



政治发展与政治现代化研究丛书

民国前期 浙江省议会立法研究

(1911—1926)

陈婴虹◎著

中国社会科学出版社



政治发展与政治现代化研究丛书

民国前期 浙江省议会立法研究

(1911-1926)

陈婴虹◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国前期浙江省议会立法研究: 1911-1926 / 陈婴虹著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5161-8504-9

I. ①民… II. ①陈… III. ①议会—立法—法制史—浙江省—
1911-1926 IV. ①D927.550.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 154235 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 334 千字
定 价 76.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

浙江省哲学社会科学规划项目“民初浙江省议会立法研究
(1911 - 1926)” (14NDJC082YB) 研究成果

党校文库编委会

主 任：陆发桃

副主任：徐明华 何显明

成 员：陈立旭 胡承槐 方柏华 王祖强

郭亚丁 董根洪 何圣东 林学飞

《政治发展与政治现代化研究丛书》编辑委员会

主 编：方柏华

副主编：郭亚丁 董 明

编 委：徐 彬 邱 巍 李晓敏

目 录

导 言	(1)
一 研究缘起	(1)
二 研究范围	(2)
三 研究综述	(5)
四 研究方法	(14)
第一章 古代浙江和清末浙江咨议局立法	(16)
第一节 古代浙江地方立法	(16)
一 古代浙江地方立法的沿革	(18)
二 古代浙江地方立法的形式	(19)
三 古代浙江地方立法的内容	(23)
四 古代浙江地方立法的载体	(25)
第二节 清代的《治浙成规》	(27)
一 《治浙成规》的内容	(27)
二 《治浙成规》与中央立法的关系	(30)
三 《治浙成规》的特色	(35)
第三节 清末浙江咨议局的立法	(37)
一 浙江咨议局的筹办和会议经过	(37)
二 浙江咨议局的立法活动	(40)
三 浙江咨议局立法的执行	(46)
第二章 民国前期浙江省议会立法的背景	(48)
第一节 政治背景	(48)
一 浙江军政府早期	(48)

二 浙人治浙时期	(50)
三 北洋系军阀统治时期	(54)
第二节 经济背景	(57)
一 浙江工商业的发展	(57)
二 浙江的财政困境	(65)
第三节 社会背景	(69)
一 社会团体的发展	(69)
二 新思想的传播	(73)
第三章 民国前期浙江省议会立法与中央立法的权限划分	(81)
第一节 民国前期中央与地方的立法关系	(81)
一 民国前期有关国家结构形式的争论	(81)
二 民国前期宪法对中央和地方立法权限的划分	(85)
三 民国前期临时参议院和国会的立法	(90)
第二节 民国前期浙江省议会的立法权限	(95)
一 临时省议会时期的议会立法权限	(95)
二 正式省议会时期的议会立法权限	(100)
第四章 民国前期浙江省议会的立法程序	(105)
第一节 立法提案	(105)
一 立法提案总览	(105)
二 省行政长官的提案	(108)
三 议员提案	(115)
四 人民请愿提案	(120)
第二节 议案的审议过程	(125)
一 初读会	(125)
二 审查委员会审查	(126)
三 二读会和三读会	(128)
四 议案的表决和公布	(131)
第三节 议会立法程序中的其他问题	(134)
一 议员对议案的讨论	(134)
二 议案的通过率	(135)
三 议案的修改	(139)

第五章 民国前期浙江省议会立法的内容（上）	(142)
第一节 地方议会组织法	(142)
一 临时省议会时期	(142)
二 正式省议会时期	(145)
第二节 地方行政机关组织法	(146)
一 有关都督的组织立法	(147)
二 地方行政机关的组织立法	(148)
三 行政官员官制立法	(149)
第三节 地方司法制度	(151)
一 审判制度立法	(151)
二 地方警察制度的立法	(155)
第四节 税收金融立法	(157)
一 税收立法	(157)
二 金融立法	(167)
第六章 民国前期浙江省议会立法的内容（下）	(172)
第一节 教育立法	(172)
一 综合性立法	(173)
二 初等教育立法	(176)
三 中等学校立法	(177)
四 高等教育立法	(179)
五 留学生和社会教育立法	(181)
第二节 扶持实业和农林渔业立法	(183)
一 扶持实业立法	(183)
二 农林渔业立法	(188)
第三节 交通和水利建设立法	(191)
一 交通建设立法	(191)
二 水利建设立法	(195)
第四节 其他立法	(197)
一 禁烟立法	(197)
二 社会秩序管理立法	(199)
三 社会福利立法	(205)

