

绪 言

一 问题的缘起

辛亥革命推翻了封建帝制，用事实为清末的君主立宪与共和立宪之争做出了结论。当时，以孙中山为首的革命党人，怀有建立民主共和制国家的美好理想，并为此进行了积极的努力和斗争。原立宪派人士，虽在具体的政治主张上与革命党人不尽相同，但亦有建立运行有序的法治国家，发展社会经济的热切愿望。孙中山在就任临时大总统之初即向来访的记者宣称：“中华民国建设伊始，宜首重法律。”^①熊希龄在就任国务总理后宣布：“鄙人之政见，可以简单言之者，则使中华民国为法制国是也。”^②学习西方共和制国家，立法建制，以法治国，在当时形成一股颇有声势的社会思潮，法政（法律）学校的纷纷建立，法律书籍的大量出版，各界人士对制定民国宪法问题的高度关注及关于宪法内容的热烈争论，以及各种报刊上众多谈论法律、法制问题文章的刊载，可以说是这股思潮勃勃涌动的生动表现。

与此同时，在革命党人和一些原立宪派人士的努力下，先后

^① 《在南京答〈大陆报〉记者问》，《孙中山全集》，第2卷，中华书局1982年版，第14页。

^② 《在参众两院议员暨各党代表茶话会上演说辞》，《熊希龄集》（上），湖南人民出版社1985年版，第502—503页。

建立了具有临时国会性质的各省都督府代表联合会、南京临时参议院、北京临时参议院和第一届正式国会，制定了具有临时宪法性质的《中华民国临时政府组织大纲》、《中华民国临时约法》和《中华民国宪法草案》（《天坛宪草》），以及一批涉及经济社会生活诸多方面的法律、法规，为建立共和民主的法治国家进行了积极的努力，并取得了相当的成果。虽然由于资产阶级的幼稚和软弱，这些努力终归于失败，但这些立法活动及其成果，在促进中国由传统社会向近代法治社会的转变中起了不可忽视的积极作用，对当时及此后的政局和社会生活产生了深刻的影响，在中国近代史乃至整个中国历史上写下了不可或缺的一页。

这段历史值得我们认真研究。

二 相关的研究

关于民国初年的法治思潮问题，尚未见学界论及。关于民初国会的立法建制问题，则久已有一些相关研究。

辛亥革命后及民国时期，即出版了一些关于中国近代议会史、法制史或立法史的著作，如《参议院一年史》（林长民著，载《庸言》第一卷第四号）、《中华民国开国史》（谷钟秀著，上海泰东图书局 1917 年版）、《中华民国宪法史》（吴宗慈著，东方印刷局 1924 年版）、《中国立法史》（顾敦铎著，苏州木渎心正堂 1931 年）、《近代中国立法史》（杨幼炯著，商务印书馆 1936 年版）等。这些著作中部分内容涉及民初国会及有关立法活动的一些情况，但由于时代所限，这些著作对当时有关情况多为一般性的叙述和归纳，尚缺乏深入的分析。

在建国后的 20 多年中，除少数论著对《中华民国临时约法》有所评述外，关于民国初年国会立法建制中的其他问题缺乏具体

的研究。近 20 多年来,国内报刊陆续发表了有关辛亥革命时期议会及立法情况的论文数十篇,代表性的有:《南京临时政府的立法建制》(唐上意,《近代史研究》1981 年第 3 期)、《试论民国的议会政治》(林增平,《湖南师范大学社会科学学报》1990 年第 6 期)、《民国初年的制宪之争》(张学继,《近代史研究》1994 年第 2 期)等。这些论文主要对南京临时政府立法建制情况和民初几个立法机关的性质及运行情况进行了介绍和评论。有关辛亥革命史和民国史的专著,如《辛亥革命史》(章开沅、林增平主编,人民出版社版)、《辛亥革命史稿》(金冲及、胡绳武著,上海人民出版社版)、《中华民国史》(李新等主编,中华书局版)等,对于民初立法机关的建立和立法问题,亦均有所论述。我国台湾学者涉及此问题的代表性研究成果有:张玉法《民国初年的国会》(《中央研究院近代史研究所集刊》第 13 期)、《民初对制宪问题的争论》(《中央研究院近代史研究所集刊》第 12 期)、荆知仁《中国立宪史》(联经出版事业公司 1984 年版)、李守孔《民初之国会》(正中书局 1977 年版)等。这些论著或就民国初期立法机关的组建及运作的主要情况,进行介绍评论,或就此时期某些立法成果,主要是具有临时宪法性质的《中华民国临时政府组织大纲》、《中华民国临时约法》,进行分析评介,有的则主要是汇集了相关资料。

