

余明侠 主编
中国矿业大学出版社

法制史

中华民国

ZHONGHUAMINGUO
FA ZHI SHI

1191668
J924.61<7>
江苏省哲学社会科学“七五”规划项目

中华民国法制史

主 编 余明侠

副主编 冯治 安宇 姜新



22328886

中国矿业大学出版社

(苏)新登字第010号

责任编辑:王德福

中华民国法制史

余明侠 主编

中国矿业大学出版社出版发行

新华书店经销 东海县工艺彩色印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 19.5 字数 490 千字

1994年7月第一版 1994年7月第一次印刷

印数 1—1500册

ISBN 7-81021-981-2

K·21

定价: 12.50元

前 言

(一)

《中华民国法制史》是以研究、探讨中华民国时期法制情况为主旨的专书。所谓“法制”，学术界虽有不同解释，但一般说法，“法制”就是法律制度的简称。具体来说，法制即统治阶级按照自己的意志，通过一定的立法程序，建立起来的一套用以维护自己统治地位的法律制度。其中既有实体法，也有程序法，还有审判制度、律师制度，等等。所以民国法制史的中心任务，首先就是阐明这一时期法律制度的产生、发展、变化和消亡的线索；其次，则是揭示其演变发展的规律。从而鉴戒得失，汲取历史教益。

由于“法制”是立国之本、治国之道，正如我国古代的政治家管仲所说：“法者，天下之至道也。”（《管子·明法篇》）故其重要性是不言而喻的。近代以来，世界各资本主义国家无不重视法制建设，以求达到安定社会秩序、巩固自己统治的目的。1949年10月1日，新中国建立后，党和政府也十分重视法制建设，毛泽东同志曾经多次进行过精辟的论述。如他在《关于中华人民共和国宪法草案》一文中就指出：我国的法制原则“基本上是两个：民主原则和社会主义原则”。他还号召我们：“对于近百年的中国史”，像“经济史、政治史、军事史、文化史”等专门史，“应聚集人才，分工合作”，去进行分析研究（《改造我们的学习》），其中自然也包括法制史在内。由此可知，研究民国时期的法制史，乃是客观形势发展的需要，是具有重大意义的。

必须指出，自从党的十一届三中全会以来，党中央一再强调要完善法制、加强法制，因而引起各级政府和全国人民的重视，《中国法制史》、《中国法制简史》之类的新书也不断问世。这是令人十分欣慰的可喜现象。可是，从目前已出版的许多专著来看，其重点则是以古代法制为主，近代以后的法制则往往失之于简略，甚至一笔带过，无从悉其底蕴。因此，由于上下数千年的时间跨度太大，就很难以更多的力量对民国法制进行全面地深入地论述。

当前史学界对“民国史”的研究正方兴未艾，诸如《中华民国经济史》、《中华民国史纲》、《中华民国文化史》等鸿篇巨著皆已陆续出版。然而使我们深为遗憾的是，迄今为止还没有一部结构完整、诸律齐备、论点明确、论证详实的《民国法制史》专著。为此，本书的著者们就不顾本职工作的繁忙以及法制文献资料的难以搜寻等客观条件的限制，决心群策群力，编写一部《中华民国法制史》来弥补这一薄弱环节，我们的主观设想是：

第一，充分利用江苏省有关民国史方面的图书资料比较丰富的优势，就地取材，认真鉴别，用第一手最可靠的材料来撰写这部法制史，贡献给广大读者。

第二，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的科学方法，以实事求是的态度，对具体问题进行分析。批判其中必须批判的糟粕，肯定其中值得肯定的内容，力求观点正确，论证有力。

第三，要将本书写成一部框架完整、结构井然的“民国法制史”专书。为此，不仅要系统地论述自民国肇建以来历届国民政府所颁布的宪法、民法、刑法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法等六大法典的来龙去脉，还要以相当篇幅来论述行政法、经济法以及与此有关的单行法规。例如任用公务员的考试法、奖惩法、以及为促进资本主义发展而颁行的商事法规，等等。

第四，对于1927年以后中国共产党领导之下的人民民主政

权，于第二次国内革命战争时期、抗日战争时期及解放战争时期的法制建设，其中如土地立法、婚姻立法、经济立法以及司法制度的改革等等，由于它们的影响深远，对于新中国成立后社会主义法制的建立起了先导作用，必须充分重视其历史贡献。

