營內呈現不穩定的局勢，他們眼見軍政府不能得到滇、桂系的支持，便認爲護法前途最大障礙是桂系與中山先生之間的衝突，而中山先生並無實力可恃，足以保障他們的既有權利，於是轉而趨附桂系，進行組織另一型態的機構，在表面上所擁有的權力並不與軍政府現有的權力衝突，而希望在實質上得到滇、桂系的軍事支持，使西南護法省區在內政與軍事上歸於統一合作，於是西南各省聯合會的發起。

聯合會草案的提議與附議人均是軍政府中高級官員，如外交總長伍廷芳，海軍總長程璧光、財政總長唐紹儀、參謀總長李烈鈞，軍政府元帥唐繼堯等，他們對軍政府並未誠心擁戴，所受任命之職均未就任，但此時却熱心另組政府，別樹異幟，

在六年十一月四日由程璧光、伍廷芳、唐紹儀等發出邀請柬，討論聯合各省對北方所應採取的和戰態度，及西南各省聯合問題，程璧光表示：「西南各省倡言護法……殊缺乏一致精神，今日之事其急待進行者，在切實統一機關之建設而已。」〔註一〕中山先生此時了解軍政府在西南各護法省中所處之困境，他對陸榮廷、陳炳焜之心病亦頗了解，因此並不反對組織聯合會，並希望陸、唐能支持，他致電唐繼堯說：「北逆勢驕，且挾外力，西南局勢渙散，若無具體之聯合，恐不足以資抵抗……宜即時發起西南聯合會議，務期聯合西南各省為一大團體，兵家所謂先為不可勝者是也」〔註二〕。但陸榮廷反對，因為他正從事湘省之戰，抵抗北洋軍事進行頗為順利，期望在軍事上先取得優勢地位，在對北方及軍政府方面才有更高發言權，因此不願在此刻另生枝節，貴州督軍劉顯世亦來電要求修改草案，因此聯合會之草案在各方反對下只得重新修改。

民國六年十二月底西南局勢已改變，粵桂湘聯軍攻佔長沙，軍事上造成優勢局面，北方主戰的段祺瑞已因戰事失利而辭去國務總理，主和派的直系擡頭，而全國各界也瀰漫著和平的氣氛，岑春煊在上海早已和直系之蘇督李純信使暗通，聯合北方一致要求停戰議和〔註三〕，粵省中督軍已換為莫榮新，南北雙方決定調整相互敵對的關係，於是有西南聯合會推舉岑春煊為議和總代表，伍廷芳為外交總代表的提議，陸榮廷此時亦來電對聯合條件表示贊成，便在民國七年一月十五日於廣州督軍署召開護法聯合會成立大會，出席者為林葆懌、饒鳴鑾、李烈鈞、陳炯明、吳景濂、伍朝樞等十餘人〔註四〕，於廿四日制定「中華民國護法各省聯合條例」，並選出岑春煊為議和代表，伍廷芳為外交總代表，唐紹儀為財政總代表，唐繼堯、程璧光、陸榮廷為軍事總代表。卅一日聯合條例正式公布，今錄其內容如下：

護法各省為擁護約法，保障國會，征討禍首，勘定內亂，以固統一之基礎，促進憲法之成立，組織護法各省聯合會議，更因時勢上絕對之要求，與護法各省最後之決心，訂茲條例，共信守之。

第一章：聯合會議

第一條：聯合會議，以左列各代表組織之

(一)由護法各省自主政府及海軍所派出者各一人，但未完全自主省分之護法各軍，及各戰區之聯合軍，經聯合會議承認者，得各派全權代表一人。

(二)民國元老，由前項所列派出代表及各機關公推者，無定額。

第二條：聯合會議所在地，暫在廣州，但得依便宜遷移之。

第三條：聯合會議之組織條例，另定之。

第二章：聯合公約

第四條：凡加入護法各省聯合會，有不得脫離之義務。

第五條：護法各省及各地方之護法各軍，非得聯合會議之許可，不得募集外債，或與外人訂立以土地礦山公產作抵之契約；但發生在本條例宣佈以前者，得報告聯合會議核准之。

第六條：護法各省各地方及各戰區之聯合軍，非有聯合會議之議決，不停為停戰之宣告，或和平條件之提出。

第三章：附款

第七條：本條例宣佈之日，護法各省舉行宣誓式，以保證其效力。

第八條：本條例由左列及繼續加入護法各省，依次署名宣佈。

第九條：本條例於約法效力完全回復後，經聯合會議之決議廢止之。〔註五〕

對此聯合條例之內容作簡單的分析後可知，其規定聯合會由護法各省及海軍，民國元老、機關代表等組成，因此代表的人數不定，並且非由國會經過立法的手續後產生的；其聯合公約中規定「凡加入者不得脫離」，及「不得募外債」、「不得私自停戰、議和」，此等權限原本為正式政府才能擁有的權力，而在此則均被聯合會擅用了，其原意在軍事的聯合工作則未作詳細的說明，因此程璧光等人的這種舉動頗含有出賣軍政府的陰謀在內，引起各方面的反對，章炳麟電稱：