四 地方自治类立法	(207)
五 祀祠类立法	(208)
第七章 民国前期浙江省议会立法的实施	(210)
第一节 民国前期浙江省议会立法的实施过程	(210)
一 实施立法的程序	(210)
二 配套立法实施的省级行政规则	(213)
三 立法实施过程中的阻力	(218)
第二节 民国前期浙江省议会立法的实施情况	(220)
一 地方政治立法的实施情况	(221)
二 金融税收立法的实施情况	(224)
三 实业、交通立法的实施情况	(229)
四 教育和禁烟立法的实施情况	(233)
第三节 影响民国前期浙江省议会立法效果的因素	(236)
一 官员素质因素	(236)
二 议会与行政长官的关系因素	(237)
三 中央立法因素	(239)
四 财政因素	(242)
五 实施对象因素	(243)
六 立法质量因素	(244)
第八章 民国前期浙江议会立法的特色和变迁	(246)
第一节 民国前期浙江省议会立法的特色	(246)
一 体现受近代化浪潮影响较早较深的特色	(246)
二 体现经世致用的传统文化特色	(249)
三 体现政局稳定的特点	(252)
四 体现发达丝织业的产业特色	(255)
第二节 民国前期浙江议会立法在南京国民政府时期的变迁	(258)
一 南京国民政府时期浙江省的立法机构	(258)
二 南京国民政府时期浙江省议会立法内容的变迁	(263)
结语	(276)
附录	(279)
附录一：《治浙成规》八卷目录	(279)

附录二：浙江省议会法律议决案	(286)
附录三：浙江省议会开会时间年表	(295)
附录四：浙江省议会历届议员名单	(297)
附录五：浙江省议会会址图	(300)
附录六：民国前期浙江省军政民政职官年表	(301)
参考文献	(305)
后记	(316)

导 言

一 研究缘起

清末，由于内忧外患，社会动荡不安。为了救亡图强、维护政局。西方的议会制度被引入中国，并在中央和地方层面都进行了运作。咨议局正是这一时期的产物，它作为地方议会制度在清末的实验，具有划时代的意义，开始了中国的代议制的历史。光绪三十二年（1906年）七月，清政府宣布“预备立宪”。光绪三十四年（1908年）六月，清政府颁布《咨议局章程》和《咨议局议员选举章程》，要求各地咨议局在一年内办齐。浙江各项筹备工作在咨议局筹办处的筹划下井然有序地如期完成。浙江省咨议局筹办处于光绪三十四年（1908年）十月初一日在杭州成立。浙江咨议局第一次常会、浙江咨议局第二届常年会议和浙江咨议局第二届第一次临时会议共决议议案70件。但是浙江省咨议局并不是真正意义上的立法机关，监督、制约官厅的权限是有限的。督抚可以停止、解散咨议局，督抚对于咨议局议案有核夺施行之权。但是咨议局是具有一定独立性的准立法机构，它分割了原属于地方督抚的部分权力，这在中国历史上是绝无仅有的。在此之前，督抚只是受制于中央王权，而不会被地方力量所制约，而咨议局的成立，使得督抚在地方的政治运行机制发生重大改变。

1911年至1926年时值南京临时政府和北洋政府统治时期，社会急速变革。而浙江省处于相对较为和平的环境中，经济文化发展程度在全国属先进水平，这为议会政治在浙江的长足发展提供了基础。辛亥革命浙江光复后，浙江军政府于1911年12月20日成立了浙江省临时议会，次年又召开了浙江省临时议会第二、第三次会议。1913年2月，浙江省议会正式成立，在袁世凯解散前召开了一次常年会和一次临时会。1916年9月，浙江省议会在全国率先恢复，以后几乎每年都召开一次常年会和一次以上

的临时会。1918年和1919年又进行了第二、第三届省议员的换届选举。到1924年7月，第三届省议员的法定任期已经届满，但省长并没有依法进行改选，又召集了三次常年会和四次临时会，直至北伐军入浙。1927年以后，随着南京国民政府的成立。民国浙江省议会的历史从此结束。

因此，1911年至1926年间的浙江省议会，是浙江近代史上唯一一段有着真正意义上议会的阶段，属于民国前期全国各省议会中集会次数最多、历史最为完整的省议会之一，具有相当的典型性和地方特色。民国前期浙江省议会通过了大量的议案，包括议会制度、司法制度、税收金融、教育文化、实业发展、农林渔业、禁烟等各方面。这些立法为民国前期浙江政治、经济、社会发展列全国先进水平起到了积极的推动作用。民国前期浙江省议会留下了相当完整的档案，这是其他省所不具备的。这些档案主要包括浙江省议会所编印的议决案、文牒、议事录、议员质询书、议会要览等，这为民国前期浙江省议会立法研究提供了有力的支持。