第五，“中华民国”的历史，从1912年开始到1949年为止，历时三十八年。在此期间，由于日本帝国主义的侵略，先在东北地区用武力制造了一个“伪满洲国”，随后又在南京制造了一个“汪伪政权”，这虽是历史的插曲，但也不能完全漠然置之，需从法制史的角度揭露日本帝国主义的凶残性、掠夺性和汉奸卖国贼的可耻本质，藉以说明当时国家受侵袭、民族受屈辱的国情，以激发人民的爱国主义热情。

总之，本书探讨的主要内容是以民国时代的历史为线索，根据不同时期，不同地区、不同情况所制订的法律制度，加以分析论证，品第其优劣得失，给予应有的评价。我们撰写本书的基本方法，则是详细占有资料，去伪存真，去粗取精，认真研究，归纳分析，将民国时期的法制进行综合比较，从中得出正确的结论。而我们编写本书的宗旨，乃是为了总结过去，面向现实，通过对民国法制史中各个不同领域的研究，为社会主义的法制建设提供一些有益的历史借鉴。“它山之石，可以攻玉；它山之石，可以为错”，这几句成语还是有参考价值的。

(二)

本书共分七章，凡46节。现扼要说明其内容如下：

第一章为《中华民国开国前的法制概况》（1895—1911年）内分三节。本章主要论述了晚清时期从甲午战争之后到辛亥革命之前这十余年间的法制变化状况，以此作为全书的导言或序幕，为研究民国建立之后法律制度的建设、发展与演变奠定基础。

由于法制史的研究对象乃是历史上曾经出现过的法律制度的

演变情况，所以从这一意义来说，它应属于历史科学的一个组成部分。如所周知，历史是有继承性的，没有前天就没有昨天，没有昨天也就不可能有今天。因而民国法制史虽然是民国时期的产物，但它决不可能脱离在此以前的历史阶段，遗世而独立。正如马克思所说的：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”（《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马克思恩格斯选集》第1卷第603页）因而，民国时期的法制建设也同样是“从过去承继下来的条件下创造”。

为此，本章重点论述了在中国封建社会相沿两千多年的中华法系解体后，清末法制改革的基本情况，特别是由修律大臣沈家本负责修订的民法、刑法、商法和诉讼法等一系列具有资本主义性质的新律在当时所起的积极作用。这些新律的大部分内容不仅为民元之后的北洋政府所援用，也有不少为南京国民政府制订新律时所采纳。

在此时期，以孙中山为代表的资产阶级革命派的法制思想和同盟会所拟订的法制格局，对于民国时期的法制建设也起了很大的指导作用。这些法制主张，不仅体现在民国元年南京临时政府的法律制度方面，也或多或少在广州、武汉国民政府和南京国民政府所推行的法制中有所反映。由此可知，我们对于中华民国开国前的法制概况进行探讨实为全书的张本，属于开宗明义所不可或缺的一大环节。

第二章为《中华民国南京临时政府的法律制度》（1911年10月——1912年4月），内分4节。这一时期虽然短暂，前后只有六个月，但在民国史上却是清朝帝制被推翻、新的共和国开始诞生的关键时刻。而在中国法制史上，则掀开了承先启后、闪耀着无限光辉的新篇章。所以不能以时间的久暂与否，来衡量其历史

贡献的大小。这里需要说明的是，孙中山先生正式就任中华民国南京临时政府大总统是1912年元旦，并非1911年10月武昌起义之后，而本章从湖北军政府的成立进行论述，主要是因为武昌起义震动中外，开创了历史新纪元。同时，湖北军政府所进行的法制建设，不仅其本身有值得称述之处，而且对于南京临时政府来说，也有所取法与借鉴。正是由于从湖北军政府到南京临时政府所颁行的许多法令法规，基本上都反映了同盟会所公布的法制精神，故因类相属，合并论述。

抑有进者，在以往出版的许多有关辛亥革命的论著中，多对《中华民国临时约法》阐幽发微，论析详明。可是，对于《中华民国鄂州约法》则鲜有论及。故本章特以相当篇幅进行探讨，明确指出《鄂州约法》是以同盟会的“三权分立”的法制思想为基础，以自由、平等、博爱的政治理想为原则而制订的一部具有宪法性质的法典。《鄂州约法》不仅为其他一些宣布独立的省份所仿效，也是《中华民国临时约法》的蓝本。此外，本章对于孙中山领导下的南京临时政府的法制建设和司法制度的改革，也以相当篇幅加以论述；对于经济立法，在促进中国民族资本主义发展方面所起的积极作用，亦作了适当介绍。