「觀其條例行事，干預憲法，則是倪嗣冲第二也，預派議和代表，則是李完用第二也……墮三軍之心，長仇讎之勢，真無異自殺政策，此等集會，早應派遣警兵立時解散。」〔註六〕

而外交上，美國領事亦反對這種未經國會通過的非法組織〔註七〕。中山先生對此事本不反對，並希望能藉此取得陸榮廷，唐繼堯等實力派的軍事支持，以維護護法大計，因此對陳炯明參與其事並不阻止。但南方有章炳麟反對，國會議員又不滿，而北方政府又開始改變對西南的態度，重新對南方宣戰，南北方局勢變化下龍濟光乘機在粵省南方登陸向北進軍。南、北戰爭再度進入熱戰時期，各方面對聯合會的熱潮已漸趨冷淡。程璧光至此尚不忘情，急謀改變型態，使聯合會能滿足各方面之希求，乃與唐紹儀、伍廷芳同邀中山先生及莫榮新等參加二月二日在海珠召集之會議，他又提出改組軍政府之辦法為：(一)將軍政府及聯合會同立於平等之地位，以軍政府管理護法各省之內政為主，而以聯合會管理軍事方面事務，聯合條例經過國會非常會議正式通過後成立西南聯合會，以符合立法程序，免受攻擊。此即成立兩個不同職權範圍的政治組織。(二)將軍政府及聯合會合併為一，修改軍政府組織大綱，由大元帥獨裁制改設為合議制的政務總裁數人，組織政務會議作為最高決策機構，聯合會則附屬於軍政府之下。

經中山先生同意此二條件之後，便致電護法各省徵求意見〔註八〕。李烈鈞希望西南各省對此問題均有謙讓合作的誠意，以期西南能確實聯合。其電云：

「此間連日討論軍政府，與聯合會議融合辦法，若能平允組織，早立機關，統籌一切，國屬幸事，如畸輕畸重，或各懷唯我獨尊之見，不相退讓，始終莫籌一展，無論受制於北方，國家無發達可期，即粵省糾紛不已，於西南局勢，亦多不利。」〔註九〕

陳炯明對此種構想表示同意，他說：

「軍政府與聯合會能構為一律固佳，否則聯合會築於武力之上，以之對內，軍府築於民意之中，以之對外，分途求國，並行不悖，義在共濟，事無

獨尊，未始非因勢利導之舉。」〔註十〕

莫榮新來電催陳炯明派代表參加聯合會議事，陳氏乃通電徵求中山先生的同意，表示若各省均派代表參加會議，而粵軍未派，將失去發言權及參與其他各項事務的權利，因此同意莫氏派胡漢民為代表參與其事。〔註十一〕中山先生對此事並未反對，他認為：

「聯合會議如與軍政府兩不相妨，自可聽其成立，現亦莫由阻止，莫督請兄委派代表，尊見甚是，展堂心靈手敏，若與該會，當能從中操縱。」〔註十二〕

但是陸榮廷在湘省中對北軍作戰已逐漸失去優勢，北軍在民國七年三月中已取得長沙，西南護法軍隊節節失利，逐漸退出湘省，陸氏眼見在軍事上已無法起衰振弊，對北方更失去以優勢之軍事作後盾的政治資本，便改變政策，對軍政府改組案另生陰謀，與粵省中非常國會內的政學系議員相勾結，欲將軍政府奪取過來，作為桂系號召西南的政治機構，以免革命黨藉軍政府為基地在粵省內搗亂，於是西南聯合會的組織工作被拋棄了，桂系全力推動改組軍政府案，極力排除革命黨的政治勢力。

第二節 總裁制之形成

軍政府改組運動中最主要的關鍵在於國會的態度，當時國會分成三大派系，其中以益友系最有勢力，政學系為傾向西南實力派陸、唐等人，民友系大多數屬於中山先生領導下的革命黨員。在國會中，政學系最能興風作浪，他們的組成分子大部分是舊國民黨黨員。當民國二年討袁失敗，中山先生與黃興因組黨造黨的意見不合，而另在日本東京改組國民黨為中華革命黨，當時未參加革命黨的舊國民黨員如李烈鈞、李根源等便聯合谷鍾秀、張耀曾等組織新的政治團體，稱為政學會，擁護岑春煊為首腦。〔註十三〕在討袁的護國軍中貢獻了不少力量，因此也與西南各省實力派軍人有合作共事之經驗。此時便在國會中傾向陸、唐，並居穿針引線之功，吸引國會中溫和派益友系，全力推動改組軍政府案。