国外,日本、欧美特别是美国,近 30 年来,均有相当数量关于中华民国史的研究成果发表,但有关民初国会立法问题的论著,所见不多。其中,《中华民国临时约法的产生与宋教仁》([日]松本英纪,《立命馆史学》,第 2 号)、《临时约法的性质与背景》([日]渡边龙策,《中京商学论丛》,第 11 卷第 3 期),尚可称为是关于此问题的专论;《剑桥中华民国史》(中国社会科学出版社 1993 年中文版)中“革命后的政治风云”一章,亦涉及

民初议会及立法活动的某些情况。

综上所述，关于民国初年的法治思潮与法制建设问题，已有某些研究，但尚有待研究或有待深入研究的重要内容还相当多，如：民初革命党人、原立宪派及其他各界人士对推翻封建专制制度，建立民主共和的法治国家问题的认识；法政（法律）学校建立和法律书籍出版的情况；各界人士对民国宪法问题的关注，民国初期的几个立法机关立法活动的规则、程序以及实际的运行情况；南京临时参议院维护法制的种种努力；北京临时参议院有关官制、官规和经济社会问题立法的情况；第一届国会（一期常会）关于《中华民国宪法草案》的制定及对此宪草的分析评价，等等。此外，还需要将民初法治思潮与国会立法建制的情况，作为这一时期社会政治生活的一个重要方面进行系统、深入的研究，对其在近代中国社会发展中所具有的地位与作用，做出较为全面与适当的评价。

三 本书的思路与基本框架

辛亥革命推翻封建帝制，建立了中华民国。民国建立之初，革命党人和一些原立宪派人士，怀着将中国建成民主共和的法治国家的美好理想，积极鼓吹以法治国，依法行事，法政（法律）学校纷纷建立，法律书籍大量出版，各界人士对制定宪法问题高度关注，并对宪法内容进行了认真的研究，形成了一股颇有声势的法治思潮。

同时，辛亥武装起义爆发后，在革命党人及一些原立宪派人士的努力之下，南方独立各省及北方一些省份的代表组成各省都督府代表联合会（或称各省代表会），制定了《中华民国临时政府组织大纲》，成为组建南京临时政府的法律根据。此后，南京

临时参议院、北京临时参议院以及第一届国会作为中华民国的立法机关相继建立，并制定了《中华民国临时约法》、《中华民国宪法草案》（《天坛宪草》），以及一批涉及政治、经济、社会生活的法律、法规，如中央政府各行政机构的官制、官规、《国籍法》、《服制》、《议院法》、《印花税法》等，为制定建立共和国所必需的法律、法规进行了富有成效的工作。据作者对北京临时参议院历次会议速记录的统计，在其存在的近一年中，共开议各种议案 259 件，其中法律、法规案 129 件，尤为引人注目。

但是，由于当时的革命党人还不懂得，法律特别是宪法，是统治阶级利益和意志的体现，它的实施必须要有国家统治阶级的强制力量为保证，以为一纸宪法就可以限制袁世凯的专制独裁，就可以成为“共和政体之保障”（宋教仁语），而将其主要精力投入议会斗争，终导致《临时约法》被毁弃，《天坛宪草》流产，建立共和政体的努力归于失败。尽管如此，民国初年，各界人士对以法治国，依法行事的鼓吹、呼吁，立法机构中的革命党人和一些原立宪派人士积极的立法活动，在中国由传统社会向现代社会转变的过程中，起到了不可忽视的积极作用，对当时及此后的政局和社会生活产生了深刻的影响。

基于以上认识，本书研究的重点问题，拟有以下三个：一、民国初期法治思潮的产生及在各方面的表现；二、在辛亥革命中及民国初年建立的几个立法机构立法活动的规则、程序及其实际运行情况；三、此时期所制定颁布的主要法律法规具体制定过程中的有关情况及其利弊得失。

