

湖湘

周正云 周炜 编著

湖南近现代法律制度

二

湖湘文库编辑出版委员会 湖南人民出版社

文库

周正云 周炜 编著

湖南近现代法律制度

①

湖湘文库编辑出版委员会
湖南人民出版社



湖南近现代法律制度 / 周正云, 周炜编著. —长沙: 湖南人民出版社, 2012.10

ISBN 978-7-5438-8834-0

I. 湖… II. ①周…②周… III. ①法制史—研究—湖南省—近现代 IV. ①D929.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第237502号



湖湘文库(乙编)

湖湘文库编辑出版委员会

湖南近现代法律制度

编 著	周正云 周 炜
责任编辑	夏光弘
整体设计	郭天民
出版发行	湖南人民出版社
网 址	http://www.hnppp.com
地 址	长沙市营盘东路3号
邮 编	410005
营销部电话	0731-82683348
经 销	湖南省新华书店
印 刷	长沙超峰印刷有限公司
版 次	2012年10月第1版第1次印刷
开 本	960×640 1/16
印 张	86
字 数	767000
书 号	ISBN 978-7-5438-8834-0
定 价	258.00元 (全2册)

如有印装质量问题, 请与承印厂调换

厂址: 湖南·长沙市金洲新区泉洲北路100号 邮编: 410600

ISBN 978-7-5438-8834-0



9 787543 888340 >

第三编

湖南省自治法律制度

第一章 湖南省自治是特定历史时期的产物

二十世纪二十年代，中国大地兴起一场名叫“联省自治”的运动。其基本主张是首先实行省自治，再实行自治省的联合，进而组织各省的联合政府，即在中国实行瑞士、美国式联邦制。在这场运动中，湖南是正式制定了省宪法，并且实施了省自治的唯一省份。应当说，湖南省自治的实现，有其深刻的政治、思想和历史根源和特定的地理环境和人文因素，是那个特定历史时期的产物。湖南省自治时期丰富的法制资料，无疑是研究“联省自治”运动的宝贵遗产。

一、在反专制、争人权中，国人向往联邦制

晚清时期，清朝政府曾经推出君主立宪制下的府州县自治法和城镇乡自治法，国人坚持反专制，争民权，向往美国式的民主联邦制。从晚清到民国，国人的联邦制思想主张因时势变迁而发展演变，形成轰轰烈烈的“联省自治”运动。国人主张，中国的联邦制当基于省自治，然后是自治省的联合。

联邦制思想传入我国，究其源，可追溯到十九世纪中叶。时有湘人魏源著《海国图志》，首次介绍了美国的联邦制。

到十九世纪末二十世纪初，中国的资产阶级革命派和改良派在如何改造中国的问题上都有在中国实行联邦政治的思想主张。

资产阶级革命派孙中山、黄兴、宋教仁等都信奉联邦制，宣言要在中国实行联邦制。首先，孙中山早于光绪二十一年（1895

年)创立兴中会,提出了“驱除鞑虏,恢复中华,建立合众政府”的政治纲领。“合众政府”就是联邦政府,说明建立联邦政府是孙中山及资产阶级政治组织兴中会的奋斗目标。光绪二十三年八月,孙中山谈革命宗旨时又表示,创立中国共和政治的方法在于造成联邦政治。他说:“惟在联邦共和的名义下,夙著声望者使为一部之长,以尽其材,然后建中央政府以驭之,而作联邦的枢纽。”^①宣统三年(1911年),武昌起义成功,孙中山答巴黎记者问时说:“中国革命的目的,系欲建立共和政府,效法美国。除此之外,无论何项政体皆不宜于中国。”^②

民国初,黄兴说:“南京政府拟采地方分权制度,欲使各省实行地方自治制,养成国民自治的能力,发挥共和活泼的精神,采法、美制度为模范。”^③民国五年七月,当洪宪帝制被推翻后,黄兴说:“地方分权制度,实适合于中国国情。”^④宋教仁说,根据中国国情,当畀以高级地方自治团体自治权力,“使地方自治发达而为政治的中心”。“顺中国向来的习惯,而畀高级地方团体以自治权与国情甚吻合,而政治亦得借以完全发达也。”^⑤

