二十世纪中华法学文丛 ⑪

中华民国立法史

上 册

谢振民 编著 张知本 校订

中国政法大学出版社

二十世纪中华法学文丛

中华民国立法史

（上册）

谢振民 编著
张知本 校订

中央人民政府
重庆图书馆藏书
重庆社会科学院

中国政法大学出版社

二十世纪中华法学文丛

中华民国立法史

（下册）

谢振民 编著
张知本 校订

中国人民解放军
军事法学院
军事法学院

中国政法大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

中华民国立法史/谢振民编著. —北京：中国政法大学出版社，1999.9
ISBN 7-5620-1915-0

Ⅰ.中… Ⅱ.谢… Ⅲ.立法-法制史-民国-1912～1936
Ⅳ.D693.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 62267 号

责任编辑 丁小宜
出版发行 中国政法大学出版社
经　　销 全国各地新华书店
承　　印 军事科学院印刷厂

开本：850×1168 1/32 39.5 印张 1060 千字
2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 7-5620-1915-0/D·1875
印数：0001—3000 册 定价：69.00 元

社址：北京市海淀区西土城路 25 号
邮编：100088 电话：62229803 或 62228801
声明：1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装，由本社发行科负责退换。

二十世纪中华法学文丛

总　　序

二十世纪是中华文化经受空前巨大、深刻、剧烈变革的伟大世纪。在百年巨变的烈火中，包括法制文明在内的新的中华文明，如“火凤凰”一般获得新生。

大体上讲，二十世纪是中国法制现代化的世纪。这一个世纪的历程，不仅仅是移植新法、开启民智、会通中西的法制变革的历程，更是整个中华文明走出传统的困局、与世界接轨并获得新生的历程。百年曲折坎坷，百年是非成败、得失利弊，值此新旧世纪交替之际，亟待认真而深刻的反省。这一反省，不仅有助于当代中国法制建设的深入，亦有助于推进新世纪中国民主与法治社会的形成。这一反省，是一项跨世纪的伟大工程。作为这一工程的起始或基础，我们应全面系统地检视、总结二十世纪中华法学全部学术成就，并试图作初步点评。为此，我们特郑重推出“二十世纪中华法学文丛”。

1898 年，光绪皇帝接受康有为、梁启超等人建议，实行“新正”。中国法制现代化的事业于此开始萌动，但旋即夭折。四年之后，在内外剧变的巨大压力下，这一事业再次启动。1902 年，清廷命沈家本、

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

伍廷芳为修订法律大臣，设修订法律馆，开始翻译欧美各国法律并拟订中国之刑律、民商律、诉讼律、审判编制法等新型法律。这一年，应视为中国法制现代化的正式开始。自此，中国法律传统开始发生脱胎换骨的变化：以五刑、十恶、八议、官当、刑讯、尊卑良贱有别、行政司法合一为主要特征且"民刑不公，诸法合体"的中国法律传统，在极短时间内仓促退出历史舞台，取而代之的是一个又一个令国人颇感生疏的新式法律体系和法律运作机制。不宁惟是，一套又一套从前被认为"大逆不道"、"不合国情"的法律观念——"民主"、"自由"、"平等"、"法治"、"契约自由、"无罪推定"、"制约权力"、"权利神圣"等等，随着新型法律制度的推行一起被带给了人民，使人民的心灵深处渐渐发生革命。与此同时，近代意义上的中华法学，亦与"沟通中西法制"的伟大事业相伴而生，渐至发达。出洋学习欧美日本法律成为学子之时尚，法政学堂如雨后春笋，法政期刊杂志百家争鸣，法学著译如火如荼，法学成为中国之"显学"。据不完全统计，仅本世纪上半叶，全国各出版机构出版发行的法律和法学著译及资料，多达 6000 余种，总印行数多达数百万册。本世纪下半期，"法律虚无主义"一度盛行，为患几近 30 余年，中国法律和法学一派凋零。70 年代末以后，国人痛定思痛，重新觉醒，中国又回到法制现代化的正轨，法律和法学重新兴旺和昌盛，法学著译出版再次空前繁荣。据估计，1978 年至今，我国法学著译资料的出版多达万种，总印数可能在千万册以上。这期间，不惟基本完成了前人未竟的法制和法学现代化事业，亦开始了向法制和法学更高的境界的迈进。

