

张国福 著

民國憲法史

華文出版社

民 国 宪 法 史

张国福 著

华 文 出 版 社

京新登字064号

责任编辑：刘万朗

封面设计：王毅

版式设计：陈赓灿

民国宪法史

张国福 著

华文出版社出版

(北京西城区府右街135号)

新华书店总店北京发行所发行

北京市朝阳区新源印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张15.25 字数352千字

1991年9月第1版 1991年9月第1次印刷

印数：1—1,000册

ISBN7—5075—0095-0/D·3 定价：6.40元

内 容 简 介

本书是我国第一本用马列主义、毛泽东思想观点系统地研究民国宪法的书。作者用大量的史料阐明了辛亥革命时期、北洋政府时期、广州、武汉国民政府时期和南京国民党政府时期制定宪法及宪法性文件的原因、经过，剖析了它们的内容、特点和阶级本质，从而总结出民国宪法的发展规律。同时，还解决了宪法史中长期未搞清的一些疑难问题，纠正了过去学术界一些不切实际的论断。尤其对孙中山五权宪法学说的研究，有了一些突破和发展。

序

治史者切忌人云亦云，照搬、照抄、照引。孟子曰：“尽信书不如无书”。信哉斯言！

主张“博学”的孟轲，当然并非反对读书，也不是一般地反对信书，只是反对尽信书。书之不可尽信与书之尽不可信，截然有别。前者是，后者非，泾渭分明。

书有可信者，亦有不可信者；同为一书，其中亦有可信与不可信之分。理当取其可信者，弃其不可信者。如谓书尽不可信，读之何用！文盲岂不最佳？发明印刷术者岂不罪莫大焉？！

书之不可尽信，其来有自。主要不外两端：或曰观点有误，或曰史料失真。吾辈是马克思主义历史唯物论的信仰者，务必实事求是。实事为前提，求是为主旨。是非当由实践来检验。但先后有序，史料失真，立论无从公允。

四人帮逞凶肆虐之时，提倡“影射史学”，鼓吹“以论带史”。为了整人，不惜歪曲、伪造历史。随心所欲，任意涂抹，信口雌黄，无中生有。以讹传讹，谬种流传，搞坏了我们的文风，遗毒无穷。

今日，要求正本清源，治史必须发扬实事求是的优良传统，杜绝一切不实之词。

张国福同志所撰《民国宪法史》，难度较大，但优点颇多。尤为可贵者，莫过于其求实精神，澄清了不少似成定论的疑点。

这与喜作“滕文公”者实不可相提并论。值得一书，值得一读。
是为序。

张国华
九〇年初春

前 言

在前言中，想谈二个问题：

一、中国宪法的起源

什么是宪法？所谓宪法，即国家的根本大法。正如毛泽东同志所说：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”^①

中国宪法的起源，学术界有两种说法：一种说法是，中国古代社会，自从有了国家，便开始有了不成文宪法。持这种说法的有孙中山、汤漪等人。孙中山说：“我们中国专制时代……也有宪法”^②。汤漪（一九一三年国会宪法起草委员会委员长）在一九一六年国会书面说明《天坛宪草》主旨时也说：“宪法自其不成文者言之，则国而有之之物也，时无问其为古为今，国无别其为文为野，凡一国统治者与被治者之间必有其大经大法焉，同视为天经地义而不可得与变革者，则皆宪法之谓矣”。^③另一种说法是，中国自清朝末年才开始制定近代意义的宪法性质的文件。持这种意见的人很多，史学界和宪法学界多数人都是这种主张。

清朝末年为什么才开始制定近代意义的宪法性质的文件呢？鸦片战争后，清朝变成了半封建半殖民地的国家，当时资产阶级改良派康有为、梁启超等人，为了救国，于是提出在不根本改变