以上说明,革命党人是主张联邦制的。

改良派的代表梁启超也主张在中国实行联邦制。光绪二十七年,梁启超就在发表《卢梭学案》案语时说,中国“诚能博采文明各国地方之制,省省府府,州州县县,乡乡市市各为国体,因其地宜以立法律,从其民欲以施政令,则成就一卢梭心目中所向

① 《国父年谱》增订本(上)第96页。

② 孙中山:《就任大总统职宣言》,《孙中山全集》第五卷第531页。

③ 黄兴:《在屋仑华侨欢迎会之演说》,《黄克强先生全集》第99页。

④ 胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》第98页。中国社科出版社2001年5月版。

⑤ 《宋教初先生演说辞》:1913年2月20日上海《民立报》。

往的国家（取法于瑞士的联邦民主），则吾中国的政体行将为万国师矣”。^①辛亥革命后，当梁启超及其进步党人发现袁世凯以集权为帝制铺路后，便转而反对中央集权。民国四年四月，梁启超在致袁世凯的长函中说：“中央、地方犹枝与干，枝条尽从凋悴，本干岂能独荣？愿大总统一面顾念中央威权，一面仍留地方发展余地。”^②

在辛亥革命期间和反对袁世凯复辟帝制的护国运动中，国人有强烈的联邦建国主张，并且也曾模仿联邦制。

辛亥革命期间，“独立”各省多主张或采用联邦制。当时，宣布独立的山东省咨议局就向清廷提出，宪法必须注明中国为联邦政体。贵州临时军政府向全省发布的晓谕文说：“组成联邦民国，以达共和立宪的希望。”^③湖北都督黎元洪通电各省派代表到武昌，会商“建立联邦国家”^④。稍后，浙江都督汤寿潜和江苏都督程德全要求召开各省联合会时表示：“美利坚合众国之制，当为吾国他日的模范”。^⑤由革命党和立宪派共同领导独立的广西省也通人说：“对内以宣布独立为要图，对外以组织联邦为急务。”^⑥

当时，成立军政府的省所制定的本省约法，如《中华民国鄂州约法》、《中华民国浙江省约法》、《中华民国江苏约法》等具有省宪性质。后来，独立各省区派代表在南京组织代表联合会，通过的《临时政府组织大纲》第一条就规定：“临时大总统由各省都督府代表选举之，以得票总数三分之二以上者为当选。代表投票权，

① 梁启超：《饮冰室文集》第三册第110页。

② 梁启超：《上大总统书》，《盾鼻集》第21页，中华书局。

③ 中华民国开国五十年文献会：《各省光复》（中）第220页。

④ 许师慎：《国父当选临时大总统实录》（上）第4页《黎元洪皓电》。

⑤ 李廉方：《临时政府之成立》，《开国规模》第15页，台北中正书局。

⑥ 许师慎：《国父当选临时大总统实录》（上）第4页。

每省以一票为限”。第八条规定：“参议院每省三人为限。其派遣方法由各省都督府自定之。”第十六条规定：“参议院未成立前，暂由各省都督府代表行其职权，但表决权每省以一票为限。”^①《临时政府组织大纲》关于总统选举和参议院组成方面的规定，明显参照了美国独立时十三州会议的规定，体现联邦制精神。民国元年元旦正式成立中华民国临时政府，孙中山在其就职时声明：“国家幅员辽阔，各省自有其风气所宜，前此清廷强以中央集权之法行之，遂其伪立宪之术。今日者各省联合，互谋自治，此后行政，期于中央政府与各省的关系调剂得宜。”所以，中华民国临时政府具有鲜明的联邦色彩。