这一个世纪的法学著译和资料编纂，是中国法律现代化历程的忠实记录，是中华法学界百年耕耘的结晶。从"全盘欧化"、"全盘苏化"的偏失到"中国特色"法制与法学的探索，百年上下求索留下的这份宝贵的学术遗产，值得我们珍惜；即使仅仅作为一部时代的病历，也值得我们借鉴和分析，以期发现和治疗我国法制现代化过程中的

常见病症。不幸的是，这份学术遗产，特别是本世纪上半叶的法学著译资料，现在正面临着悄然毁失的危险。由于印刷技术低下、纸质粗劣、馆藏条件落后，许多法学书籍破旧枯朽，不堪翻阅，有些甚至图文蚀褪无法辨读。加之种种人为的原因，那些汗牛充栋的法学资料长期尘封蛛网，很少有人记起，半个世纪的探索和成就竟被视若虚无。馆藏制度之限制又使借阅者困阻重重。人们常叹：《尚书》、《周易》乃至秦汉野史随处可得，几十年前的法学著译竟一书难求！此种文化"断裂"现象，实有碍于今日中国法律教育和研究事业之正常进行，亦有损于中国法律现代化事业之发达。以上诸端，不仅本世纪上半期的书籍如是，本世纪下半期的一些作品亦已经或很快将面临同样的命运。有感于此，我们遂有整理本世纪中华法学遗产之愿望及筹划，不意与中国政法大学出版社之设想不谋而合，是以有"二十世纪中华法学文丛"之选印。

本"文丛"选印的书籍或选编的论文，纵贯二十世纪始终。凡能代表本世纪不同时期法律学术水平、法律特色，有较大影响且为当今中国法学教育研究所需要者，均在选印之列。即使是50至70年代间特定背景下的法律和法学作品，只要有历史文献价值，亦可收入。在选印的顺序上，大致由远及近，优先选印上半个世纪的著译资料。目前选印编辑的重点是本世纪前半期作品。本世纪后半期的法学成就，拟在以后条件成熟时再行整理。选本范围将不局限于内地学者的作品，还将涉及50年代以后台湾、香港地区和海外华人学者的法学作品，因为他们的成就也是二十世纪中华法学不可忽视的一部分。除曾正式出版的单本著译外，还将汇聚若干法学家的个人文集，或重新编辑本世纪各个不同时期的法规、案例及习惯调查资料。不过，凡近20年间已为各出版机构再版的法学著作、译作，原则上不再选印。

为了保证选本的权威性、准确性，我们特聘请了6位本世纪上半叶即涉足法学或司法工作的前辈学者出任顾问。老先生们不顾古稀

耄耋之年，亲自批点方案、确定书目、选择版本，并以口头或书面的方式提出了许多宝贵的意见。幸赖于此，我们的计划才得以顺利进行。

本“文丛”之选印，旨在集二十世纪中华法学之大成。为体现历史真实，我们将恪守“尊重原作”的原则，不作内容上的任何更动。即使有个别观点与今日不符，亦予以保留。作为不同时期的特殊历史记录，保持原貌更有利于比较和借鉴。为了使读者对每本书的作者及该书的学术地位等有一个必要的背景了解，我们特约请法学界一些学者为各书撰写关于其人其书的专文，置于书前。除此之外，我们所做的纯粹是一些技术性工作，如纠正原作的排印错误，注明原书所引事实、数据、名称之错误等等。为方便起见，可能将同一法学家的数个单行著作合而为一，也可能将原合印在一起的不同著作分开重印，还可能将当时或今日学人对其书或其人的有关评论或有关的图表、法规资料选附于书后。总之，尽可能使其全面、完整。

本“文丛”的选编校勘，是一项看似简单实则复杂艰难的工作，需要相当的学养和责任心。我们虽兢兢业业，如临深履薄，但仍难免疏漏。恳请各界朋友批评指正。除此之外，还期待学界朋友推荐符合本“文丛”宗旨的法学著译资料，与我们共同完成这一跨世纪工程。