① 《毛泽东选集》第五卷，第129页。

② 《孙中山全集》第五卷，第507页。

③ 转引吴宗慈著《中华民国宪法史前编》，第68页。

封建制度的原则下，制定一个发展资本主义的宪法，结果被西太后镇压下去了。

戊戌变法失败后，以孙中山为首的资产阶级革命派，吸取康有为改良主义失败的教训，开始领导人民进行推翻清王朝的民主革命。这样，使清朝的统治再也不能继续下去了。

清政府在面临危亡的情况下，为了维护它们的统治，欺骗人民，拉拢立宪派，镇压革命派，并迎合帝国主义的需求，于光绪三十二年七月十三日（1906年9月1日）宣布，要实行预备立宪。光绪三十四年八月一日（1908年8月27日）颁布《钦定宪法大纲》。大纲分为两部分：第一部分是正文，名曰“君上大权”，共十四条，主要列举君主的地位和权力；第二部分是附录，名曰“臣民权利义务”，共九条，假惺惺地列举了臣民应享受的权利和应尽的义务。这个大纲是按照一八八九年日本帝国宪法拟定的，是清政府将来起草钦定宪法条文时的纲要，不是宪法，因此，没有法律效力。

钦定宪法大纲颁布后，清政府迟迟不委派大臣起草宪法，仍继续采取拖延政策，欺骗人民，后来在立宪派强烈要求下，才不得不在宣统二年十月四日（1910年11月5日）任命溥伦、载泽为纂拟宪法大臣，●宣统三年二月二十日（1911年3月20日）又任命陈邦瑞、李家驹和汪荣宝三人为协同纂拟宪法大臣●，依据宪法大纲拟定钦定宪法草案。同年六月八日（阳历7月3日）溥伦等五人开始在北京武英殿西庑焕章殿办公●，同月十三日（阳历7月8日）李家驹与汪荣宝拟定“凡例六条”，“章目”十章。十章是：“一皇帝；二摄政；三领土；四臣民；五帝国议会；六政

● 《清末预备立宪档案史料》，上册，第79页。

● 宣统三年二月二十日《汪荣宝日记》，见《北京大学图书馆馆藏丛本丛书》。

● 宣统三年六月八日《汪荣宝日记》。

府，七法院，八法律，九会计，十附则”。^①同月十八日（阳历7月13日）李汪向溥伦、载泽汇报拟定“凡例”和“章目”的情况，并呈请监国摄政王批示^②。摄政王批准后，李家驹和汪荣宝二人便开始起草宪法条文，至七月二十八日（阳历9月20日）完成，全案共“八十六条，一百十六项”。^③这就是中国历史上拟定的第一部宪法草案。

钦定宪法草案拟定完后，未及将全部条文呈请摄政王批准颁行，辛亥革命便爆发了。武昌起义后，清政府便四分五裂了。宣统三年九月十三日（1911年11月3日）清新军统制张绍曾，暗联吴禄贞、蓝天蔚等人，致电清政府，提出十二条政纲，要求他们“立开国会”，按照政纲及“英国之君主宪草”制定宪法，否则，便兵进北京城。清政府接到张绍曾等人的电报后，吓得胆颤心惊，于是便急急忙忙地令资政院拟定宪草。资政院经过讨论，认为为应付当前局势，挽救清王朝的灭亡，决定先拟定重要信条，然后再起草宪法全文。同日（十三日）拟定宪法内重大信条十九条，上报皇上。当天皇帝批示“照准”，^④次日（十四日）正式公布^⑤。这就是中国历史上公布的第一个宪法性质的文件。

宪法内重大信条十九条，简称十九信条，它与宪法大纲相较，本质一样，但也有不同的特点，主要是，皇帝的权力缩小了，国会的权力扩大了，隐有“虚君共和”之意，具体表现是：

（1）皇帝之权以宪法规定者为限；（2）宪法由资政院起草议决，皇帝颁行之，国会修正之；（3）总理大臣由国会公举，皇帝任命之；其他国务大臣由总理大臣推举，皇帝任命之；皇族不得为总