本书第一章首先对辛亥武装起义后，筹建中华民国临时政府时期及民国初年，从新政权的建立者到各界人士对以法治国，依法行事问题的认识，建立法政（法律）学校，出版法律书籍的情况，各界人士对民国宪法的研究，以及为依法行事而进行的努力

和斗争等情况，进行了考察。本章认为，在辛亥武装起义后筹建民国政府的过程中及民国初期，社会上形成了一股颇具声势的法治思潮，表现出当时人们对以法治国，依法行事的强烈愿望，这股法治思潮是民国初年国会立法活动的思想背景，对民初法制建设起到巨大的推动作用，并对此后中国社会的发展产生了积极的影响。

第二章对辛亥武装起义后，南方独立各省（地区）为筹建统一的中央政权而组建的具有国会性质的机关——各省都督府代表联合会的情况进行考察，主要论述了各省都督府代表联合会制定和修正《中华民国临时政府组织大纲》及其他一些重要法律、法规的过程及其中的主要问题。本章认为，各省都督府代表联合会制定的具有临时宪法性质的《中华民国临时政府组织大纲》，以法律的形式否定了封建专制制度，确定要在中国实行民主共和制度，为组建南京临时政府提供了法律依据，这是辛亥革命的重要成果，具有巨大的进步意义。这个大纲虽存在严重缺陷，但其毕竟是“中华民国宪法之权舆”，^① 其开创之功应予足够的肯定。各省都督府代表联合会制定的其他某些法律，也对此后的社会政治生活产生了重要影响。

第三章着重论述南京临时参议院的立法活动，对其立法活动的规则、程序，关于《中华民国临时约法》及其他一些重要法律、法规的制定等情况进行了考察，并论述了南京临时参议院为维护法制所进行的努力。本章认为，南京临时参议院作为一个革命的立法机关，制定了中国历史上第一个共和国临时宪法性质的《中华民国临时约法》，其立法活动本身及其成果，均具有划时代的意义。南京临时参议院为施行和维护法制而进行的努力，亦为

^① 杨幼炯：《近代中国立法史》，商务印书馆 1936 年版，第 77 页。

我们留下了有价值的记录。

第四章首先论述了临时参议院北迁后发生的一些变化，包括议员人数、议员的构成、院内的组织机构、各党派力量的消长等等，然后着重考察了北京临时参议院最重要的立法活动——制定《中华民国国会组织法》和《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》中的主要问题，并对北京临时参议院立法活动的程序、规则及其本身遵行法律、法规的情况进行了分析。本章认为，北京临时参议院的议事活动是西方议会政治在近代中国的一次重要实验，北京临时参议院的大部分参议员，怀有建设民主共和国家的理想，初具西方议会民主政治的常识，也比较了解国家的历史与国情。他们中间相当多的人，认真履行自己的职责，为把中国建设为民主共和的法治国家，进行了积极的努力，制定或审议通过了一批涉及国家生活诸多方面的法律、法规，其对国人思想观念和社会政治生活所产生的积极影响，是不应忽略的。

第五章论述中华民国第一届国会（一期常会）时期的法制建设情况，着重考察其制定《议院法》和《中华民国宪法草案》（《天坛宪草》）中的几个主要问题。本章认为，第一届国会（一期常会）时期，革命党人与代表封建专制势力的袁世凯之间的矛盾日益激化，并发生了二次革命。但在国会中的部分国民党籍议员，基于在中国建立民主共和制的理想和对宪法效力的不切实际的幻想，力图制定出一部民主共和制的正式宪法，并为此做出了种种努力，与袁世凯及各种反对势力进行了一定程度的斗争。在袁世凯镇压二次革命，其专制独裁的真实面目充分暴露之后，一部分原对袁世凯抱有幻想的国会议员终于觉醒，与国民党籍议员加强了团结合作，终使《天坛宪草》冲破袁世凯的种种阻挠破坏而问世。《天坛宪草》后虽以被袁世凯扼杀于摇篮之中的悲剧告终，但其所体现出的民主共和精神仍产生了积极的、长远的影响。