谨以本“文丛”献给中国法制现代化事业，献给中国民主法治的新世纪！

二十世纪中华法学文丛
编委会 谨识
1997 年 7 月于北京

二十世纪中华法学文丛

凡　例

一、本文丛系有选择地整理二十世纪的法学经典文献，不作任何有损原意的改动，仅作适当的技术性加工。

二、原书为竖排版者一律改为横排。原文“如左”、“如右”之类用语，相应改为“如下、“如上”等等。

三、原书繁体字一律改为简体。个别若作改动会有损原意者，则予以保留，另加注说明。

四、原书无标点符号或标点符号使用不规范者，一律代之以新式标点符号。

五、原书无段落划分者，适当划分段落。

六、原书所用专有名称、专门术语（特别是外国人名、地名、书名之译名及学科名称）今日有更通用统一提法者，酌加改动或注明。

七、原书引用之事实、数字、书目、名称（包括人名、地名）及其他材料确有错误者，酌加改动，并加注说明。

八、原书排字确有错误，当时未能校出者，酌加改正，并加注说明。

九、个别特别重要的著译，酌于书后附上新编之名词索引。

十、原书某些附录确无保留必要者，不再编入，但加注说明。

《中华民国立法史》序言

在中国，立法作为国家政治的一项专门活动，作为特定国家机构的专门职掌，始自辛亥革命后建立的民国政府。在中国古代专制制度下，立法权作为国家统治权的组成部分，被包容在皇权的主体部分——行政权——之中。辛亥革命导致共和政体的建立。民国政府的政治家们从引进西方国家行政、立法、司法三权分立机制，到实施立法、司法、行政、考试、监察五权分立的权能分治体制，均把立法权作为国家政治的重要内容，作为政权体制中的一个独立方面。

谢振民先生的《中华民国立法史》一书，详细记载了民国元年（1912）年至民国二十五年（1936）的各项立法活动。其史料之详尽，阐述之客观，在同类著作中勘称表率。

从1912年到1936年的24年间，中国社会历经磨难，中国政治也经历了曲折、多变的时代。在政权形式和统治方式上，先后有孙中山的民主共和、袁世凯的帝制自为、宣统皇帝的封建复辟、北洋派系的军阀专制、蒋介石的一党专政等。受政治时局的影响，国家立法活动也时断时续。但就整体而言，基于社会对法律的需要，基于政治家们对于通过法律手段确立社会新秩序、稳定社会新关系的要求，立法活动仍呈现出由不稳定到稳定、由不正常到正常的发展势态。正是基于这一基本需要，在南京国民政府建立后的几年中，大规模的立法活动全面展开，迅速形成中国第一个现代法律体系——六法体系。中国政府从20世纪初开始启动的中国法律近代化进程，至此基本结束。

在这24年间，立法机构几经多变。以1928年南京国民政府统

一全国、建立五院政府为时限，前后两个时期的立法机构分别表现出各具不同的特色。

从1912年南京临时政府成立，到1928年北京政府被推翻，立法机构先后有临时参议院、国会、政治会议、约法会议、参政院等。除了袁世凯为建立帝制而建立的共和体制中的怪胎：政治会议、约法会议、参政院外，作为北京政府共和政体中的立法机构，主要为由参、众两院构成的国会，包括第一届国会第一、第二、第三期常会以及安福国会等。从第一届国会的第一、第二、第三期常会以及安福国会的运作过程看，立法机构的基本特点是处于严重、激烈的政治斗争之中。一方面，国会与代表军阀势力的行政机构长期对立。为了维护共和政体，为了保持共和法统，也为了国会内部多数党自身所代表的群体利益，国会运用西方三权分立、权力制衡原则为武器，与政府相抗衡。另一方面，国会内部，各政党和政治团体之间也针 锋相对，水火不容，使国会内部各党团活动超出代议制政体应遵循的基本政治逻辑，导致作为立法机构的国会长期不能正常履行立法职能。

1928年南京国民政府统一全国，建立五院政府。立法院作为五院政府的组成机构之一，行使立法权。训政时期，国民党实施“党治天下”、“以党统政”的方针，国民政府只是国民党的附属机构。从政权体制及功能职掌上看，“立法院”既不是近代共和政体中的立法机关，更不具备民主政治中民意机构的性质。从谢振民先生的记述可以看到，一项法律的成立，从提出立法动议，确定立法原则，到拟订法律草案，审批法律议案，均由党的机构主持、参与。甚至对在立法院经过三读程序、完成全部立法程序的法律案，国民党中央政治会议仍有权将其发回立法院修改。在这种体制下，立法院实际上只是一个法律编纂机构，并不拥有实质意义上的立法权。