民国四年，当袁世凯复辟帝制，爆发反帝制的护国运动，参加反帝制护国运动的云南、贵州、广西、广东、浙江、四川、陕西、湖南各省，又皆模仿辛亥革命的模式，以“独立”方式宣布与袁氏中央脱离关系，各省军政首长恢复了辛亥年的都督称号。更有四川将军陈宦以电报向蔡锷表示，希望倒袁后的中国，用“联邦制”解决问题。

作为推翻洪宪帝制主力的孙中山领导的中华革命党，旧国民党系的欧事研究会和进步党人三派的代表刊物，这一期间都鼓吹联邦制。例如，中华革命党的《民国杂志》主编戴季陶发表的《中华民国与联邦组织》文，欧事研究会《甲寅杂志》主编章秋桐发表的《学理上的联邦论》、《联邦论答潘君力山》等文，进步党人张东荪在《中华杂志》上发表的《地方制度的终极观》、丁世峰在《中华杂志》发表的《民国国是论》，都强调中国的国基在于省，主张扩大各省的自治权，国家宜采联邦制。此外，李烈钧、

^① 杨幼炯：《近代中国立法史》第75页，台湾商务印书馆1966年版。

张继、居正、张人杰等人组织的“人权急进社”，鼓吹联邦制更加激烈。

当时，社会报刊，诸如《时事新报》、《改造杂志》、《太平洋杂志》、《东方杂志》、《努力周报》、《新湖北》等，都以刊载专文或增辟专刊讨论联邦制；当时的知名人士，诸如蔡元培、熊希龄、范源廉、章士钊、李剑农等都参加到“联邦制”讨论行列。例如，民国三年，章士钊在《甲寅杂志》发表《联邦论》一文，介绍舆论界的自治与联邦主张，又发表《学理上之联邦论》一文，对联邦制的若干问题作理论探讨，明确指出实行联邦制的必要性。民国六年开始，李剑农三度著文谈“民国统一问题”。他说，中国事实上已成了一个绝不统一的“联邦”状态。对于中华民国统一的进行程序，他主张“以制定联邦宪法为起点，以废去督军为止境”。他认为：“采用联邦制是强固中央政府的唯一办法，是求统一的唯一办法。”^①

民国九年开始，联邦制主张发展为轰轰烈烈的“联省自治”运动。当是时也，孙中山亦力主“联省自治”。民国十年五月五日，孙中山在《就任大总统职宣言》中说：“集权专制为自满清以来之秕政，今欲解决中央与地方永久的纠纷，惟有使各省人民完成自治，自定省宪法，自选省长。中央分权于各省，各省分权于各县，庶几既分离之民国，复以自治主义相结合以归于统一，不必穷兵黩武，徒苦人民。”^②

其他如章太炎、化鲁、王祉伟、周鲠生、胡适等社会知名人士都激烈倡导联省自治，不一一列举。

^① 1922年《太平洋》杂志第三卷第七号。

^② 《孙中山全集》第五卷第531页。

二、“湘人治湘”，湖南省自治正式实行

何谓“联省自治”？时有孙几伊者在《改造民国底途径》一文说，“联省自治”这个名词应当改为“自治省底联合”，“要先努力于省自治，后讲联合”。“自治是国家组织底基础，所以，没有自治，谈不到什么联合。”^①

湘人陈强也在其《联省自治及联省制之我见》一文说，“联省自治”不外两端：（一）湖南当南北之冲，历年所受兵祸甚烈，喘息未已，而南征北伐之声又日高，为地方保境安民起见，惟有联合西南主张自治各省雄厚势力，以对付南北两政府，不愿受其干涉而宣告独立也！（二）战祸稍息，人心略安，追溯历年之兵端，皆由国是不定，中央与各省争权位为厉之阶也。为国家谋永久和平统一起见，确定地方分权制度，实行联省制，或亦根本解决之法也。”^②