响，部分国会议员为建立民主共和制度坚持斗争的精神，则更显得难能可贵。

结论一章对民初法治思潮与法制建设问题进行总体性的评价，认为，民国初期的法治思潮是清末立宪思潮在辛亥革命推翻封建专制制度的新的历史条件下的发展，表现了革命党人和各界人士要求将中国建成民主共和的法治国家的强烈愿望。这股勃勃涌动的法治思潮对国会的立法活动起了重要的推动作用。民国初年对以法治国的舆论鼓吹和国会的法制建设活动，是我国在由传统的人治社会向现代法治社会转型过程中一次可贵的努力和尝试。虽然由于中国资产阶级的幼稚与软弱，这一努力在以袁世凯为代表的封建军阀集团的阻挠、破坏和镇压下归于失败，但是，这些先进的中国人为将中国建成民主共和的法治国家所进行的努力，对当时及此后的政治、经济及社会生活产生了广泛和深刻的影响。这种影响随着时间的推移，日益显示出其所具有的积极意义。

目前，我国正处于经济社会发展的重要时期，由人治向法治的转变是我们面临的一个重要问题。民国初年革命党人及各界人士对以法治国问题的认识，以及立法建制的种种努力、取得的成果及最终失败的命运，或可为我们提供某些有益的借鉴。

（按：本书中所谓“民国初年”，下限定在 1913 年底，理由如下：中华民国建立后，以孙中山为首的革命党人和一些原立宪派人士，热望将中国建为民主共和的法治国家，并为此进行了积极的努力。另一方面，以袁世凯为代表的封建势力，则极力阻挠、破坏这一进程，坚持实行封建专制政治。这两种势力的激烈较量，构成了这一时期政治的主要内容。随着二次革命的失败，革命党人手中的军事力量丧失殆尽，袁世凯控制了全国政局，又

于 1913 年 11 月解散国民党，追缴国民党籍国会议员的证书、徽章，继而解散国会，残留在国会中的民主共和力量亦风流云散。于是，由辛亥革命而形成的政治局面彻底扭转，中国由此进入北洋军阀的统治时代。）

第一章 民国初年的法治思潮

辛亥革命推翻清王朝，建立了中华民国，用事实为清末的君主立宪与共和立宪之争做出了结论。民国初年，以法治国，依法行事，将中国建成民主共和的法治国家，是革命党人及一些原立宪派人士的强烈主张，并为此进行了积极的努力和斗争。这一主张得到社会各界的广泛响应，以法治国成为举国上下的普遍舆论，同时，法政（法律）学校在全国各地纷纷建立，各种法律书籍大量出版，汇为一股勃勃涌动的社会思潮，而社会实际生活中因是否依法行事而发生的矛盾与冲突，则成为这股法治思潮涌动中激起的浪花。

一 以法治国的社会舆论

中华民国建立后，在欢呼庆贺中国社会这一历史巨变的同时，从这场革命的领导者到各界人士纷纷强调，这个新建立的国家，应是一个尊崇法律，依法行事的法治国家，以法治国的言论发于多种场合，载于各种报刊。各界人士还对制定宪法问题给予了极大的关注，对宪法内容进行了热烈的讨论。以法治国成为普遍的社会舆论。

（一）革命党人对以法治国的推崇

以孙中山为首的革命党人对西方民主共和制度有强烈的向往

和较多的了解，他们在领导辛亥革命成功并建立了中华民国之后，一致强调，制定宪法和法律，以法治国，是使中华民国的民主共和制度得以确立并巩固，人民生活幸福的重要保障，立法建制是民国政府的当务之急。

1912年1月6日南京临时政府甫经成立，孙中山在会见记者时即宣称：“中华民国建立伊始，宜首重法律。”^①在作为南京临时政府立法机关的临时参议院成立之时，孙中山亲率内阁成员前往祝贺，并致颂词，极言立法工作之重要，称参议院“所议者国家无穷之基，所创者亘古未有之制，其得也五族之人受其福，其失也五族之人受其祸。”^②认为由作为人民代表的立法机关立法建制，是中国历史上的亘古伟业，其得失关系着国家的前途和各族人民的命运，这表现出孙中山对以法治国，建立民主共和的法制国家的极端重视。故而，孙中山任命同盟会的重要领导人，对法政素有研究的宋教仁任南京临时政府法制局长，在较短时间内，编制并经参议院通过了一批民国建立后所亟须的法律法规。