政學系對北方一向主張以和平方法與北洋政府合作，以改善南北對立兵戎相見的局面，因此藉口對程璧光所提出的西南護法各省聯合會並未經過國會同意表示反對，民國七年二月廿六日程璧光受刺身死聯合會由李烈鈞繼續推動，將原來擬在軍政府外另組聯合會的提議撤銷，改爲合併二者爲一的新機構，據李烈鈞的意思，是：

「提議將軍政府、聯合會議同時取消，改組聯合政府，其大綱如下：(一)聯合政府以護法各省各軍之聯合爲基礎。(二)以由非常會議選出之政務總裁七人，及由各省各軍派出之代表各一人，共同組織政務會議，行使其職權……政務總裁，既由非常會議選出，是尊重非常會議，已達極點，對於法理人情，各方面希望，均過得去。」〔註十四〕

於是國會議員羅家衡等於四月十日便向國會非常會議提出改組軍政府方案，當時出席之國會議員有六十餘人，民友系議員居正等反對討論此案，但政學系已聯合益友系在國會中一致贊成，結果以四十餘票通過，由議長提出審查員二十人，審查羅家衡提出的議案〔註十五〕，中山先生此時已洞悉政學系及陸榮廷之間圖謀改組軍政府的目的，因此反對改組案，他於四月十一日召集全體國會議員至軍政府談話，他說：

「軍政府視國會如父君，國會之所決議，軍政府無不服從。顧如昨日所提議之改組軍政府，爲軍政府本身之存亡問題，而國會事先絕未徵求軍政府意見，逕行提議而付審查，揆之事理，寧得爲平？且以法律而論，約法規定爲元首制，今乃欲行多頭制。又軍政府組織大綱明明規定：本大綱於約法效力完全恢復，國會完全行使職權時廢止。無修改之明文，今日何以自解？……故今日余個人對於改組一事，根本反對，即改組後有欲以余爲總裁者，亦決不就之，惟有潔身引退也。」〔註十六〕

後雖徑吳景濂、褚輔成發言說明改組之議並非不信任軍政府及大元帥，而是圖謀擴充軍政府的實力，但中山先生認爲這只是他們欲掩蓋旁人耳目的一種說法罷了，十三日非常會議審查會推舉褚輔成、王湘、吳宗慈、盧仲琳、王葆真等五人爲代表，

進謁中山先生，徵求他對改組案的意見。中山先生始終反對改組，並且認為他的護法主張在法律上萬難通融，如果不涉及法律而論事實，自無不可委屈求全。他護法的起因，就是北方政府違法背信才發生的，若不顧及法律而專屈就事實，那他也就不必再談護法之事，也不必論及組織軍政府了，而改組案更不用提了。因此，這是原則問題，如果國會認為聯陸氏為有利，則中山先生表示即使他親到廣西南寧會晤陸氏，或以大元帥之職讓予他，均無不可，他決不爭個人之地位。國會代表們聽後皆無辭以對而退。但是國會中除了堅決反對改組的民友系議員外，大部份均被桂系收買，四月十四日由湯漪、楊永泰起草的「軍政府改組案」由羅家衡等四十名連署提交國會非常會議。

當議案提出後，非常會議未決議之前，唐紹儀曾取聯合政府條例給中山先生過目，希望得到同意，中山先生乃順手取筆將「聯合」二字改為「軍」字，成為「軍政府」，表示其不同意的堅決態度，唐紹儀面露為難之色，回去後將聯合政府條例交予伍朝樞，伍氏看後甚喜，立即交給非常國會，稱此條文已為中山先生所修改，並得其同意，希望非常會議立刻通過，國會議員信以為真，幾乎立即付予表決，但因時間過於倉促，未得表決通過，散會後議員們乃去見中山先生，才揭破伍氏之計謀，議案便暫時被擱置〔註十七〕。滇軍將領張開儒原在軍政府中被舉為陸軍總長，但一直沒有就職，此刻為了表示擁護中山先生及軍政府的堅決態度，反對改組案，便通電宣告就任軍政府陸軍總長之職，並表示：「某派如此，惟有同歸於盡之一語」〔註十八〕的激烈態度，但革命黨人士之反對，並未能改變事態的發展，西南實力派人物如唐繼堯、劉顯世、程潛、譚浩明、李烈鈞、李根源、譚延闓、莫榮新、林葆懌等因與國會多數議員聯成一氣均同意改組〔註十九〕，唐繼堯並密電西南各省表示承認馮國璋總統職位的合法性，並推薦岑春煊以代替中山先生在軍政府的地位，認為中山先生「宜遊歷各國辦理外交」。於是桂、滇系及政學、益友系之大結合乃完成，唐氏之通電云：

