

中華民國法制簡史

張國福



中华民国法制简史

张 国 福

北京大学出版社

G17656

中华民国法制简史

张 国 福

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

国防科工委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 32开本 10.125印张 212千字

1986年1月第一版 1986年1月第一次印刷

印数：00001—8,000册

统一书号：6209·48 定价：1.60元

前 言

党的十一届三中全会以来，随着社会主义四化建设的飞速发展，法制建设也蒸蒸日上，出现了一个崭新的局面。因此，学习、研究和从事法律工作的人越来越多。他们需要知道今天中国社会主义的法制，也希望了解昨天和前天中国的法制。了解前天中国的法制是必要的，了解昨天中国的法制（即中华民国的法律制度）则尤其必要，因为它与今天中国的法制有直接的关系。为此，我写了这本介绍“昨天中国法制”的书——《中华民国法制简史》，贡献给读者，为我们社会主义祖国法制大厦的建设增添一块砖瓦。

在中华民国法律制度（一九一一年至一九四九年）中，长期占统治地位的是半封建半殖民地的法律制度。这种法律制度发生于清朝末年，中经北洋政府多次修改，到国民党政府正式形成《六法全书》，至一九四九年废除。为了比较系统地阐述半封建半殖民地法律制度发生、发展、形成和废除的过程，本书必须从清末写起，否则，便“树无根，水无源”了。既从清末写起，便将清末法律制度、北洋军阀政府的法律制度和国民党政府的法律制度，各作一章论述。众所周知，孙中山是资产阶级民主革命的先行者，是中华民国的缔造者，是伟大的民主主义革命家。在他的领导下，推翻了清朝君主专制制度，建立了资产阶级临时政府，并制定了资产阶级的法律制度。但为时不久，袁世凯便篡夺了南京临时政府的领导权，

同时，也废除了资产阶级法律制度。孙中山为恢复资产阶级的法制，进行了多次护法斗争，结果都失败了。一九二四年，孙中山在中国共产党的帮助下，改组了国民党，建立了国共合作的统一战线。该党改组后，便仿照苏联的法制形式，制定了广州和武汉国民政府的法律制度。这两个时期的法律制度，彼此有原则的区别，而且皆与北洋军阀和国民党政府的法律制度有本质的不同。但是，它们都属于中华民国法律制度的范畴。因此，本书对这两个时期的法制，分两章作了比较详细的叙述。

本书力求用马列主义、毛泽东思想的立场、观点和方法，实事求是地分析史料，阐述中华民国法律制度的发展规律。但是，由于水平所限，错误之处在所难免，希望读者指正。

目 录

前 言

第一章 清末的法律制度	(1)
第一节 清末的立法机关.....	(5)
第二节 钦定宪法大纲和重大信条十九条.....	(9)
第三节 清末官制法.....	(13)
第四节 清末修订法律的概况.....	(21)
第五节 清末修订法律的特点和实质.....	(36)
第六节 清末司法制度的变化.....	(42)
第二章 资产阶级临时政府时期的法律制度	(54)
第一节 湖北军政府的法制建设.....	(54)
第二节 中华民国临时政府组织大纲.....	(61)
第三节 参议院和《中华民国临时约法》.....	(65)
第四节 南京临时政府的法律制度.....	(82)
第五节 南京临时政府的司法制度.....	(89)
第六节 南京临时政府在法制建设方面提供 的经验教训.....	(94)
第三章 北洋军阀政府时期的法律制度	(98)
第一节 北洋军阀政府的立法机关.....	(100)
第二节 北洋军阀政府的制宪骗局.....	(110)
第三节 北洋军阀政府法律制度的特点.....	(143)

第四节	北洋军阀政府的审判制度·····	(174)
第四章	广州和武汉国民政府的法律制度·····	(183)
第一节	国民政府的立法机关·····	(185)
第二节	《中国国民党第一次全国代表大会 宣言》是广州和武汉国民政府立法 的指导思想和最高原则·····	(188)
第三节	国民政府组织法·····	(192)
第四节	广州和武汉国民政府立法概况·····	(198)
第五节	广州和武汉国民政府的司法改革·····	(219)
第六节	广州和武汉国民政府在法制问题上 提供的主要经验教训·····	(234)
第五章	国民党政府时期的法律制度·····	(236)
第一节	国民党政府的立法机关·····	(237)
第二节	国民党政府的立法原则·····	(241)
第三节	国民党政府训政时期约法和宪法·····	(245)
第四节	国民党政府的刑法·····	(260)
第五节	国民党政府的民商法·····	(271)
第六节	国民党政府的诉讼法·····	(282)
第七节	国民党政府的司法审判制度·····	(285)
第八节	国民党特务组织的秘密审判制度·····	(292)
结束语	·····	(296)
附录一	中国半封建半殖民地刑法修改过程 比较表·····	(301)
附录二	中国半封建半殖民地民法修改过程 比较表·····	(308)