当1913年初第一届正式国会即将召开之际，孙中山所属望正式国会的，是制定出一部符合民主共和精神的宪法。他认为，一部好宪法“为立国之根本”^③；“国会开幕后，辟头第一事须研究一部好宪法。中华民国必有好宪法，始能使国家前途发展，否则将陷国家于危险之域”^④。

① 《在南京答〈大陆报〉记者问》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第14页。

② 《祝参议院开院文》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第44页。

③ 《在上海国民党恳亲会的演说》，《孙中山全集》第3卷，中华书局1982年版，第2页。

④ 《在上海国民党茶话会的演说》，《孙中山全集》第3卷，中华书局1982年版，第5页。

黄兴也是以法治国的积极倡导者，他对制定民国宪法问题同样极为重视，认为民国宪法问题为“现今最重大者”，将来民国的政治前途“全视乎民国宪法如何”。^①他称制定宪法为“建设共和国家之第一著”；“人民之保障，国家强弱之所系焉”，并将制定宪法作为“吾党莫大之责任”。^②一心要将中国建成民主共和制国家，实行议会政治的宋教仁，更将宪法视为“共和政体之保障”。^③

王宠惠是革命党人中的法学专家，早年毕业于北洋大学法科，后又留学日本、美国，获法学博士学位。他对于以法治国问题的关注，充分体现在其所著的《中华民国宪法刍议》一书和其拟就的《中华民国宪法草案》中。^④在《中华民国宪法刍议》中，王宠惠认为，“宪法者立国之大本也，……必其宪法良好，国本稳定，乃足以自存”，把制定一部好宪法提到了关系国家能否“自存”的高度。故此，他提出，对宪法问题“国民皆有研究之责”。

由宋教仁、徐血儿、邵力子等革命党人主持的《民立报》，是宣传以法治国思想的重要阵地，其刊载的鼓吹以法治国，建立民主共和的法治国家，以及讨论宪法和各种法律问题的文章连篇累牍，对于有关法政（法律）学校的情况及临时参议院和国会立法活动的报道尤为详尽。在民初的报刊中，《民立报》的这一特

① 《在国民党上海交通部欢迎会的演说》，《黄兴集》，中华书局 1981 年版，第 309 页。

② 《〈民国〉月刊出世辞》，《民国》第 1 卷第 1 号。

③ 《国民党欢迎会演说辞》，《宋教仁集》，中华书局 1981 年版，第 460 页。

④ 《中华民国宪法刍议》1913 年 3 月由上海南华书局出版，同年 5 月国民党粤支部再版。笔者所见，为自 1913 年 4 月 9 日至 5 月 4 日分 25 次，陆续刊于《大公报》者其拟就的《中华民国宪法草案》共 8 章 100 条，每条后均附有说明，自 1913 年 5 月 19 日—6 月 21 日，分 18 次陆续刊于《大公报》。当时的《民立报》也刊载了这两篇著作。

点是十分突出的。

此外，孙中山明令取消南京临时政府颁布的《暂行报律》一事，也从一个侧面表现了革命党人对实行以法治国的坚决态度。1912年3月，南京临时政府内务部次长居正，“见上海报纸语杂言庞，思有以纳于轨物”，即拟定了一《暂行报律》，且未经呈孙中山交临时参议院通过，即予发布。此《暂行报律》对新闻出版问题作了三项规定：“（一）新闻杂志已出版及今后出版者，其发行及编辑人姓名，须向本部呈明注册，或就近地方高级官厅呈明咨部注册。……否则不准其发行。（二）流言煽惑共和国体有破坏弊害者，除停止其出版外，其发行人编辑人并坐以应得之罪。

（三）调查失实，污毁个人名誉者，被污毁人得要求其更正。要求更正不履行，经被污毁人提起诉讼时，得酌量科罚。”^①且不论此《暂行报律》所规定的三项内容是否妥当，此事本身违反了立法程序，是南京临时政府的失误，立即引起报界的强烈反对。上海报界俱进会及十多家报社联合致电孙中山，指责“内务部擅定报律，侵夺立法权，……欲袭满清专制之故智，钳制舆论，报界全体万难承认”^②。