「護法各省亟應組織統一機關，現在辦法宜逕戴黎、馮為大、副總統，或

認為馮氏爲代理大總統；在南方組織軍務院或國務院，以行使職權，推岑春煊爲國務總理，置六部：伍廷芳長外交，孫洪伊長內政，陸榮廷長陸軍、林葆懌長海軍、唐紹儀長財政、張耀曾或王寵惠長司法，政府地點宜暫在廣州，俟局勢稍形發展，則遷往南京或武漢；總理宜遊歷各國，辦理外交。」〔註二十〕

莫榮新亦運動程潛由湘來電主張聯合政府，詞旨堅厲。於是非常國會議長吳景濂「受政學系重託，三日間一氣呵成，反對者雖舌敝脣焦，吳景濂均悍然不顧」〔註二一〕，五月四日非常國會舉行第一次座談會，出席者八十餘人，贊成改組者有四十餘人，以四票之多數，將改組原案通過〔註二二〕，而粵省莫榮新爲達到改組案通過之目的，竟派大隊憲兵及桂軍闖入議場，聲言保護議員的安全，實際上則是監視議員，其作風與袁世凱、段祺瑞之干涉議會如出一轍。民友系議員葉夏聲發言痛斥莫氏蔑視國會，想藉莫氏非法行動爲理由以推翻當日之議程，但未成功。

中山先生在改組案通過之當天，便派居正持著辭大元帥之咨文送交國會，並發布辭職通電，其中稱：

「顧吾國之大患，莫大於武人之爭雄，南與北如一丘之貉，雖號稱護法之省，亦莫肯俯首於法律及民意之下，故軍政府雖成立，而被舉之人多不就職，即對於非常會議亦莫肯明示其尊重之意，內既不能謀各省之統一，外何得友邦之承認，文於斯瘠口曉音，以冀各省之覺悟，蓋已力竭聲嘶，而莫由取信，知我者謂我心憂，不知我者謂我何求？」〔註二三〕

對桂系等之責備明言不諱，中山先生決計脫離日漸腐化的政局，乃令軍政府各部主管將移交需辦各事分別辦理以便離粵，並致電汪精衛詢問上海居住的問題〔註二四〕。當國會接到中山先生辭職諮文時，決議在軍政府改組未完成前，不同意其辭職，乃派議員予以挽留〔註二五〕，留滬之國會議員林森等獲知粵省政局之變化後，乃聯合廿七位國會議員致電非常國會，希望挽留大元帥，並將改組案延期至六月十二日召開正式國會時才付予表決，其電略曰：

「頃聞非常會議於四日議決軍政府改組案，大元帥亦於本日提出辭職書，竊西南護法，非常國會與軍政府爲一體，約法未復，國會未開，斯軍政府之職責未完，國會之目的未達，慨念國艱，任重道遠，方期一致進行，群策群力，乃改組之議一行，大元帥辭職。……既違決心護法之初願，復誤正式國會之會期，揆諸改組諸君之本心，亦大背之矣，同人爲維持護法現狀起見，一面挽留大元帥不許辭職，一面將非常國會之改組案施行延期，俟諸六月十二日以後，庶幾有補大局；否則民國之名，將從此長沒矣，安問約法？安問國會？更何有於西南。」〔註二六〕

其言直而意哀，但得不到任何同情，桂系爲確保所獲得的勝利，乃大舉清除粵省中可能會有的反抗勢力，五月十日以兵力解散張開儒在廣州城內所設立的機關，並於十一日在韶關逮捕張氏，監禁於督軍署中，莫氏事後宣稱張開儒是因爲「侵吞軍餉，暗助北軍情事，被雲南督軍免職，並電請粵督拘捕，其秘書兼軍政府陸軍次長崔文藻同日被捕，即經槍斃。〔註二七〕桂軍於十二日再劫掠陸軍部，並毀其匾額。〔註二八〕桂軍以此種名義打擊支持革命黨之力量，亦在警告廣州城中不與桂系合作之分子；非常國會於五月十八日再召集會議，三讀通過了軍政府修正案，對聯合政府之名稱仍然沿用軍政府之名義，主持者改稱爲政務總裁，選舉七人出任之，再由其中互相推選出一人爲主席總裁，修改後之大綱如左：