① 宣统三年六月十三日《汪荣宝日记》。

② 宣统三年六月十八日《汪荣宝日记》。

③ 宣统三年七月二十八日《汪荣宝日记》。

④ 《清末预备立宪档案史料》上册，第102页。

⑤ 《中华民国史档案资料汇编》，第一辑，第136—137页。

理大臣及其他国务大臣，并各省行政长官；（4）总理大臣受国会弹劾时，非解散国会，即内阁总理辞职，但一次内阁不得为两次国会之解散；（5）皇帝直接统率海陆军，但对内使用时，应依国会议决之特别条件，此外不得调遣；（6）国际条约，非经国会之议决，不得缔结，但宣战媾和不在国会期内，由国会追认之；（7）本年度之预算，未经国会议决，不得适用前年度预算；（8）皇室经费之制定及增减，依国会之决议；（9）国务裁判机关由两院组织之；（10）国会之议决事项皇帝颁布之。

清王朝为什么要制定十九信条呢？清政府所以要制定十九信条，一是为抵制辛亥革命，二是为挽救清王朝的灭亡。但是，它们的目的没有达到，十九信条公布后，资产阶级革命派便在《民立报》上逐条进行批判，一九一二年二月清王朝便彻底垮台了。

二、民国宪法史研究对象和任务

清末预备立宪的骗局，未能欺骗觉醒的中国人民，他们继续进行反对清王朝的革命斗争。1911年10月中国同盟会领导武昌新军举行起义，推翻了清朝地方政权，建立了湖北军政府，并制定了《中华民国鄂州约法》，这是中国资产阶级制定的第一部地区性的宪法文献。

武昌起义后，各省纷纷响应，并先后成立军政府，制定约法。如江苏军政府制定了《江苏临时约法》，浙江军政府制定了《浙江省约法》，江西军政府制定了《江西临时约法》，贵州军政府制定了《贵州宪法大纲》。1911年12月各省代表会制定了《中华民国临时政府组织大纲》，同月29日选举孙中山为临时大总统。1912年1月1日孙中山宣誓就职。这样，中华民国南京临时政府便成立了。

南京临时政府成立后，为了巩固资产阶级民主共和制度，限制袁世凯的权力，制定了《中华民国临时约法》。这是中国资产阶

级制定的第一部全国性的根本大法。

南京临时政府成立不久，袁世凯便篡夺了资产阶级的临时政权，解散国会，撕毁临时约法，颁布袁记约法，建立了总统独裁制度。一九一五年他又开始复辟帝制，拟定中华帝国宪法草案。袁世凯复辟帝制的罪行，遭到全国人民的愤怒声讨，1916年他便彻底失败了，同年6月6日羞愤成疾而亡。

袁世凯复辟帝制失败后，皖系军阀段琪瑞、直系军阀冯国璋、曹錕等人逐渐觉察到，在民主共和已经深入人心的情况下，若再帝制自为，等于自寻死路，绝没有好下场，于是便玩弄假共和真独裁的丑剧，什么召开国会，拟定宪法草案，公布中华民国宪法等。

北洋军阀撕毁临时约法，废除资产阶级民主共和制度后，孙中山先生便领导资产阶级进行护法斗争，经过五、六年的艰苦战斗，终归失败了。中山先生在护法运动先后，还想在中国实行五权宪法，结果也落空了。这些事实说明，中国资产阶级不能领导人民打倒帝国主义和封建主义，完成民主革命的任务。因此，也就不能实行临时约法，建立资产阶级民主共和国。

孙中山领导护法运动失败后，逐渐觉察到临时约法的道路在中国行不通，于是便开始寻找新的力量，探索新的途径。1921年他开始与共产国际代表进行接触，次年便与苏联和中国共产党代表讨论国共合作，共同革命问题。经过多次协商，中山先生同意，以苏俄为师，改组国民党，实行国共合作，共同进行反帝反封建的国民革命。

1924年1月孙中山在广州召开中国国民党第一次全国代表大会，改组了国民党，建立了国共合作的统一战线，重新解释了三民主义，把原来的三民主义解释为联俄联共扶助农工的三民主义，解释为反帝反封建的三民主义。同时，还决定仿照苏联的模式，

组织国民政府。1925年7月1日大本营颁布《中华民国国民政府组织法》。同日，广州国民政府便成立了。

广州国民政府成立后，便领导国民革命军出师北伐，很快打败了直系军阀吴佩孚孙传芳集团，取得了革命的决定性胜利。

国民革命正在胜利发展时，1927年4月12日蒋介石集团叛变了革命，7月15日汪精卫集团也宣布“分共”。这样，中国国民党便投入帝国主义的怀抱，充当地主买办阶级的工具。