孙中山接到此电后，即令内务部取消了《暂行报律》，令称：“民国一切法律，皆当由参议院议决宣布，乃为有效。该部所布暂行报律，既未经参议院议决，自无法律之效力，不得以暂行二字，谓可从权办理。”^③同时，孙中山复电报界俱进会及各报馆，说明“民国一切法律，须经参议院议决发布，乃生

① 《梅川日记》，《居正文集》，华中师范大学出版社1991年版，第93—94页。

② 《上海报界上孙大总统电》，《申报》1912年3月6日。

③ 《令内务部取消暂行报律文》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第198—199页。

效力。此次内务部所布暂行报律三章，未经参议院决议，应作无效”。^①此后风波遂息。当时上海具有一定影响的各种报纸达十数家，政治背景复杂，其中对南京临时政府的各项政策及举措不时加以批评及攻击者，时有所闻。舆论界的这种“语杂言庞”，或于当时革命党人主持的南京临时政府的政治统治有所不利，但在限制舆论还是尊崇法治两者之间，孙中山还是选择了后者，这既显示出其恪守政治原则的坚定性，更表现出对以法治国理想信念的执著和容纳各种声音的气魄。

革命党人将宪法和法律视为共和制度生存的首要因素和根本保障，从当时的政治形势来看，这种认识当然是没有看到问题的根本，没有认识到要巩固中华民国的民主共和制度，关键在于革命党人要发展壮大自己的政治基础和军事力量，但是他们欲将中国建为民主共和的法治国家的迫切要求和强烈愿望，则代表了中国社会发展的方向，具有巨大的进步意义。

（二）社会各界的积极鼓吹

革命党人之外的社会各界人士，当时也普遍怀有以法治国的要求和愿望，积极鼓吹以法治国者亦不乏其人。如梁启超在清末就成为一个以法治国论者，^②中华民国建立后，梁于1913年9月就任北京政府司法总长。他指出：“今之稍知大体者，咸以养成法治国为要图。”^③清末著名立宪派分子熊希龄就任国务总理后不久，在一次招待国会议员和各政党代表的茶话会上宣称：“鄙人之

^① 《复报界俱进会及各报馆电》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第191页。

^② 邱远猷：《梁启超的法治思想》，《光明日报》1998年11月13日。

^③ 《政府大政方针宣言书》，《饮冰室合集·文集之二十九》，中华书局1989年版，第121页。

政见可以简单言之者，则使中华民国为法治国是也。……欲使中华民国巩固，非造成法制国不可。^①伍廷芳早年曾留英攻读法学，清末（1902—1907年）与沈家本同任修订法律大臣，民国建立后又任南京临时政府司法总长，更是一个以法治国的积极鼓吹者和实践者。他甚至认为“国家之强弱全视乎法制之精神”，^②并对沪督陈其美不依法行事，越权滥捕的行为进行了批驳和斗争（详见本章第四节）。辛亥革命以后，这些人在将中国建成民主共和的法制国家这点上，与革命党人的立场基本是一致的。

同时，各界人士呼吁建立法治国家，研究讨论宪法及法律问题的文章，见诸多种报刊。^③其中，《法律与道德》一文，^④对中华民国建立以来，国人以研究法学为当务之急，“从事斯学者尤盛”，以及法政学校的建立“时有所闻”，学习法政者“骤增”的情况，给予肯定，认为“今谋强国之方，首在修明法学”，西方国家“其所以致今日之强盛，皆其法治之功，吾国不欲强盛则已，苟欲生存于此竞争剧烈之场，舍取西人之法制尽施吾国，其莫道由”。作者将西方国家的强盛皆归于其“法治之功”，不免显

① 《在参众两院议员暨各党代表茶话会上演说辞》，《熊希龄集》（上），第 502—503 页。

② 《〈法国宪政通论〉序》，《伍廷芳集》，中华书局 1993 年版，第 529 页。

③ 笔者所见刊有上述言论的报刊主要有：《申报》、《民立报》、《大公报》、《国民》、《庸言》、《不忍》、《东方杂志》、《法政杂志》、《宪法新闻》等等，及《宪法新闻》的“舆论择要”栏转载的《时事新报》、《神州日报》、《中国公报》、《民视报》、《时报》、《大共和日报》、《国华报》、《新民日报》等报纸的文章。同时，当时最有影响，发行量最大的刊物《东方杂志》在每期的“中国大事记”栏中，刊载了所有经临时参议院和第一届正式国会（一期常会）议决的法律法规案，以及未经临时参议院议决，由袁世凯以临时大总统“教令”的形式公布的法律、法规；同时《大公报》也在“法律”栏或“要件”栏内刊登了这些法律、法规。