第三章为《北洋政府的法律制度》（1912——1928年），内分7节。本章系统地论述了北洋军阀统治时期的中华民国政府立法情况，诸如制宪活动、各种法律的颁行以及司法制度的确立、法制的特点，等等。这一时期的社会性质，自然是晚清半封建半殖民地社会的延续。由于军阀连年内战，祸国殃民，政治腐败，贿赂公行，因而在民国法制史上，还演出了曹锟“贿选宪法”的一幕丑剧。

宪法属于国家的根本大法，为法制建设的重要组成部分。中国近代宪法始自清末的《钦定宪法大纲》，但未及实行而清廷即告覆亡。南京临时政府所颁布的《中华民国临时约法》是共和国

肇建之后的第一部宪法。其民主精神或多或少为《天坛宪草》（1913年）所吸取，但由于袁世凯的反对而被扼杀。在此之后，相继颁布的有袁记《中华民国约法》（1914年5月）、《中华帝国宪法草案》（1915年12月）、续议《中华民国宪法草案》（1916年）、曹锟的《中华民国宪法》（1923年1月10日）、段祺瑞的《中华民国宪法草案》（1925年8月）等，本章对上述的制宪活动，追本溯源，辨其异同，从而使我们对北洋政府的立宪情况及其政治意图能够清晰地了解。

另一方面，本章也以相当的笔墨来记述北洋政府统治时期所颁布的民法、刑法、商法、诉讼法等法律，不论是实体法抑程序法，它们对于清末的法制虽有继承性，但也并非是清末所订新律的翻版，而是有所修订、补充和发展，特别是在采取西方资本主义国家的立法原则方面，由于形势不同，民国时期显然又比清末前进了一步。对于诸如此类的具体问题，本章均进行了具体分析，并客观地加以评价。

第四章为《广州武汉国民政府的法制建设》（1925年7月—1927年7月），内分5节。一般的中国近代法制史专著很少涉及这一方面的内容，本书则以专章论析从广州到武汉时期的国民政府的法制情况，其主要原因有三：（一）广州、武汉国民政府与北洋军阀控制下的国民政府是完全对立的，将两者进行比较，可以了解其优劣得失；（二）广州、武汉国民政府的建立，是第一次国共合作时期的具体表现，因而研究其法制可以有助于了解当时国共两党在这一领域的共识与分歧；（三）这一时期所颁布的土地法、劳动法等法令，对于推动第一次国内革命战争的胜利起了很大作用。另一方面，这些法令对于1927年后中国共产党领导下的革命根据地的法制建设也有直接的影响。

特别值得指出的是，广州、武汉国民政府还颁布了关于妇女解放和财产继承方面的法制，提出了男女在法律面前完全平等的

口号，这是具有时代意义的。此外，广州武汉国民政府所进行的司法改革也有其进步之处，故本章俱扼要加以论述。

第五章为《南京国民政府的法律制度》（1927年9月—1949年4月），内分9节。本章始于国民党1927年在南京建立国民政府，终于1949年被推翻，前后凡二十二年。在此时期内，由于法制经验的积累和客观形势发展的需要，各种法律、法令、法规陆续颁布，民国政府的法制建设趋于完备，终于汇编成以宪法、民法、刑法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法等六部法典为主体的《六法全书》。就法制的递嬗关系来说，其中有相当一部分是继承、沿袭自清末以迄北洋政府时期的某些内容，甚至还保存了古老的中华法系的若干痕迹（如《民法·亲属篇》）。另一方面，南京国民政府在立法时也参酌、学习西方资本主义国家的许多法学原则，制订了一些新律，如《票据法》、《海商法》、《公司法》，等等。而在立法技术上，这一时期也远较北洋政府成熟。

如所周知，法律本是统治阶级意志的体现，是统治阶级压迫被统治阶级的重要工具。因而，从根本性质上看，南京国民政府的法制建设就是为维护地主阶级、资产阶级和官僚买办阶级的利益而服务的。例如其中的刑法及许多有关的单行法规，即以镇压人民、维护国民党政权为主要职能。

在二十世纪三十年代之初，中国资本主义经济有所发展，因而南京国民政府遂陆续公布了一些商事法规，与之相配合。同时，为了提高和加强行政效率，南京国民政府又相继颁布了《公务员任用法》、公务人员《考试法》，以及对违法渎职官员的《纠弹法》等。这些法律的本身是无可厚非的，有其合理的成份，只是由于国民党政府的腐败无能而没能认真贯彻执行而已。为了坚持实事求是的原则，本章对于国民党政府法律制度中的许多重要问题，均逐一论析，作出实事求是的评价。