二 研究范围

（一）议会立法的界定

本书的研究对象是民国前期1911年至1926年之间的浙江省议会的立法。

立法的基本含义是指法的创制。在人类历史发展的不同时期，在不同的国家中人们对于立法的理解有所不同，立法的地位也有所不同，但是其还是表现出一定的共性。任何一个国家的统治阶级都会高度重视立法来维护自己的统治地位。立法都是由享有立法权的国家机关所进行的专门活动，任何个人和组织以及其他的国家机关是无权而为之的。立法必须根据一定的程序进行。立法包括制定、认可、补充、解释、修改和废止等确定法的规范的一系列活动。

对立法之“法”的含义，有不同的理解。一是以为法律是赋有普遍性的规则。法律的特征在于普遍性，是对于法律条文所规定的未来一切事件所立的一种规则；或是对于将来凡适合法律条文所规定的任何人所立的一种规则。如果议会决定之案，如不含有上述的普遍性，便非法律，便不在其立法权的范围以内。二是法律为变更权利的规则。凡是其内容足以变更人民与人民间的权利关系，或人民与国家及国家机关间的权利关系者，

始得称为法律。三是从程序角度,凡由议会依立法程序所成立的一切决定俱为法律。法律本来可有实质与形式二义。第一种和第二种是从实质的角度,第一说所立的标准,比第二说的标准确定为;一种规则之是否能影响私人权利,实际上往往不易判断。第三种是从形式的角度关于法律的范围的解释。^①本书从实质和形式的角度,结合第二、第三种观点,认为法是指凡是其内容足以变更人民与人民间的权利关系,或人民与国家及国家机关间的权利关系的,并由议会依立法程序所成立的一切决定俱为法律。立法权是议会享有的最重要的权力。按代议制理论,议会乃是人民选举代表组成的代议机关,经由这个代议机关将人民多数的意志转变为国家意志成为法律。议会立法之“法”的外延有广义与狭义之分。“立法机关之议决法律案^②固为立法,而议决预算、决算、公债、币制、税法、条约等案及其他重要国际事项,亦可谓之立法。唯后者可谓立法机关广义之立法,而前者为立法机关狭义之立法。亦即通常之所谓立法。”^③从法的含义出发,本书所认为的“法律案”或立法之“法”包含了以上广义和狭义的理解。^④

(二) 民国前期浙江省议会梗概

清末宣统年间,西方议会引入中国。在中央为资政院,各省为咨议局。民国成立后,在中央为国会,各省则为省议会。本书的研究对象则是民国前期的浙江省议会,作为当时浙江省一级地方立法机构,是省政治体制的重要组织部分。辛亥革命各地陆续光复,独立各省纷纷成立临时议会。1912年3月28日,袁世凯要求各省以临时省议会作为选举中央参议员的机关。1912年8月,袁世凯通令各省组织正式省议会,接着有关省议会选举的法规陆续颁布。1912年9月4日《省议会议员选举法》颁布,1913年4月2日《省议会暂行法》颁布。接着,各省根据这些法先后成立了正式省议会。“二次革命”后,袁世凯非法解散国会,于1914年2月26日下令解散省议会。袁世凯死后,各省议会相继恢复,国会则是时开时断。1918年后各省议会又进行了第二、第三届换届选举。1924年,

① 参见王世杰:《比较宪法》,中国政法大学出版社1997年版,第215—216页。

② 这里所指的应该是狭义的法律。

③ 谢振民:《中华民国立法史》(上册),中国政法大学出版社2000年版,第5—6页。

④ 因为预算和决算案之巨量,本书对此并没有太多的研究。

第三届省议会议员任期届满，但是由于正逢军阀混战，许多地方没有进行选举。1927年4月，南京国民政府成立，宣布开始“训政”，北洋时期的中央和地方各级省议会则全部停止。