如何看待一个政权的性质与其立法机构、立法活动的关系，这是法律史学尚未完全解决的理论问题之一。中国历史上，从古代到

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

近现代，不乏逆历史潮流而动的反动政权或滞后于历史发展的落后政权。无论是用现世的观点，还是用历史的眼光，对于这些政权的评价从整体上都是应该否定的。但是，即便是在这样的政权统治时期，也不排除法律上的创新、进步。一艘行驶方向错误的轮船，也可能在轮船内部管理、在水手内部分工等方面创立合理的机制。在昏君、暴君统治之下，不排除具有理性色彩的法律制度的产生。

民国初年，袁世凯利用手中掌握的军事实力，撤销国会参众两院中的国民党籍议员资格，解散国会，并组织起共和政体之下变异的国家机构：参政院。袁世凯利用参政院代行立法权，并最终希望通过参政院控制局势，实现帝制自为。从《中华民国立法史》一书我们可以发现，在不到三年的时间里，参政院一改此前国民党控制的国会风格，用大量的时间，迅速制定一系列法律、法规，以规范社会，稳定社会秩序。其中包括一些重要的基本法律：《著作权法》，《出版法》，《森林法》，《会计法》，《审计法》，《权度法》，《狩猎法》，《行政诉讼法》，《行政执行法》，《诉愿法》，《土地收用法》，《商会法》，《证券交易所法》，《商人通例》，《公司条例》，《商业注册规则》，《公司注册规则》，《矿产条例》，《民业铁路法》，《电信条例》，《民事管辖办法》，《复判章程》，《禁种罂粟条例》，《缉私条例》，《契税条例》等。这一时期的立法活动，形成辛亥革命以后民国政府第一次大规模的立法高潮。法律、法规的制定、实施，为规范社会、发展经济提供了有利的条件，也为中国法律近代化创造了良好的基础。

1923年10月10日有北京政府正式公布、实施的《中华民国宪法》、是北洋政府时期唯一一部正式颁布的宪法。完成该宪法制宪程序的第一届国会第三期常会因受以曹锟、吴佩孚为首的直系军阀控制、部分议员接受选举曹锟为总统的金钱贿赂，因而使该宪法自公布、生效之日起即带上贿赂的阴影而受到各种非议。但就该宪法本身而言，它综合体现了西方近代宪法理论和宪政原则以及中华民国十年共和历史的政治实践和立法经验。

上册目录

第一编　绪论

第一章　立法之意义 …… (3)
第二章　立法之程序 …… (7)
第三章　立法之范围 …… (12)
第四章　立法之趋势 …… (18)
第五章　中国法制之沿革 …… (22)
第六章　中国法制之起源 …… (30)

第二编　总论

第一章　制定约法时期 …… (43)
第一节　中华民国临时政府之组织 …… (43)
第二节　参议院之成立 …… (45)
第三节　优待清室及满蒙回藏条件之议决 …… (47)
第四节　临时政府地点之议定 …… (48)
第五节　参议院之波折 …… (50)
第六节　参议院法之议决 …… (52)
第七节　适用旧有法律之议决 …… (54)
第八节　参议院之改组 …… (56)

第九节 参议院之组织与职权 …… (58)
第十节 国旗军旗商旗之议定 …… (60)
第十一节 国会组织法议员选举法之议定 …… (63)
第十二节 省议会议员选举法及省议会暂行法之议决 …… (65)
第十三节 参议院之解散 …… (67)
第二章 制定宪法时期 …… (70)
第一节 国会之召集 …… (70)
第二节 省议会之召集 …… (72)
第三节 国会之组织 …… (74)
第四节 国会之职权 …… (75)
第五节 国会之政党 …… (78)
第六节 宪法起草委员会之组织 …… (81)
第七节 先选总统之定议 …… (82)
第八节 袁氏干涉制宪之步骤 …… (84)
第九节 议院法之议决 …… (87)
第十节 国民党籍议员之取消 …… (89)
第三章 增修约法时期 …… (92)
第一节 政治会议之组设 …… (92)
第二节 国会议员职务之停止 …… (93)
第三节 各省省议会之解散 …… (96)
第四节 约法会议之特设 …… (98)
第五节 约法会议之造法 …… (101)
第六节 参政院之成立 …… (103)
第七节 参政院之立法 …… (104)
第八节 立法院之筹备 …… (106)
第九节 国民会议之筹备 …… (110)
第十节 君宪运动之始末 …… (112)
第四章 审议宪法时期 …… (115)
第一节 恢复约法之争议 …… (115)