修正中華民國軍政府組織大綱

中華民國國會非常會議爲保持護法之統一與發展。特修正中華民國軍政府組織大綱，並宣布之。

第一條：中華民國軍政府以護法各省各軍之聯合爲基礎，於國會大總統之職權不能行使期內，依本大綱之規定，行使中華民國之行政權。

第二條：軍政府職權如左：

(一)關於和戰事件。

(二)辦理共同外交，訂立契約。

(三)監督共同財政，辦理內外公債之募集。

(四)裁決省與省之爭議事件。

(五)關於承認護法省區軍隊之加入事件。

(六)關於統籌軍備及計劃作戰事件。

但關於人民有負擔之契約，內外公債之募集，及和平條約之提出，須經國會非常會議之同意或追認。

第三條：軍政府以由國會非常會議所選出之政務總裁七人組織政務會議，行使其職權。

政務會議以政務總裁一人爲主席，由政務會議推定之。

護法各省及經政務會議承認之護法各軍，得各派出代表一人，關於第二條所載第一第二第四第六各款，得參預政務會議。

第四條：軍政府設立右列各部，直隸政務會議。

外交部

內政部

財政部

參謀部

陸軍部

海軍部

交通部

司法部

第五條：各部事宜，除由政務總裁兼管者外，得各設部長一人。

第六條：部長由政務會議特任之。

政務總裁有事故時，得委託部長一人代理。

第七條：政務總裁得兼其他職務。

第八條：凡關於政務之文書，由政務總裁連署公布之。

第九條：政務會議內部附屬機關之組織，另以條例定之。

第十條：護法各省自立政府之職權，一仍其舊，但現隸北京政府之機關，各省不能直接管轄者，軍政府得收回之。

第十一條：本大綱自宣布之日施行。

第十二條：本大綱自國會、大總統能行使其職權時廢止。〔註二九〕

修正軍政府組織大綱宣佈之同時，國會又發布一道通告全國的電文，說明改組的因由是陸榮廷與唐繼堯不能與中山先生合作，共同應付內政危機，為改善此種關係，才改組軍政府，其電文略曰：

「曩者軍政府成立伊始，祇以事屬首創，未臻完備，遂使唐陸兩公謙讓未遑，西林一老，置身局外，伍唐程林胡諸總長，袖手於廣州，幸賴孫公中山一人仔肩危局，撐持至今，斯豈諸公護法之志彼此異志歟？抑亦立法未善之所致也。同人等反躬內省，鑒於時局上之要求，而共認軍政府改組之不可緩久矣。今則修正中華民國軍政府組織大綱，業於本日議決公布，自時厥後，同人等最終希望，惟在海軍及各省同志戮力一致，擁護新政府之成立與發展，如身使臂，如臂使指，以繼現軍政府未竟之功。」〔註三十〕

五月廿日下午國會非常會議依修正後的軍政府組織大綱第三條之規定，開會選舉七位政務總裁，出席會議的議員共有一百二十餘人，選舉結果，中山先生得一百零七票當選為政務總裁，其餘有伍廷芳、唐紹儀、林葆懌、陸榮廷、唐繼堯等亦順利當選，而由政學系支持的岑春煊却與民友系的孫洪伊得票相等，經第二次投票後，岑春煊才以較多票當選〔註三一〕；同日，中山先生再向國會提出辭職書，得國會照准，辭去大元帥之職。五月廿一日中山先生派居正為軍政府辦理交待委員，並發佈留粵父老昆弟書〔註三二〕，率領戴傳賢、朱執信、葉夏聲等搭乘日本大阪商輪蘇州丸離開廣州，廿六日抵達汕頭境內三河壩，巡視粵軍前線，留駐達一週之久，才經臺灣、日本而定居於上海。〔註三三〕

國會非常會議選出七位政務總裁後，即發電給各總裁希望他們早日就職。同時

在五月廿六日決議派居正、焦易堂二人爲國會代表，持當選證書及敦請中山先生就職的信函，從廣州赴上海，促請中山先生南下出席政務會議。唐繼堯、伍廷芳、林葆懌、吳景濂、羅家衡諸人也都有敦促的私人信函，但中山先生對軍政府已感失望，因此回答說：「一息尚存，不忘救國，惟鑒於孤立無援之苦，誠不欲再蒙居先之誦〔註三四〕。」僅將當選證書收下，但未宣誓就職，他不願和桂系軍人政客周旋，幾經黨內同志的要求，才派徐謙爲他個人的全權代表，到廣州參加政務會議，觀察軍政府內部的動靜，自己則隱居上海與胡漢民、鄭魯等讀書，練字〔註三五〕，並開始撰寫其思想之精華「孫文學說」。

岑春煊於六月廿九日由上海南下，開始與西南各軍政要人及國會商討軍政府組織事項，至七月五日，政務總裁之中除中山先生及唐紹儀外都已正式宣告就職了，因此政務會議的總裁有五人，已超過半數，依法可以召開政務會議，便發表了開會的通電。〔註三六〕

政務會議中的主席總裁一職，因西南各方推出不同的人選，而發生爭執，莫榮新等原擬推舉伍廷芳爲主席總裁，李烈鈞亦表同意，但陸榮廷認爲伍廷芳與革命黨過於接近，不會聽信於桂系。他覺得岑春煊較爲適宜，便於七月十五日正式通電舉岑氏爲總裁主席，其電略云：

「惟當主任一席，尤占鉅要，非得宏毅強幹，碩學宏才，不足提綱契領，經緯庶政，廷謹依組織法推舉岑公春煊爲總裁主任，請總裁諸公同意主張，即速推選，俾即日任事。」〔註三七〕