何谓湖南省自治？就是“湘人治湘”。

主张湖南独立，实行省自治，此类言论，清末已不少见。例如，戊戌维新时，梁启超曾劝说湖南巡抚陈宝箴实行湖南自立，以求自保。谭嗣同、唐才常在《湘报》中更常常鼓吹湖南自立、自治。庚子年，八国联军陷北京，邵阳人贺金声也劝说湖南巡抚俞廉三以湖南独立。光绪二十九年，湖南革命党人杨守仁出版《新湖南》一书，鼓吹湖南脱离满清独立，以求中国富强。他说：“我湖南有特别独立的根性”，“我湖南人对于同种的责任，其大有远过于诸省者”。坚信当列强谋我中国不遗余力，湖南之祸迫于眉梢之际，欲新中国，必自新湖南始。他主张“建天心阁为独立厅，

① 1922年1月10日《东方杂志》第十九卷第1号。

② 1921年湖南《自治》杂志载文。

辟湖南巡抚衙门为独立政府，开独立的议政院，选独立的国会员，制定独立的宪法，组织独立的机关，扩张独立的主权，规划独立的地方自治制”，然后“使进一步求得中国独立”。^①

民国六年，护法军起，南北鏖战，连年兵祸，三湘尽成赤地，是促使湖南走上省自治之路的一个重要原因。

湖南自古綰毂西南，地当南北要冲。在民国六年至民国九年的护法期间，北方欲得湖南以控制西南，西南势力欲得湘省以阻遏北方。所以，南北战争虽然包括陕、川、鄂、湘、粤、赣、闽七省，湖南仍是双方军事的主要接触点。当时，占领湖南的北军有直军、奉军、苏军、鲁军、皖军，还有不属于以上范围的张敬尧的第七师和冯玉祥的第十六混成旅等。仅一省之地就驻有南北各军十多万人，在“遍地皆兵，而兵即是匪”的环境中，湖南人民所受的苦痛远多于他省。其时，有王无为者曾形容湘人的遭遇说：“湖南人死了若干还不算，还要赔上若干财产。战来战去，战争到如今，从前金装玉琢的湖南，就变成如今土焦人槁的局面。”“湖南人有槁死在山腰湖畔者，有流亡在异国他乡者，无处不见焦土的颜色，无处可觅完全的住宅。焦土上面立着的人，不是号寒也要呼饥；住宅里头藏着的人，不是数米为炊，也要折骸以爨。更有那厘妇望秋风而泣血，老母倚斜闾而望子，种种惨状，更是不胜枚举。”^① 湘籍人士曾毅的《与湖南改造促成会论湘事书》也说：“民国成立以来，我湖南常陷于漩涡。袁世凯时代，则视我湘为革命党人出产地，经汤芑铭淫诛滥杀约计万有余人，元气摧耗，奄奄待尽。护国军起，以滇、黔、桂、粤之连衡，我湖南遂一变而当军事之冲，首攫其祸。袁死黎继，大局底平，而段祺瑞预蓄

^① 王无为：《湖南自治运动史》第163页，1920年12月版。

不肖之心，剧遣其妻弟吴光新引军驻防岳州以瞰长沙，近则谋取湖南而代之，远则欲以堵护国军之变……计自民国六年以迄于今，南北两军一进一退，一出一入，斗大长沙四番冲洗，各地小民迭遭敲扑，推其源，则以我湖南陷于南北必争之地故也。两虎相斗，灾及草木。今我湘人如再不能自脱于南北必争之窠臼中，恐将来尚有几番的冲洗，三湘七泽间，并草木而亦无之矣！”“今我湖南被兵四载，人民则死徙流亡，田园则荆榛瓦砾，赤地千里，变为沙漠之墟；狐兔昼行，但闻野哭之鬼；地皮刮尽，天日为高；财帛都空，惟余冥镪，只以南北之争，遂至为害至极……不早自谋，必貽噬脐，以如斯之政象，度大局之迁移，我湖南必将葬于兵匪乘除中而莫能幸免矣！”^①