还须指出的是，由于国民党政府执政的时间较长，法制的功

能也得到较大的发挥，因而蒋介石政府在1949年春濒临覆亡的前夕，竟然以维护所谓“法统”为借口，企图继续维持其统治地位，然而在中国人民革命浪潮的打击下，“百万雄师过大江”，南京国民政府终于灰飞烟灭。它以合法的、正统的身份而自居的所谓“法统”也被扫入历史的垃圾堆。

第六章为《新民主主义革命时期人民民主政权的法律制度》（1927—1949年），内分8节，本章主要论述了在中国共产党领导下的革命根据地的法制建设，其中又分为第二次国内革命战争时期（1927—1937年）、抗日战争时期（1937—1945年）、解放战争时期（1946—1949年）三个阶段。人民民主政权的法制建设迥异于南京国民政府，故别立一章，以表明其重要性。

本章重点论述的问题，首先是革命根据地的土地立法。它继承了广州、武汉国民政府土地法的革命精神而有所发展，并在不同时期不断地进行调整、修订。例如在抗日战争时期，为了团结一切可以团结的力量一致抗日，在根据地内就实行减租减息的政策。然而，到了解放战争时期，由于国内主要矛盾的变化，土地法就实行没收地主土地，分配给农民的政策。其次，是关于劳动立法的问题。其出发点则为保护广大工人的基本权益，并提高其文化素养、技术水平和政治觉悟。从第二次国内革命战争时期到解放战争时期，有关劳动立法的文献不断颁布。在此期间也曾受过左倾路线的干扰，使民族工商业的正常发展受到损害，后来又不断加以纠正，这就为1949年新中国成立后的经济立法提供了历史借鉴。再次，如婚姻立法中对妇女、儿童的保护；司法制度从便民利民的原则出发，进行的改革等等，都是值得重视的弥足宝贵的经验。

第七章为《伪满洲国及汪伪政权的法律制度》，内分两部分，一为《伪满洲国法制》，二为《汪伪政权法制》。由于这两个政权俱为日本帝国主义的傀儡，以恬颜事敌、出卖国家民族利

益为能事，故作为“附录”而置于本书之末，以备稽考。

本章附录之一，为伪满法制部分，内分五节。伪满洲国前后存在十四年（1932—1945年），为了了解日本帝国主义对中国东北地区广大人民所进行的军事镇压、政治迫害和经济掠夺，故特从伪满的法律体系、立法特点以及“政府组织法”等方面入手，进行剖析；旁及其立法概况、司法制度等问题，也适当进行评述，从而可以清楚地看出伪满政权是如何秉承日帝的意旨，运用法制的武器来疯狂地镇压东北地区爱国革命志士的反抗斗争，并残酷地剥削、压榨东北地区广大人民的财富的。

本章附录之二，为汪伪法制部分。汪伪政权（1940—1945年8月）虽然存在时间较短，但本书仍以五节篇幅论述其法制梗概，揭露其卖国媚外的反动本质，指出它是如何利用法制为日本帝国主义效劳来镇压中国人民的抗日斗争的，从而加深对日伪的憎恨。

（三）

综上所述，可知《中华民国法制史》的内容是丰富的，材料是翔实的。此书不仅论述了民国一代的法制建设，还对新中国诞生前的革命根据地法制建设情况进行了探析。因而读者只要一卷在手，即可对1912年至1949年间整个民国时期的法制建设获得全面的了解，对其发展变化亦可有明确的认识。从民国肇建到北京国民政府，从广州、武汉国民政府到南京国民政府，从“苏区”根据地到各个解放区，虽然出现了律令法规缤纷杂陈、因时因地千差万别的现象，然而全书纲举目张、脉络分明，其适应性则至为广泛，既可作为大专学校讲授法制史、中国近代史时的参考用书，又可作为有志于学习法制史的读者自修和研究之用，还可供公检法等部门的工作人员稽考查阅许多急需解决的问题时之用。

本书是江苏省哲学社会科学“七五”规划项目之一，主编为

余明侠同志。全部书稿写成后，由他通核全文，反复订正，有的章节数易其稿；并从“文贵简约”的原则出发，删并部分内容，力求精炼，将六十余万字压缩为四十余万字。最后，斟酌损益完成定稿任务。至于参加本书编写工作的著者，各人的分工情况，详见《后记》。

本书在编写过程中，荷蒙中国第二历史档案馆、南京图书馆、江苏省档案馆、江苏省委党校图书馆及北京图书馆、徐州师范学院图书馆等许多单位提供大量图书资料；我们也参考了许多专家学者已有的学术研究成果；并获得江苏省社会科学规划办公室的支持与帮助，谨在此一并致以最深切最诚挚的谢忱。