第一章 清末的法律制度

鸦片战争以后，帝国主义侵入中国，中国变成了半封建半殖民地的国家。

帝国主义侵入中国后，大量倾销商品，掠夺原料，输入资本，并利用中国廉价的劳动力，开矿山，办工厂。这样，便在中国土地上出现了外国资本主义的企业。

十九世纪六十年代，清政府为了镇压农民革命运动，利用资本主义国家的技术，办起了军事工业。这些军用工业是由清政府供给经费，其产品直接交军队使用，不是商品生产，所以，它们还不是资本主义性质的经济。但是，为了向这些军用工业供给原料、燃料，清政府的一些官僚又开办了矿山、炼铁、纺织、交通运输等企业。这样，便又在中国产生了官僚买办资本主义企业。

外国资本主义经济侵入中国，破坏了中国自给自足的自然经济，客观上促进了中国早已萌芽的资本主义经济的发展。十九世纪七十年代，中国的侨商和地主开始投资兴办缫丝、纺织、面粉、火柴等轻工业。这样，就又在中国产生了民族资本主义经济。

伴随资本主义经济的出现，在中国新产生了三个阶级，即官僚买办阶级、民族资产阶级、工人阶级。

中国民族资产阶级产生后，为了发展资本主义经济，要求改良清朝的政治法律制度。一八九八年以康有为为代表的资产阶级改良派，上书清廷，要求改变专制政体，实行君主立宪；奖励民办工业，发展资本主义；取消八股取士制度，提倡学习西方资产阶级文化。

以康有为、梁启超为代表的立宪派的主张，曾得到光绪皇帝的支持，诏令施行，史称戊戌变法。

戊戌变法虽然得到光绪的支持，但却遭到以西太后为首的顽固派的反对。一八九八年，西太后下令囚禁光绪，逮捕改良派人士。这样，戊戌变法便失败了。

戊戌变法失败后，康有为等人逃居国外，组织团体，进行保皇活动。而隐居国内的立宪派人士，还利用各种机会要求清政府实行君主立宪。

中国资产阶级中下层代表孙中山先生，目睹立宪的道路在中国行不通，于是便组织革命政团，领导人民进行反对清政府的革命斗争。

中国资产阶级的革命浪潮，直接冲击着清王朝的反动政权，使它们再也不能照旧统治下去了。而帝国主义为了挽救清政府的灭亡，维护它们在中国的殖民利益，唆使清政府改革政体，强化政权，充当它们的工具。

在国内外形势剧烈变化的情况下，清政府统治集团内部也发生了分化，原来的洋务派、受资产阶级国家影响较大的驻外使节和满族的新派人物，目睹世界形势的变化及国内阶级斗争的激烈，为了挽救清政府的危机，也主张实行所谓的君主立宪（注：这种君主立宪不是资产阶级的君主宪政，而是封建的君主立宪）。如一九〇四年春，驻法使节孙宝琦上折

清廷，奏请“立宪”。一九〇五年江督周馥、鄂督张之洞、粤督岑春煊，也上书清廷，请求“立宪”。同年六月，直隶总督袁世凯也奏请清廷，请简派亲贵大臣分赴各国考察政治，以为实行立宪的准备。同时，满族亲贵亦有主张“立宪”者。

一九〇五年七月十六日，顽固不化的西太后，为了满足“洋人之所欲”，拉拢立宪派，消灭革命派，决定采纳袁世凯等人的意见，派镇国公载泽、户部侍郎戴鸿慈、兵部侍郎徐世昌、湖南巡抚端方、商部右丞绍英（二十七日加派），分赴东西洋各国考察政治。九月二十四日，五大臣启程时，在北京正阳门火车站被革命党人吴樾炸伤二人（载泽、绍英），未能成行。嗣后，清廷又改派山东布政使尚其亨、顺天府丞李盛铎，随同载泽、端方、戴鸿慈出洋考察。