陸氏推舉岑春煊是因爲桂系聯合岑氏之後，一方面可在國會中得到政學系的合作，並吸收益友系的議員而控制國會，一方面桂系與岑氏個人有舊關係，並曾有共事之經驗，因此若再度合作，定可收到指臂之效。政務會議選舉後，岑春煊順利當選，岑氏乃於八月廿一日正式通電就職。〔註三八〕

改組之工作至此全部完成，軍政府中重要人事安排如左：

首席政務總裁兼內政部長 岑春煊

總裁兼外交部長	伍廷芳
陸軍部長	莫榮新
總裁兼交通部長	孫文
參謀部長	李烈鈞
總裁兼海軍部長	林葆懌
內務次長	冷 遜
陸軍次長	林 虎
海軍次長	湯廷光
參謀次長	方聲濤
總務廳長	伍朝樞
秘書廳長	章士釗
四川代表	吳永珊
雲南代表	趙 藩
湖南代表	陳 强
陝西代表	趙世鈺

而陸榮廷、唐繼堯二人雖然居有總裁之名，但實際上並未參加政務會議，他們分別派莫榮新及趙藩為代表，中山先生亦未親自出席，而令徐謙代表之。改組後的軍政府，在表面上是大公無私，容納了各方面的人物及代表，但實際上，一切政務均由桂系及政學系所把持，軍政府落入軍閥政客之手後，西南護法運動便進入了一個新的混亂局面。

第三節 軍政府前期失敗之檢討

前期軍政府自民國六年九月成立至民國七年五月改組完成，前後所經的時間不過八個月，其失敗之快速為中山先生始料所不及，今針對其失敗的原因，歸納為下列數點：

一、缺乏武力爲後盾：政治是講求現實的，尤其是民國六年國內各地都被軍閥割據，他們均未具有深刻的政治思想，眼光短淺，以私人及眼前利害爲第一要義，處於這種環境下若以理想救國之口號去打破他們的迷夢，無異緣木求魚，唯一能行之法只有以武力制服。當時粵省是桂軍的天下，曾在軍政府任參軍之職的吳鐵城先生回憶當時粵省的軍事情況時曾說：

「那時候以廣東來說，客軍麇集，膨脹他們的部隊，至少擴大他們的編制與番號；沒有地盤的覬覦地盤、搶地盤，有地盤的保守地盤、擴大地盤，至少是刮地盤之皮而無所不用其極，豺狼一群，不聽指揮。」〔註三九〕

桂系軍隊以陸榮廷爲首，陸氏自護法之始即是以私利爲出發點，因此對中山先生並不熱衷支持，當中山先生想建立一支革命武力時，就遭受桂系的百般刁難。當時陸榮廷所領的桂軍除了環繞粵省及在桂、在湘不計之外，在粵省內的桂軍估計有十幾萬之多，而革命黨除了擁有海軍第一艦隊及省衛軍二十營以外，並無其他軍隊，因此在軍力上比不上桂系，在政治上就無法有任何施展抱負的機會了。粵政既在桂軍掌握之中，革命黨爭取到手的二十營警衛軍所處局勢也就很危險了，若不爲桂軍吞噬亦無法獲得給養，因此爲求自保只得自願被調往援閩，以策保全。而海軍將領程璧光逐漸傾向桂系，不再受軍政府調度，陳炯明自控有粵軍之後亦生異心，對中山先生之命令陽奉陰違。軍政府在中山先生主持下真成了空頭政府，在粵省垣之中成了孤軍奮戰，一無援助的慘局，其失敗亦是必然的。

二、政治上失去支持：在民主國家中，國會是代表民意的機構，掌有立法、監察之權，軍政府的成立即是得到國會的 legal 支持。但是國會中有政學系在內翻雲覆雨，結黨營私，勾結實力派，風氣影響之下大多夢想個人如何圖謀私利，飛黃騰達，結果議會中風氣大壞。雖然支持中山先生的民友系尚保存廉匹之風，與其他兩派展開爭端，無奈人數太少，無法影響議局。而政學系，益友系又視民友系爲不識時務，不知通權達變的激烈頑固派，於是二者聯合起來，在國會中控制了表決權，處處打擊民友系。桂系又從中與之勾結，因此當時議員雖然只有一百五、六十人，其中

分成小黨系則有五、六派之多；各捧所捧，各鑽前程，對護法之目標棄如敝履；軍政府倚為政治後臺的國會變成此種狀況，其前途自然黯淡無光了。當李烈鈞等提出改組軍政府案時，國會議員大多相爭支持，而不管軍政府之態度如何。他們甘為桂系的工具，仰承陸、唐的鼻息，全力支持以桂系利益為重的改組陰謀。中山先生及民友系在國會內失去支持的力量後，只得宣告失敗。