由于时间和水平的限制，本书仍然存在许多不够理想之处，如南京国民政府在抗日战争时期的法令规章论述甚少；有些问题的探讨也失之于简略，等等。至于错误和不当之处，一定更多。对此，欢迎同志们多予指正，以便今后能够改正。

编者

1993年10月

目 录

前 言	1
-----	---

第一章 中华民国开国前的法制概况 (1895—1911年)

概 述	1
第一节 甲午战争之后的法制状况	2
一、甲午战争之后中国政治、经济情况的变化	2
二、历时二千多年的中华法系开始解体	4
三、“礼法之争”与沈家本的法制思想	7
四、中国同盟会的法制格局与孙中山的法制思想	13
第二节 清朝政府被迫宣布实行“新政”和“预备立宪”	23
一、清政府的“新政”和官制改革	23
二、清政府的“预备立宪”及其活动	25
三、资产阶级改良派和革命派对清政府宣布“立宪”的不同态度	29
第三节 清末的法制改革	34
一、修订法律馆的设立及修律原则	34
二、中国近代史上第一部宪法——《钦定宪法大纲》	35
三、各种新律的制定	38
四、司法制度的改革	44

第二章 中华民国南京临时政府的法律制度 (1911年10月—1912年4月)

概 述	47
-----	----

第一节 湖北军政府的成立与法制建设	48
一、武昌起义和湖北军政府的成立	48
二、湖北军政府的法制建设	49
第二节 南京临时政府的成立与法制建设	57
一、“各省都督府代表联合会”的召开与南京临时政府的成立	57
二、南京临时政府的立法原则与立法程序	61
三、南京临时政府的司法制度	63
第三节 南京临时政府的宪政建设	66
一、参议院的成立	66
二、资产阶级民主共和国的根本大法——《中华民国临时约法》	67
第四节 南京临时政府的行政立法	75
一、行政体制	75
二、官吏任免制度	78
三、行政管理与行政监督	79
四、行政奖惩	79
五、南京临时政府的刑事立法	80
六、南京临时政府的民事立法	83
七、南京临时政府的经济立法	84

第三章 北洋政府的法律制度

(1912—1928年)

概 述	88
第一节 北洋政府的立法情况	89
一、立法机关	89
二、立法渊源	100
三、立法概况	105

第二节 北洋政府的宪法	111
一、保留辛亥革命成果的两个宪法性文件	111
二、袁世凯制定的《中华民国约法》	114
三、恢复《临时约法》，续议宪法草案	121
四、曹锟的《中华民国宪法》	123
五、执政府的制宪活动	127
第三节 北洋政府的刑事立法	130
一、隆礼重典的刑法指导思想	130
二、《暂行新刑律》的颁布	132
三、《暂行新刑律补充条例》	134
四、《修正刑法草案》	135
五、《刑法第二次修正案》	139
六、刑事特别法规	144
第四节 北洋政府的民商立法	151
一、北洋政府的民法	151
二、单行民事法规	157
三、北洋政府的商法	161
第五节 北洋政府的行政法规	169
一、官制	169
二、官规	171
三、军事行政	176
四、司法行政	177
五、财政	179
六、内务行政	181
七、其它方面的行政法规	186
第六节 北洋政府的司法制度	189
一、司法机关及其特点	189
二、诉讼制度	194

三、审判制度.....	198
第七节 北洋政府法律的特点.....	202
一、主要特点.....	202
二、对北洋政府法制建设的评价.....	213

第四章 广州武汉国民政府的法制建设

(1925年7月——1927年7月)

概 述.....	216
第一节 广州武汉国民政府法制建设的指导思想和立法机关.....	217
一、法制建设的指导思想.....	217
二、广州武汉国民政府的立法机关.....	221
第二节 广州武汉国民政府的刑法、土地法和劳动法.....	223
一、刑法.....	223
二、土地法.....	232
三、劳动法.....	237
第三节 广州武汉国民政府的教育法、行政法、经济法和婚姻继承法.....	243
一、教育法.....	243
二、行政法.....	245
三、经济法.....	253
四、关于妇女解放和继承方面的法律——婚姻继承法.....	259
第四节 广州武汉国民政府的司法制度.....	263
一、司法机关、公安机关和司法行政机关.....	263
二、武汉国民政府的司法改革.....	265
三、武汉国民政府司法改革的意义.....	272
第五节 广州武汉国民政府法制建设的经验与教训.....	274