本书所要研究的民国前期浙江省议会，包括浙江省临时议会和三届正式浙江省议会。民国前期的浙江省立法机构经历了临时参议会、临时议会和正式议会的名称和组织形式变迁。辛亥革命浙江光复以后，成立浙江军政府。浙江军政府设参议会为临时议事机关，张恭、吴思豫、顾乃斌、庄裕甫、黄元秀、陶成章、蒋著卿、李炯寰、庄韦墅、周淡游、张浩、方鸿声等被举为参议员。凡施行全省之重要政务及一切规章，参议会均有议决权。^①参议会虽然职权很大，但并不是正式的民意机关。于是浙江军政府通令各县各举代表一人，组织临时省议会，互选莫永贞为议长，以前浙江咨议局为会场。1911年12月20日，浙江省临时议会成立，1912年4月、11月分别召开临时议会第二届和第三届会议。当时全国尚未统一，省自治，属于国家立法范围内的一些事项，浙江省临时省议会取而代之地制定了。

浙江省正式议会共有三届，依照法定任期而言，历时9年。但由于第一届受袁世凯非法解散，中断时间为两年5个月。浙江省第三届议会因不举行改选，延长了两年多。所以浙江省正式议会的时间跨度为1913年2月第一届省议会第一次常年会开始，至1926年11月第三届省议会民国15年临时会结束，其经过大概如下。

1913年2月18日，浙江省议会正式成立，至5月18日，第一届第一次常年会结束，选举莫永贞为议长，刘焜、朱益敷为副议长。由于当时《省议会暂行法》尚未颁行，依照袁世凯令，暂时适用前清咨议局章程。1913年4月2日，《省议会暂行法》公布。1914年3月，省议会遭袁世凯政府非法解散。1916年4月，浙江独立，省长吕公望通知省议会各议员定于9月1日召集第一届第二年常年会。虽然中央通电定于10月1日为召集之期，但经省长吕公望力争，浙江省议会提前召集并于14日开会。议长莫永贞辞职，选沈定一继任议长，副议长刘焜辞职，选秦炳汉继任副

^① 褚辅成：《浙江辛亥革命纪实》，载中国史学会编《辛亥革命》，上海人民出版社1957年版，第157页。

议长。因常年会期内未及将五年度地方岁出入预算提出，于1916年12月2日召集第二年第一次临时会，并将国家预算及浙江省1913年至1915年度决算一并提出。1917年4月1日，又召开第二年第二次临时会。1918年4月24日，召开第三年常年会。至1919年7月，第一届省议会法定任期届满。

1918年10月20日，第二届浙江省议会成立，10月22日，第二届省议会召开第一年常年会，选举周继灏为议长，陈琪、姜会明为副议长。1919年4月28日，民国八年第一次临时会召开。1919年10月29日，民国八年常年会召开。1920年5月19日，民国九年第一次临时会召开。1920年10月28日，民国九年常年会召开。1921年5月16日，民国十年第一次临时会，即第二届省议会最后一次临时会召开。议员阮性存等提出《省宪法会议组织法案》，而地方人士所组织的省宪期成会也推举了代表赴会请愿，原案于31日通过。6月2日，开会选举宪法起草委员55人，第二日又选出同数的候补人，第二届省议会闭会。“其闭会词有‘邦人君子，既发生促成制宪之法团，本会同人，斯有组织议宪之法案……敢以本会闭会之宣言，并为省宪告成之预祝’之语。盖以制宪既经决定，省议会即不应存在，而不必待任期之届满也。”^①

虽然第二届浙江省议会议决浙江制宪，但是当时的省长沈金鉴仍依据中央命令，举办第三届省议会选举。1921年10月5日，民国十年常年会召开，选举沈钧业为议长，杜棣华、祝绍箕为副议长，会期内再次议决《浙江省制宪组织法》，其草案用红、黄、白三色，总投票之票纸亦然，称为“三色宪法”。而将上届宪法会议议决公布的省宪法废止。1923年，浙江省第三届议会任期届满，由临时会决定延长会期，历年均开常会及临时会。至1926年11月8日，民国十五年常年会开幕，因不足法定人数无法开议，改开谈话会讨论时局。1927年1月，北伐军占领杭州，浙江省议会会所被改为浙江省国民党党部。

三 研究综述

目前专门对民国前期浙江省议会的立法进行系统全面的研究还没有，

^① 民国浙江省通志馆：《重修浙江通志稿》（第九册），方志出版社2010年标点本，第5664页。

只是在学者的论著中有一些相关的研究成果。这些与民国前期浙江省议会立法相关的研究主要包括：民国前期立法研究、民国前期中央和省议会研究、民国前期浙江省议会和地方立法研究等。