同年十二月二日，载泽等五人分两路出国考察政治，次年夏秋之交先后回国。四大臣回国后（李盛铎留比任使节，未回），便共同向清廷作了书面汇报（即《出使各国大臣会奏请宣布立宪折》）。接着，又分头向两宫作了口头报告。这些汇报的主旨是，历陈不立宪之害，及立宪之利，请求清廷实行立宪。

四大臣汇报后，立即受到顽固势力的反对，他们说立宪有两大害处：一是削弱皇权；二是有利于汉族，不利于满族。出使大臣载泽为了反驳上述言论，又奏请宣布立宪密折，言君主立宪不仅无上述弊端，相反，有三大好处：“一曰，皇位永固”；“二曰，外患渐轻”；“三曰，内乱可弭”。接着，出使大臣端方又连奏三折，第一折敷陈各国宪法；第二折言必须立宪；第三折详述厘定官制。而军机大臣亦有人上奏折，主张立宪。这样，清朝贵族内部主张实行君主立宪

的势力，日渐增多。

光绪三十二年（一九〇六年）七月八日，清政府为了讨论是否实行立宪问题，召开了廷臣会议。参加会议的有醇亲王载沣、军机大臣、政务处大臣、大学士及直隶总督袁世凯等人。会议开了两天，第一天阅读载沣、戴鸿慈、端方的奏折，第二天讨论是否实行君主立宪。会议在讨论是否实行立宪问题时，主要有两种意见：一种是主张实行君主立宪，其理由是：（1）立宪之国，君权虽略有限制，但皇帝的威荣则大增也。（2）“宪法一立，全国之人，皆受治于法，无有差别，既同享权利”，又“各尽义务”。^①持这种意见的有奕劻、徐世昌、袁世凯等人。另一种是反对实行君主立宪，其理由是：（1）日本所以实行君主立宪，因人民有这种要求，中国则不然，中国国民没有这种要求；（2）中国“民智未开”，没有实行立宪的条件；（3）若现在开始实行立宪，太快太骤，易于造成大乱。持这种意见的有孙家鼐、荣庆、铁良等人。会上，双方经过讨论，皆同意要实行君主立宪，“以讲求吏治为第一要义”。最后，醇亲王载沣说：“立宪之事，既如是繁重，而程度之能及与否，又在难必之数，则不能不多留时日，为预备之地矣。”^②于是诸王大臣之意见，大略相同。“遂于次日面奏两宫，请行宪政”^③。至十三日（一九〇六年九月一日），清廷发布诏令，宣示实行所谓预备立宪。

清廷宣示预备立宪谕，是否就要实行君主立宪呢？不是，因为他们宣布预备立宪是形势所迫，不得已而为之。故当他们宣布时，即想能拖就拖，能不实行就不实行。但

①②③ 引自光绪三十二年十二月出版的《东方杂志》临时增刊。

是，历史的发展不是他们主观愿望所能决定的，随着资本主义经济的发展，资产阶级力量的壮大，立宪呼声的高涨，迫使清朝统治集团不得不作些让步。因此，预备立宪既是清朝的一个骗局，也是一种让步。

清朝统治集团在痛苦的预备立宪过程中，为了欺骗人民，也装模作样地按照资产阶级君主立宪的模式，对清政府的政治法律制度进行了一些改革。这样，便形成了半封建半殖民地的政治法律制度。

清朝末年的法律制度是中国半封建半殖民地法律制度的肇端。中华民国的法律制度就是在清末法律制度基础上修改而成的。因此，为了便于了解中华民国法律制度的来源及其实质，本章简略地谈谈清末法律制度的概况。

第一节 清末的立法机关

一、资政院是咨询性质的机关

前清政体，系君主专制，所有行政、立法、司法等一切权力，皆集中在皇帝手里。一九〇六年清政府宣布预备立宪后，扬言要仿照资产阶级三权分立原则，改革国家机构。但在议会未设立前，暂设资政院作为将来成立议院的基础。如光绪三十三年（一九〇七年）八月十三日，清廷颁布谕旨说：“立宪政体取决公论，上下议院实为行政之本。中国上下议院一时未能成立，亟宜设资政院以立议院基础。”