中国国民党叛变革命后，为了保护帝国主义在华的权益，维护半封建半殖民地社会制度，镇压中国人民的革命运动，在南京建立了国民政府，并陆续制定了国民政府组织法和训政时期约法，颁布了中华民国宪法。

中国国民党叛变革命的罪行，遭到国内外革命人民的反对。1927年中国共产党根据人民的要求，领导工农群众和部分革命的国民革命军进行起义，开辟革命根据地，组织人民武装，建立工农民主政权，制定《中华苏维埃共和国宪法大纲》，继续领导人民进行反帝反封建的斗争，经过22年浴血奋战，终于赶跑了帝国主义，打倒了蒋家王朝，推翻了三座大山，建立了中华人民共和国，制定了中国人民自己的宪法。上述史实说明，只有工人阶级的先锋队——中国共产党才能领导人民打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义，完成民主革命，制定人民的宪法。这就是民国宪法史的结论。

綜上看来，中华民国，自1912年1月1日南京临时政府成立开始，到1949年4月南京国民政府灭亡为止，共有37年多的时间。在这30多年中，长期处于两种不同性质的政权同时并存的局面，因而产生了四种不同的宪法：一种是，北京政府和南京国民政府制定的宪法和宪法性质的文件。这些宪法和宪法性文件，反映了帝国主义和地主买办阶级的意志，它们是维护半封建半殖民

地社会的工具，是镇压民主革命运动的武器。因此，严重地阻碍了生产力的发展、社会的前进，所以，它们是反动的；二种是，各省军政府、南京临时政府和广州军政府（包括大本营）制定的约法和政府组织法。这些宪法性文件，体现了或基本体现了中国资产阶级的意志，是反封建的工具。因此，在当时来说，它们是进步的。但是，由于中国资产阶级不能彻底完成民主革命的任务。所以，它们在中国不能施行；三种是，广州、武汉国民政府制定的宪法性文件。这些文件，主要反映资产阶级和小资产阶级的意志，同时，也体现了中国工人阶级和农民阶级的一些要求，因此，当时它们是革命的；四种是，人民民主政权制定的宪法和宪法性的文件。这些文件，体现了以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的全国革命人民的意志，是中国人民民主革命的根本大法。前三种宪法和宪法性文件，是本书研究的对象。后一种宪法和宪法性文件，是新民主主义宪法史研究的对象。本书在研究民国宪法时，要阐明它们的产生、发展演变及灭亡的过程，并揭示它们的本质，找出它们的规律，这就是民国宪法史的研究任务。

目 录

前言	(1)
第一章 中华民国各省军政府的约法和临时政府组织	
大纲	(1)
第一节 中华民国各省军政府的约法	(1)
一 旧三民主义是中国同盟会的政纲,也是各省	
军政府制定约法的基本指导思想	(1)
二 各省军政府约法	(4)
第二节 中华民国临时政府组织大纲	(27)
一 召开各省代表会议,制定临时政府组织大纲	(27)
二 修正临时政府组织大纲的主要内容和特点	(37)
第二章 中华民国临时约法和宋氏临时组织法草案	(42)
第一节 中华民国临时约法	(42)
一 代理参议院和参议院的建立	(42)
二 《中华民国临时约法》的制定	(47)
三 中华民国临时约法的主要内容、特点和意义	(57)
第二节 中华民国临时组织法草案	(69)
第三章 中华民国宪法草案和国进两党的宪法主张全	
案	(74)
第一节 中华民国宪法草案(天坛宪草)	(74)
一 中华民国国会的召开	(74)
二 中华民国宪法草案的拟定	(87)