三、軍閥之阻撓：中山先生號召護法原起因於北洋軍閥控制政權，出賣國家權利，雖經他苦口婆心頻頻呼籲以國權為重，軍閥們非但無悔禍之心，反而更為變本加厲倒行逆施，於是中山先生在廣州建立軍政府，以奠定國本救民出水火為目標，但是當時西南軍人中把組織軍政府之事認為祇是向北方討價還價的政治資本，若北方不答應其索求，即舉出軍政府作為抵抗的招牌，一但北方有了些微反應，便致送密函，派遣秘使向北方暗送秋波，而堂堂皇皇地向外宣言南北雙方應由妥協的和平方法尋求全國的統一，以掩飾其勾搭的行為。中山先生自然不願作為軍閥之工具，因此被認為是南北妥協的絆腳石，急欲排斥而後快，護法工作就在軍閥私利下被犧牲了。

中山先生主持軍政府的時期內，他一直以為護法工作必需在革命黨及實力派軍人團結一致的情形下才能完成，因此對護法原則無妨礙的先決條件下，他總是盡量滿足西南實力派軍閥們的慾望。但是西南軍人之野心畢竟是無止境的，在西南護法聯合會籌備過程中，中山先生原本並不反對成立這種組織，反而希望能藉此種組織而得到西南派系間軍事的合作，後來他發覺聯合會已在陰謀份子暗中改變下，失去了原來的目的，中山先生便出面堅決反對，他的理由是：

一、聯合會原本的構想是成立於軍政府之外，一管軍事，一理內政、外交，兩者互不相妨，但陸唐之意則是欲另外設立政治機構，完全受桂系控制，對此機構的合法性則棄而不論，因此對國會的態度便完全不在乎，打算在違法的情況下也要達到目的，中山先生自然不願護法地區有此違犯法律的行為出現，又南方若許其成立，則其職權將干預到軍政府之原有權力，形成軍人干政，軍政府將無存在之意義了。

二、陸唐之意在尋求新的政治資本，好對北方談判時可以有提出條件的資本，於是乘著另立機構之時，將軍政府的原有權力吸收過來，使他們已擁有的武力可以和政治配合一致，完成「軍」「政」合一，一方面壯大其原有的聲勢，另一方面並可排除在西南一直阻手礙腳的中山先生及革命黨員，乘機消除反對份子，中山先生洞悉其陰謀，因此全力反對。

三、北方正召集新國會，並否認南方舊國會為合法的民意立法機構，此種目無法紀之行爲，深受國內有識份子之指責，若南方亦效其所爲，改變軍政府原有的護法原則，而企圖與北方妥協，無異失去原有立場，與北方國會都成了違法失職的機關，國會今後失去堅決護法的原則，這和其他軍閥行徑並無不同之處，最後必然大失民心。

雖然革命黨及中山先生竭力反對改組軍政府，但是他們失去海軍、粵軍之實力支持；在政治上又失去國會之助，因此改組案在西南實力派聯合之下通過了，此種新型態的軍政府與原先的組織在基本精神及實質組織上有很顯著的不同，其差異點爲：

一、改獨裁制爲合議制，但實際上仍然是獨裁制：民國六年的軍政府，設大元帥一人總理軍府內各項事務，是獨裁制，下設三位元帥爲輔導，平時由大元帥掌理軍府，一旦大元帥無法行使職權時，則由首次選出的元帥代行其職責。修改後的軍政府，名義上選舉七位政務總裁，組成政務會議，行合議之制，若政務總裁出缺時，無補選之法是其缺點，政務會議中由總裁互相推舉一人爲主席，岑春煊當選爲主席後，大權獨攬，成爲獨裁之制。雖然在組織大綱中，並未規定主席總裁有任何權責可以超越其他總裁，但岑氏有西南軍人爲後盾，並奉陸、唐之命唯謹，故可置其他總裁於不顧。換言之，陸、唐之用意在改中山先生獨裁制，成爲他們獨裁而已。

二、組織在形式上趨於嚴密，實際上則更爲渙散：民六年的軍政府設有六部：即外交、內政、財政、陸軍、海軍、交通。民國七年之軍政府除六部外另設有參謀、司法兩部形成八部，各部部長由政務總裁兼管外，另可設部長一人，部長人選又不

須經國會認可，而由政務會議直接任命，各部長向政務會議負責，不向國會負責，此舉正是西南實力派力謀脫離國會束縛之明記，其對民主政治並未抱著多大信心，他們所追求的只是軍事獨裁，而假披著民主的外衣而已，因此各部雖然形式上成立，但實際並無多少事件可辦，全部實權操之於岑春煊及其後臺老板陸榮廷、莫榮新之手，軍政府在組織上形成空頭政府。

三、廢除保全臨時約法的決心：民六年的軍政府組織大綱第十二條規定，其有效時限為「臨時約法完全恢復、國會及大總統之職權完全行使廢止」，其對維護約法之決心在大綱中明言規定，但民國七年之修改大綱中第十二條規定「本大綱自國會、大總統能行使職權時廢止」，對約法維護之心明白宣告廢除，只表明向北方爭取的對象是國會及大總統，將革命黨誓言保全約法的精神則略去不論，使革命黨在此後反對軍政府之背棄護法時，無法在法律條文上取得攻擊的依據，此為民國七年桂系修改組織大綱的「精華」所在。