湖南人为了摆脱这些苦难，民国八年秋天组织“湖南各界联合会”，酝酿“驱张运动”。这一运动使湖南人有了彻底的觉悟，这就如王无为所说：“要求和平从哪里要求起呢？向日本人要求罢，日本人是幸灾乐祸的，他们决不能不破坏这和平。向北京政府要求和平罢，那毁法政府可就是历次破坏湖南的魔鬼。向广州政府要求和平罢，广州政府还正要使湖南出兵去打滇系呢！向正在组织的重庆政府要求罢，那重庆政府也正要湖南再参与第二次的护法呢！如此说来，求人自然是没有希望了。求人没有希望，当然只有求自己的一个方法，由是便产生了这个湖南自治的理论。”

民国九年六月十三日，驱张运动胜利，谭延闿率湘军进入长沙。七月二十二日，谭延闿以湘军总司令兼湖南督军的名义发表谕电，拉开了湖南省自治的帷幕。谕电云：

^① 止观弃人：《湖南宪治史·导宪篇》之函电，1925年版。

“民国的实际，纯在民治的实行；民治的实际，尤在各省人民组织地方政府，施行地方自治，而后权分事举，治安乃有可期……鄙见以为，吾人苟有根本救国决心，当以各省人民确立地方政府，为民治切实办法。湘人此次用兵，纯本‘湘人救湘，湘人治湘’，虽出除恶之热诚，皆由三千万人民饱经痛苦、历受教训，有此觉悟。罔及全体人民，久催锋镝，难困备尝，欲有桑梓久安之谋，须有根本建设之计。爰本湘民公意，决定参合国会讨论之地方制度，采用民选省长及参事制，分别制定暂行条例公布实行。在湘人力图善后，认为非以湘政公之湘省全体人民，不足迅起疮痍，速复元气。揆之国人共同心理，必当不约而同，望我护法各省一致争先，实行此举，则一切纠纷可息，永久和平可期。”^① 谭延闿的沅电举起了“省自治”的旗帜。

这时，旅居上海的湖南改造促进会，提出了“以湖南地域的文明，湖南应自负其创造的责任”的自治宣言，号召省民“奋起自主”，并要求湘军总司令谭延闿与总指挥赵恒惕等诸湘军领袖做到：“遵守自治主义，不引虎入室”；“遵守民治，往后举措，一以三千万平民之公意为从违”；“废督裁兵，钱不浪用，教育力图普及，三千万人都有言论出版的自由”。^②该自治宣言代表了当时湖南省民在军阀蹂躏之余的觉悟和对治湘者的期望与要求。

谭延闿发布沅电，宣布实行省自治后，北京的熊希龄、范源廉等湘籍领袖立即通电支持谭延闿，并请梁启超为湘省草拟《湖南省自治根本法》供谭延闿参考，同时建议谭延闿“本自决精神，迳由本省制定根本法……草定省自治法，再照欧美各国先例，交

① 止观弃人：《湖南宪治史·导宪篇》第1页。

② 胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》第167页。

由全省各县人民总投票表决”。^①

九月十三日，谭延闿召集湖南省第一次自治会议，决定组织“湖南省自治法起草委员会”。湖南省署连续发布有关开展自治工作的命令，而社会上，反对“官绅包办”，主张由全省人民组织宪法会议，根据全省人民的意思决定省宪内容的声浪甚高。其中，尤以报界的龙兼公、学界的匡日休、法界的郭开第、书业界的易礼容、印刷业界的卜祥麟、工商界的张福财最为坚持，对省宪运动的热情也最高。

十月四日，湖南省各界联合会会议正式请求谭延闿负责召集湖南宪法会议。十月十日国庆日，各界联合会又在长沙组织万人大游行，散发传单，张贴标语，唤起民众注意了省自治的重要性而行协同动作。当时，参加这一活动的有报界、商会、农会、工会、教育会、湖南改造促进会、律师公会、青年会、女青年会、湘社、旭旦学会、教职员联合会、自治期成会、俄罗斯研究会、基督教联合会、学生联合会等三十多个团体，该三十多个团体同时对湖南省署递呈了尽速制宪的请愿书。这一活动自然强化了省宪运动在群众中扎根的作用，而请愿书要求人民直接制宪，以致湖南省宪的制定问题，由谭延闿等少数政界人士提倡，转化成社会群众运动。