三 中华民国宪法草案的主要内容·····	(92)
四 大总统选举法·····	(99)
五 袁世凯干预和破坏国会制宪的活动·····	(102)
第二节 国民党宪法主张全案·····	(107)
第三节 进步党宪法讨论会拟定的宪法草案·····	(115)
第四章 中华民国约法和中华帝国宪法草案·····	(124)
第一节 中华民国约法(袁记约法)·····	(124)
一 增修约法的机关·····	(124)
二 中华民国约法的制定·····	(130)
三 中华民国约法的主要特点·····	(134)
四 参政院的成立·····	(140)
五 修正大总统选举法·····	(141)
第二节 中华帝国宪法草案·····	(144)
一 袁世凯复辟帝制·····	(144)
二 中华帝国宪法草案·····	(154)
第五章 中华民国宪法和中华民国宪法案·····	(157)
第一节 中华民国宪法·····	(157)
一 国会第一次恢复, 中华民国宪法草案(天坛 宪草)的续议·····	(157)
二 旧国会第二次恢复、中华民国宪法的公布·····	(174)
三 中华民国宪法的主要内容和特点·····	(195)
第二节 中华民国宪法案·····	(200)
一 中华民国宪法案的拟定·····	(200)
二 中华民国宪法案的主要内容·····	(205)
第六章 五权宪法和中华民国国民政府组织法·····	(212)
第一节 五权宪法·····	(212)
一 孙中山的五权宪法学说·····	(212)

二 五权宪法草案·····	(224)
第二节 中国国民党的政纲和国民政府建国大纲·····	(231)
一 中国国民党的政纲·····	(231)
二 国民政府建国大纲·····	(234)
第三节 中华民国国民政府组织法·····	(240)
一 中国国民党中央的组织机构·····	(240)
二 中华民国国民政府组织法·····	(243)
三 一九二七年中华民国国民政府组织法·····	(246)
第七章 《中国国民党训政纲领》和一九二八年十月《中 华民国国民政府组织法》·····	(250)
第一节 一九二八年二月中华民国国民政府组织法·····	(250)
一 南京国民政府的建立·····	(250)
二 南京和武汉政府的合并·····	(254)
三 一九二八年二月《中华民国国民政府组织法》·····	(257)
第二节 《中国国民党训政纲领》和一九二八年十月 《中华民国国民政府组织法》·····	(261)
一 《中国国民党训政纲领》和一九二八年十月《中 华民国国民政府组织法》的制定·····	(261)
二 中国国民党训政纲领的内容及其本质·····	(268)
三 《中华民国国民政府组织法》的主要内容和 特点·····	(271)
第八章 中华民国训政时期约法和中华民国约法草案·····	(283)
第一节 《中华民国约法草案》·····	(283)
一 《中华民国约法草案》的公布·····	(283)
二 中华民国约法草案的主要内容·····	(286)
第二节 国民会议和中华民国训政时期约法·····	(295)
一 召开国民会议, 制定中华民国训政时期约法	

的主要原因	(295)
二 召开国民会议, 制定中华民国训政时期约法	(301)
三 中华民国训政时期约法的主要内容和特点	(307)
第三节 修正中华民国国民政府组织法	(318)
一 一九三一年六月中华民国国民政府组织法	(318)
二 一九三一年十二月中华民国国民政府组织法	(323)
第九章 中华民国宪法草案和国民大会组织法、选举法	(329)
第一节 中华民国宪法草案(五五宪草)	(329)
一 拟定中华民国宪法草案的主要原因	(329)
二 拟定中华民国宪法草案(五五宪草)的经过	(333)
三 中华民国宪法草案(五五宪草)的内容	(346)
四 修正《中华民国宪法草案》(五五宪草)	(361)
第二节 国民大会组织法和国民大会代表选举法	(362)
一 国民大会组织法和国民大会代表选举法的制定	(362)
二 国民大会组织法和代表选举法的主要内容	(364)
三 修正国民大会组织法和代表选举法	(369)
第十章 中国国民党抗战建国纲领和一九四三年中华民国国民政府组织法	(371)
第一节 中国国民党抗战建国纲领和国民参政会组织条例	(371)
一 中国国民党抗战建国纲领	(371)
二 国民参政会组织条例	(375)
第二节 国民参政会宪政期成会对五五宪草修正案(简称五五宪草修正案)	(379)
一 五五宪草修正案内容的主要变化	(381)