（一）对于民国前期立法的宏观研究

1. 民国前期立法史的研究

民国前期浙江省议会的立法研究是民国立法史的组成部分。对于民国中央立法史的研究主要是谢振民的《中华民国立法史》（中国政法大学出版社2000年版）和杨幼炯的《近代中国立法史》（中国政法大学出版社2012年版）。《中华民国立法史》一书详细记载了1912年至1936年的各项立法活动。该书认为立法有广义和狭义之分，就广义立法而言，行政机关颁行条例章程、自治团体订立公约规则，都可以称之为立法。创制法律案的程序包括：法律案的提出、立法原则的决定、法律案的审议、两院的协议和法律案的复议五个阶段。《近代中国立法史》一书对民国议会的兴衰变化、立法活动和立法成效重点做了介绍。这两本书主要是中央层面制定的法律法规的罗列，对于立法理论的研究不够深入和全面。

李学智的《民国初年的法治思潮与法制建设：以国会立法活动为中心的研究》（中国社会科学出版社2004年版）对民初国会的立法进行了全面的研究，包括了民国初年的法治思潮、各省都督府代表联合会、南京临时参议院、北京临时参议院时期和第一届国会时期的立法活动。荆月新的《1947年宪法体制下的中央立法权研究》（法律出版社2012年版）对于民国晚期的中央立法权进行了专门的研究，包括民国晚期中央立法权的权限范围、中央立法权与地方立法权的划分标准、发挥立法权的保障机制等。

2. 民国前期议会史中对议会立法的研究

宏观层面对民国前期议会史的研究已经很多，这些研究主要是从政治学的角度展开的。在这些研究中或多或少地都会涉及民国前期议会的立法问题。

20世纪30年代，顾敦铎的《中国议会史》（苏州木渎心正堂1931年版）和邱昌渭的《议会制度》（世界书局1933年版）分析了民国时期国会成功和失败的原因。1949年以后，台湾学者的研究主要有李守孔的《民初之国会》（台北正中书局1977年版），该书以史料为根据，探讨了

民初各省都督府代表联合会、临时参议院以及正式国会的组成、议事及其与政党的关系。张朋园的《中国民主政治的困境：1909—1949 晚清以来历届议会选举论述》（吉林出版集团有限公司 2008 年版）分别对 1913 年第一届国会、1918 年第二届国会和 1948 年国民大会的选举进行了研究。

大陆学者对于民国议会的研究专著出现于 20 世纪 90 年代，主要是从政治学、历史学的角度研究民国议会，其中或多或少地涉及了民国前期议会的立法问题。刘景良的《北京民国政府的议会政治》（天津古籍出版社 1996 年版）主要研究了民国议会政治的为用与为学、地主阶级自由化进程向资产阶级自由化方向分轨、自由派地主阶级同自由派资产阶级的“共和”与“约法”等内容。程舒伟的《议会政治与近代中国》（商务印书馆 2006 年版）研究了民国议会思想和制度在中国实施、变异和失败的过程。在整体上描述了议会制度在中国的演变的过程。张永的《民国初年的进步党与议会政党研究》（北京大学出版社 2008 年版）以立宪派主导的进步党为视角，研究了从 1912 年 5 月临时参议院北迁到 1913 年年底正式国会瓦解这一时期的议会政党政治中的重大历史事件和各派之间的激烈斗争。张睿丽的《议会政治与近代中国的政治变迁》（中国社会科学出版社 2009 年版）考察了近代中国议会政治发生的背景和原因，研究了促使近代中国实行议会政治的各种因素，指出了议会政治在中国现代化进程中的地位和作用，以及中国议会政治实践给后人留下的弥足珍贵的政治经验和思考。薛恒的《民国议会制度研究 1911—1924》（中国社会科学出版社 2011 年版）回顾了民国前期议会各省都督府代表会、南京参议院、北京参议院、第一届国会、第二届国会及护法国会的整个过程，尤其是对一些具体制度及其执行情况等进行了研究。在该书的第四章“议会的权力及其行使”中论及了议会的立法权。谷丽娟、袁香甫的《中华民国国会史》（上、中、下）（中华书局 2012 年版）全面阐述了自 1912 年至 1925 年民国国会的兴衰史，全书三册，共 160 万字。目前对于民国前期议会研究的论文非常多，研究开始于 20 世纪 80 年代，呈逐年增多的局面。现有的论文主要是从历史学和政治史的角度研究，从法学角度研究的不多。在这些众多的论文中，涉及民国前期议会立法的论文主要有：姜鲁鸣的《民初国家议会的权力实施效益》（《民国档案》1987 年第 1 期）、李云霖的《近代中国议会制度的历程、特质与启示》（《政治与法律》2011 年第 3