此后，湖南省议会一再举行协调会议，原则上确定全民制宪，召开全省人民宪法会议，又决定由省议会组织自治法讨论会，先制定一个暂行自治法以为过渡。于是，热心自治运动者拟出了三十多个湖南省自治法，以至意见纷呈。这时，湖南省宪运动明显地已由少数“官绅制宪”，转向“公民制宪”阶段。

^① 湖南省志编委会：《湖南近百年大事记述》第二次修订本第451页。

民国九年十一月，突然发生军事政变，又有李仲麟等将领率军发动“除宵小，清君侧”的反谭行动。谭延闿在此情况下，于十一月十八日宣布废除督军，还政于民，又进一步将总司令一职让与赵恒惕，于二十三日召集在省各军官、各机关首长及各报馆、公团会议，提议公举林支宇为临时省长后即去职离湘，“湘省自治”活动宣告中止。

十一月二十五日，湖南省议会选原政务厅长林支宇为临时省长，开国人选举省长之先河。林支宇为临时省长后，创议省自治法，而赵恒惕对湘省自治也采取了较谭延闿果决的步骤。赵恒惕与林支宇议定，由军民两署协同主持，归制定权于人民；设筹备处，置主任，由军民两署聘请；定制定程序为富有学者起草、各县人民代表审查、全省公民总投票表决三步。

十二月十一日，赵宣布继续推行湘省自治，成立湖南制定省自治根本法筹备处；草拟《筹备自治大纲》咨交省议会，省议会改《筹备自治大纲》为《湖南制定省自治根本法筹备章程》并议决，转咨省政府公布施行。

十二月二十一日，赵恒惕发表厉行自治《通电》。《通电》特别阐明了湘省不能不厉行自治的四大理由和“为地方增幸福，为人民增人格，为国家谋建设”的自治目的。^①宣布设处筹备自治，以彭兆璜、锺才宏、吴景鸿三人为主任，先从制定自治法入手的计划。

当赵恒惕倾力于自治之际，临时省长林支宇忽然辞职，举家夜走汉口。省议会以省政无主，改选赵恒惕兼省长。

赵恒惕就任省长后，先后电征国内名流及本省公民对于自治

^① 上官弃人：《湖南宪治史·导宪篇》第47页。

法的意见；聘请海内富有学识经验的李剑农、王毓祥、王正廷、蒋方震、彭允彝等十三人为省宪起草委员，从三月二十日起，省宪起草委员在岳麓书院静心研商，历时一个月，完成六种草案，计湖南省宪法草案附说明书；湖南省省议会组织法草案；湖南省省议会议员选举法草案；湖南省省长选举法草案；湖南省法院编制法草案附说明书；湖南省县议会议员选举法草案。闭会之日，省宪起草主席委员李剑农持六种草案交筹备处主任，并通告完成省自治法起草工作。

四月二十二日，省宪法审查会制定审查规则，依规则选举熊希龄为审查长，仇鳌、刘揆一为副审查长。审查于八月二十日正式开始，九月九日闭会，依法三读通过六个自治法草案，送交筹备处。筹备处将审定的《湖南省宪法》及附属法印发各县，并派员到各地宣讲。十一月一日开始到月底，全省举行《湖南省宪法》及其附属法投票，总计可字一千八百一十五万八千八百七十五票，否字五十七万五千二百三十票，得大多数可决，通过《湖南省宪法》。十二月十一日，筹备处缮具《湖南省宪法》及五种附属法送交省政府。

十一年一月一日，省长特设礼案，亲书公布令，公布施行《湖南省宪法》及五种附属法，湖南进入省自治时期。