第二节 国会之恢复 …… (118)
第三节 政党之分合 …… (120)
第四节 中华民国宪法草案重要之修正 …… (123)
第五节 对德奥宣战案之延搁 …… (125)
第六节 军人威胁国会之经过 …… (127)
第七节 国会之解散 …… (130)
第五章 法统分裂时期 …… (134)
第一节 两院议员之集会 …… (134)
第二节 护法国会之政党 …… (136)
第三节 护法政府之成立 …… (137)
第四节 护法政府之改组 …… (139)
第五节 临时参议院之召集 …… (143)
第六节 国会组织法及议员选举法之修改 …… (146)
第七节 新国会之召集 …… (148)
第八节 新新议员之选举 …… (151)
第九节 省宪运动之演进 …… (153)
第六章 恢复法统时期 …… (156)
第一节 法统之恢复 …… (156)
第二节 法统之争执 …… (159)
第三节 国会组织法之修改 …… (161)
第四节 政变之发生 …… (162)
第五节 国会议员之南下 …… (165)
第六节 议员任期之延长 …… (167)
第七节 制宪贿选之并进 …… (169)
第八节 贿选制宪之反响 …… (172)
第九节 清室优待条件之修正 …… (174)
第七章 废弃法统时期 …… (177)
第一节 临时执政府之成立 …… (177)
第二节 法统之废弃 …… (179)

第三节 善后会议之召集 …… (181)
第四节 中国国民党之主张 …… (183)
第五节 临时参政院之设立 …… (185)
第六节 国民代表会议之筹备 …… (187)
第七节 国宪起草委员会之召集 …… (188)
第八节 护宪护法之告终 …… (190)
第八章 递嬗党治时期 …… (193)
第一节 中国国民党之略历 …… (193)
第二节 中国国民党之改组 …… (196)
第三节 中国国民党之组织 …… (197)
第四节 中央执行委员会之组织 …… (201)
第五节 中央政治会议之组织 …… (204)
第六节 国民政府之创立 …… (208)
第七节 党治初期之立法 …… (211)
第九章 实施训政时期 …… (214)
第一节 五中全会之开幕 …… (214)
第二节 训政方案之确定 …… (216)
第三节 立法院之成立 …… (218)
第四节 立法院之组织 …… (220)
第五节 立法院之职权 …… (222)
第六节 立法院之特质 …… (225)
第七节 立法院议事之规则 …… (227)
第八节 重要法律之编纂 …… (227)
第九节 现行法规之整理 …… (234)
第十节 立法工作之分配 …… (237)
第十一节 立法程序纲领之制定 …… (240)
第十二节 立法院历届改组及工作之概略 …… (243)
第十三节 扩大会议之举行 …… (245)
第十四节 国民会议之召集 …… (247)

第十章 宪政开始时期 …… (251)
第一节 促进宪政之运动 …… (251)
第二节 国民参政会组织选举各法之议定 …… (254)
第三节 宪法起草程序与原则之决定 …… (256)
第四节 宪法草案初稿之发表 …… (260)
第五节 宪法草案初稿之审查 …… (263)
第六节 宪法草案之议决 …… (266)
第七节 宪法草案之修正 …… (275)
第八节 宪法草案之宣布 …… (279)
第九节 国民大会组织法及代表选举法原则之决定 …… (287)
第十节 国民大会组织法及代表选举法之制定 …… (291)

第三编 各论

第一章 宪法 …… (301)
第一节 中华民国临时政府组织大纲 …… (302)
第二节 中华民国临时约法 …… (304)
第三节 民国二年中华民国宪法草案 …… (305)
第四节 大总统选举法 …… (307)
第五节 中华民国约法 …… (311)
第六节 民国八年中华民国宪法草案 …… (313)
第七节 各省宪法 …… (315)
第八节 中华民国宪法地方制度、国权、生计、教育各章草案 …… (319)
第九节 中华民国宪法 …… (323)
第十节 中华民国宪法案 …… (326)
第十一节 中华民国约法草案 …… (327)
第十二节 中华民国训政时期约法 …… (329)

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com