清政府资政院是经过漫长的拖延过程才成立的。一九〇六年清王朝发出“预备立宪诏”后，便狠抓官制改革，加强中

央集权，对立宪则采取拖延的政策。资产阶级革命派对清政府的伪宪骗局猛烈抨击，并组织暴动，反对清政府。而立宪派对此也表示不满。清政府在资产阶级的强大压力下，不得不在光绪三十三年八月十三日下令派溥伦、孙家鼐为资政院总裁，会同军机大臣拟定院章，筹开资政院会议。一九〇八年七月八日公布资政院院章第一、二两章（总纲、选举）。一九〇九年八月二十三日又公布院章全文。该院院章共十章（总纲、议员、职掌、资政院与行政衙门之关系、资政院与各省咨议局之关系、资政院与人民之关系、会议、纪律、秘书厅官制、经费）六十五条，另有附条两条。该院院章公布后，一九一一年七月三日进行了修改，一九一一年十一月三十日又进行了第二次修改。

一九〇九年，公布资政院院章后，一九一〇年十月四日，清政府被迫召开了资政院第一次常会。这样，资政院就正式成立了。

资政院成立后，其组织情况怎样呢？依《资政院院章》的规定，设总裁二人，总理全院事务，“以王公大臣著有勋劳、通达治体者，由特旨简充”；副总裁二人，佐理全院事务，“以三品以上大员著有才望学识者，由特旨简充”；议员二百人，钦选一百，民选一百。钦选议员是由皇帝从三十岁以上之“宗室王公世爵”、“满汉世爵”、“外藩（蒙藏回）王公世爵”、“宗室觉罗”、“各部院衙门四品以下七品以上者”、“硕学通儒”、“纳税多额者”中指派百名充之；民选议员由各省咨议局议员互选，然后再由各该省督抚复加选定，咨送资政院充之。

从上看来，资政院总裁、副总裁是由皇帝钦定忠于他的

三品以上的王公大臣来担任，钦选议员也是由他指定宗室王公世爵十六人、满汉官僚十二人、少数民族王爷十四人、满族亲贵六人、各部院官僚三十二人、封建文人十人及官僚买办资本家十人充任。民选议员虽非钦定，但却采取严格控制、层层过滤的办法产生。按院章第十一条规定，民选议员由各省咨议局议员互相选出后，再由该省督抚从中选定充之。而各省咨议局议员是采取复选办法产生的，即各省咨议局的议员不是由选民直接选举产生，而是由“合格选举人”先选出若干“选举议员人”，再由“选举议员人”选出省咨议局议员。而所谓合格选举人的条件规定得很严。依《咨议局章程》第三、四条规定，凡属本省籍贯之男子，年龄在二十五岁以上，曾在本省地方办理学务及其他公益事务满三年以上著有成效者，中学以上毕业或举贡生员以上之出身者，曾任文官七品、武官五品以上未被参革者，在省有五千元以上之营业资本或不动产者，非本省男子寄居本省十年以上有一万元以上的营业资本或不动产者。这样，各省“合格选举人”都超不过该省总人口的百分之一，由“合格选举人”到“选举议员人”，人数就更少了；再由“选举议员人”到省咨议局议员，人数更是微乎其微。这样选出的资政院议员，不是地主官僚，就是大资本家。足见，资政院的议员绝大多数都是清朝的忠实奴才。

资政院的职权，根据《资政院院章》第十四条的规定，主要是议决：（1）国家岁出入预算事件；（2）国家岁出入决算事件；（3）税法及公债事件；（4）新定法典及嗣后修改事件，但宪法不在此限；（5）其余奉特旨交议事件。还规定，资政院对上述事件议决后，由总裁、副总裁分别会同军机大

臣或各部行政大臣具奏，请旨裁夺，否则无效。可见，资政院是咨询性质的机构，不是立法机关。

二、清末已孕而未产生的议院

前面已经讲过，清朝皇帝在谕旨中说，设立资政院是为召开议会打基础，作准备，待议会成立，资政院即行撤销。

那么，清廷将要召开的议会是什么性质的机构呢？是立法机关，还是咨询性质的机构呢？要回答这个问题，必须从《议院法要领》和《选举法要领》谈起。

光绪三十四年（一九〇八年）八月一日，清政府公布了《议院法要领》和《选举法要领》。前者有十一条，后者有六条。该政府公布的这两个要领，虽然不是议院法和议员选举章程的全文，但它们是清政府拟定这两个法规的大纲。因此，从这两个要领的内容，即可知道清政府将要设立的议院的组织情况及其性质。