軍政府組織大綱之修定與聯合會的關係亦是密切的，當陸、莫在湘省軍事失敗時，才想全力推動組織西南聯合會的工作，但經中山先生堅決反對後，欲另謀他途，擬對軍政府做根本的改造，於是把原來要付予聯合會的權力移至軍政府組織中，在軍政府內的政務會議凡是有關議決和戰、訂約、外交、軍備、作戰等事項，及省與省之間的爭執問題上，均許護法各省、各軍派代表參加，使得原操在文人之手的軍府加入軍人的力量，在表面上達成「軍」、「政」合一的目的，實質上則是「軍」控制了「政」，軍府淪為軍人政客的爭利機關，中山先生護法的工作乃陷入更艱困的地步，軍府變成戕賊正義，禍害國家的凶器了。

附 註

〔註 一〕莫汝非著「程璧光殉國記」，載革命文獻四十九輯，388頁。

〔註 二〕致唐繼堯陸榮廷等徵詢對西南聯合議意見電，載國父全集第三冊，483頁。

〔註 三〕岑春煊派趙正平由滬至寧與李純協商和議辦法，載中華新報十一月廿六日。

〔註 四〕孤軍社編「中國政黨小史」，178頁。

- [註五] 莫汝非著「程璧光殉國記」，載革命文獻四十九輯，390～391頁。
- [註六] 同註五，392頁。
- [註七] 致陳炯明開改組軍政府事電，載國父全集第三冊，557頁。
- [註八] 同註五，392～395頁。
- [註九] 李烈鈞致滇黔川各要人電，載革命文獻五十輯，102頁。
- [註十] 陳炯明為聯合會議與軍政府職權問題電，載革命文獻四十九輯，138頁。
- [註十一] 陳炯明擬胡漢民代表粵軍參加聯合會議致國父電，載革命文獻，138頁。
- [註十二] 復陳炯明望派胡漢民出席西南聯合會議電，載國父全集第三冊，535頁。
- [註十三] 見章炳麟著「太炎先生自定年譜」，38～39頁。
- [註十四] 李烈鈞致滇黔川各主帥電，載革命文獻五十輯，105頁。
- [註十五] 邵元冲著「總理護法實錄」，載革命文獻第七輯，23頁。
- [註十六] 同註十五，23頁。
- [註十七] 致陳炯明開改組軍政府事電，載國父全集第三冊，557頁。
- [註十八] 譚人鳳致邵價人述廣州軍政府改組情形函，載革命文獻四十九輯，142頁。
- [註十九] 孤軍社論「中國政黨小史」，139頁。
- [註二十] 邵元冲著「總理護法實錄」，載革命文獻第七輯，23～24頁。
- [註二一] 李睡仙著「陳炯明叛國史」，載中國現代史叢刊第二冊，433頁。
- [註二二] 為國會通過改組軍政府案辭大元帥職致孫洪伊等電，載國父全集第三冊，559頁。
- [註二三] 辭大元帥職之通電，國父全集第一冊，833頁。
- [註二四] 致汪兆銘等告暫留粵並囑查上海是否可居電，載國父全集第三冊，561頁。
- [註二五] 軍政府公報七十九號，第2頁。
- [註二六] 留滬國會議員林森等主非常國會延期改組電，載革命文獻第七輯，91頁。
- [註二七] 載東方雜誌，十五卷六期，208頁。
- [註二八] 邵元冲著「總理護法實錄」，載革命文獻第七輯，26頁。
- [註二九] 修正中華民國軍政府組織大綱中華民國史料，427頁。
- [註三十] 國會非常會議通告全國宣布修正中華民國軍政府組織大綱之旨趣電，中華民國史料，428頁。
- [註三一] 邵元冲著「總理護法實錄」，載革命文獻第七輯，24頁。
- [註三二] 載國父全集第一冊，834頁。
- [註三三] 毛思誠編著「民國十五年以前之蔣介石先生」，53頁。
- [註三四] 覆伍廷芳、林葆懌函，載國父全集第三冊，564頁。
- [註三五] 蔣永敬著「胡漢民先生年譜稿」，載現代史叢刊第三冊，170頁。
- [註三六] 軍政府政務總裁就職通電，載革命文獻四十九輯，143頁。
- [註三七] 陸榮廷推舉岑春煊為總裁主任電，載中華民國史料，429頁。
- [註三八] 王景濂、唐乃霽編「中華民國法統遞嬗史」政務會議主席岑春煊就職通電，轉引自革命文獻四十九輯，143～144頁。
- [註三九] 吳鐵城著「吳鐵城回憶錄」，95頁。