④ 李进著，载《东方杂志》第 9 卷第 12 号。

得简单和片面，而且以为只要“取西人之法制尽施吾国”，即可使中国走上强盛之路，即可以在“竞争剧烈”的国际社会争得生存的空间，对西方国家法制的推崇更是到了迷信的程度。但这也确实充分表现了当时国人对以法治国，建立民主共和法治国家的强烈渴求和美好憧憬。

此外，张东荪的《法治国论》一文，亦尤为引人注目。^① 在此文中，张氏首先极言法律对中华民国的重要，并驳斥了“开国之初可无需于法律”的说法，指出此言为“全国民所深恶而痛绝”。他在援引卢梭“有法律者为共和，无法律者为专制”的名言后，疾呼今日中国已为共和之国；“乌得而无法律”！

张氏认为，人们制定宪法和法律，“日趋于法治”，这是“人类以理性之向导”而共同要走的一条路，是“人类进化之倾向”，中国不能独背于这一人类发展的“公理”。且“今日之各国皆尚法治，我处其间，苟不步其后尘，非但不足以图存，且对内亦不足自立”。把人类社会生活由无序向法治的进步和发展归结为“理性之向导”的作用，这当然是历史唯心主义者无法克服的缺陷，但其所揭示的人类社会日益走向法治这一历史发展趋势，则是符合事实的。其呼吁我国要追赶这一世界发展潮流，建立法治国家，以在列强竞相逐鹿的世界上“图存”和“自立”，无疑符合时代发展的要求，尤应给予充分的肯定。

张氏十分重视民众的法律意识对于以法治国的重要，他认为，实行以法治国不仅在于“政府能维持法律”，且更在于“国民之能担保法律”，如国民没有维护法制的意识，对破坏法律的现象熟视无睹，“一任其破坏法律”；则虽法律多如山积，而亦等于死物。盖法者不能自言自动者，必有人焉拥护之，保障之，

^① 载《庸言》第1卷第24号。本节以下所引张东荪之言论，皆出自此文。

然后始有效。”作者指出的这一点应该说是十分重要的。我国由于长期实行封建专制政治，造成民众对于公共事务多取漠不关心的态度，欲实行法治尤须对民众进行普遍而长期的法制教育，逐渐唤起和培养广大民众遵守法律，维护法制的意识和观念，否则，“虽法律多如山积，而亦等于死物”的情况，将势必难以避免。但是在当时的条件下，进行这种宣传教育的主观和客观条件显然是均不具备的。

张氏在关注民众遵守法律维护法制意识的同时，对于国家的统治者、国家行政机关遵守法律，依法行政，对建成法治国家的重要性，给予更多的强调。他指出：“法治国者，不仅是人民之守法，尤必国家各机关之行动一一皆以法律规定为准绳，然后法治国庶几可得而成。……仅有人民守法于下，而政府违法于上，则法治国终无由以成，且此种为专制国顺民之现象，不可以法治国相比拟。故吾人苟欲进中国为法治国，不当仅求人民之守法，亦应求政府之守法，夫政府能守法于上，而后人民始可守法于下。”张氏的这一阐述触及以法治国，建立法制国家的关键问题。树立政府须守法，“国家各机关之行动一一皆以法律规定为准绳”这一近代法制国家的观念，以及完成以此观念为指导的实际上的转变，是中国由传统社会的人治向近代法治社会转型过程中，必须要确立起的新的观念和必须要完成的一个转变。由于中国社会在以往的数千年中实行的是封建专制政治，缺乏法制传统，帝王的旨意即为法律，政府行为尤其缺乏法律的规范和约束，要确立这样的新观念及完成实际上的转变，将是一个极其艰难而长期的过程，但这又是欲将中国建成民主共和的法治国家必须要完成的一个转变过程。如果这一转变不能完成，那将正如张氏所言“法治国终无有以成”。由此观之，张氏的这一论述尤具意义。