清政府的议院，依《议院法要领》和《选举法要领》的规定，将采取两院制，即上议院和下议院。两院皆由议长、议员组成。议员由府、厅、州、县官吏监督选举产生。但有下列情形之一者，“不得有选举权及被选举权”：“（1）品行悖谬营私武断者”；“（2）曾处监禁以上之刑者”；“（3）营业不正者”；“（4）失财产上之信用被人控实尚未清结者”；“（5）身家不清白者”；“（6）不识文义者等项”。这样看来，清政府议院是由满族亲贵、官僚、地主和大资本家组成的。

关于清政府议院的职权，《议院法要领》第一条规定：“议院只有建议之权，并无行政之责，所有决议事件，应恭候钦

定后，政府方得奉行。”第二条规定：“议院提议事件，须关乎全国公同利害者，不得以一省寻常地方之事提议。”第三条规定：“君上大权所定，及法律上必需之一切岁出，非与政府协议，议院不得废除删削。”第四条规定：“国家之岁入岁出，每年预算，应由议院之协赞。”第五条规定：“行政大臣，如有违法情事，议院只可指实弹劾。其用舍之权，仍操之君上。不得干预朝廷黜陟之权。”第六条规定：“议院所议事件，必须上下议院彼此决议后，方可奏请钦定施行。”上述说明，清政府将要设立的议院，也与资政院一样，是咨询性质的机构，不是立法机关。

总之，清政府已经设立的资政院及将要成立的议院，都是咨询性质的机构，不是立法机关。而清末的立法机关就是清朝的皇帝。正象光绪三十四年（一九〇八年）八月初一日《宪政编查馆资政院会奏宪法大纲及议院法选举法要领及逐年筹备事宜折》中说的，“君上有统治国家之大权”，议院只是“协赞立法”而已。

第二节 钦定宪法大纲和重大信条十九条

一、钦定宪法大纲（简称宪法大纲）

清政府宣布预备立宪后，首先抓官制改革，集中皇权，而迟迟不公布立宪日期，因此，又激起全国人民的反对。

清王朝为了“俯从多数希望立宪之人心，以弥少数鼓动排满之乱党”^①（即拉拢立宪派，消灭革命派），一九〇七年

^① 《光绪朝东华录》，总页第5722页。

又派达寿使日，汪大燮赴德，于式枚赴英，考察宪政。迨达寿等先后回国，又上奏清廷，请求立宪。

光绪三十四年六月二十四日，清廷令宪政编查馆（此馆于光绪三十三年七月由考察政治馆改名而成）和资政院拟定宪法大纲。该馆院接到命令后，便仿照日本的宪法，本着“大权统于朝廷，庶政公诸舆论”^①的指导思想，起草宪法大纲。拟毕，呈报朝廷，八月一日公布。

宪法大纲共有两部分（君上大权、臣民权利义务）二十三条，主要内容是：第一，规定君主神圣不可侵犯。如宪法大纲第一条规定：“大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊戴。”第二条规定：“君上神圣尊严，不可侵犯。”第二，规定君主总揽统治权。宪法大纲规定，皇帝有召集、开闭、停展及解散议院之权；有钦定颁行法律及发交议案之权；有设官制禄及黜陟百司之权；有统率陆海军及编定军制之权；有宣战、媾和、订立条约及派遣使臣与认受使臣之权；有宣告戒严之权；有爵赏及恩赦之权；有总揽司法权；有“发命令及使发命令之权”；有发布紧急命令及财政紧急处分之权，等等。一句话，大清帝国一切大权，皆操于君主一人之手，一切政务，皆由君主裁决。皇帝是最高独裁者。第三，规定人民的义务，剥夺人民的权利。宪法大纲规定，臣民有遵守国家法律之义务，有按照法律当兵和纳税的义务。大纲在规定臣民义务的同时，虽然也假惺惺地规定什么臣民于法律范围以内，所有言论、著作、出版、集会、结社等事，均准其自由；什么臣民非照法律所定，不加以逮捕监禁处罚；什么臣民可以请法官审判其呈诉之案件，等等。这些

^① 《清末筹备立宪档案史料》上册，第44页。