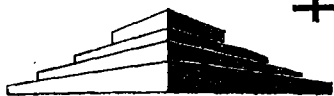


法学 论坛



辛亥革命时期各省军政府约法初探

· 张 国 福 ·

在辛亥革命80周年之际,特撰此文,拟就辛亥革命时期各省军政府约法的制定、内容和特点作一探讨,以为纪念。

一、各省军政府约法的制定

1911年中国同盟会领导武昌新军举行起义,推翻了清朝的湖北地方政权,建立了中华民国湖北军政府。之后,各省纷纷响应,宣布独立,并先后组织了军政府,制定了各省约法。据史料记载,当时制定约法的有六省,拟定宪法大纲的有一省,在六省中,有两省的约法(广东、广西)尚未看到原文,现将四个省的约法和一个省的大纲制定情况,略陈于次:

《中华民国鄂州临时约法》,简称鄂州约法。该法制定情况,约有五说:一曰:“25日(旧历8月),居正、张知本、汤化龙、胡瑞霖等建议都督,制定各种暂行条例,于是晚在教育会开会,到者数百人,提出都督府组织暂行条例,分为军政民政两大部,由都督统辖,……当场宣布通过,并提出鄂州约法草案,不久由居正、张知本、宋教仁、汤化龙等审查通过,军政府即日宣布”。^[1]二曰:“首义同志,因相与集议,制定《鄂州约法》,为各省倡。推宋教仁起草,公同审订”。^[2]三曰:“25日(旧历8月),教育会召开大会,由居正宣布条例,逐条通过军民共为九部,政事部取消,七局改为七部,其未成立之编制局改部后以化龙为部长。鄂州约法,则由宋教仁到鄂后,与化龙、瑞霖等商讨,由宋教仁起草,共60条,富于民主意义,经军政府宣布”。^[3]四曰:“时居正、宋教仁已由沪来鄂,刘公、孙武、张知本等因与集议,制定《鄂州约法》,以为各省倡,推宋教仁起草”。^[4]五曰:“宋教仁随黄兴到鄂后,即埋头起草《中华民国鄂州约法》,11月9日由军政府公布。”^[5]上述说法虽然不尽相同,但多数认为,约法是1911年10月宋教仁(中国同盟会负责人之一)从沪到鄂后起草的,与居正(同盟会员,共进会创始人之一),张知本(同盟会员,共进会会员)、汤化龙(立宪派领导人之一,原湖北咨议局议长)、胡瑞霖(立宪派人,湖北咨议局议员)等共同审议的,由军政府公布的。

鄂州约法草案公布后,1911年11月14日总监察处发出特别通告,云:“起义同人,刻在鄂州暂设政府机关,所拟鄂州临时约法草案……,业经刷印成本,遍布在外。此项草案,现定于半月后即行议决执行。在此半月以前,无论何人,均得对于此草案或承认或不承认。如有意见,尽可逐条指摘评论,录送总监察处,由监察长取决多数,以划定规,而昭合议制度。”^[6]同月底,总监察处根据各界人士提出的意见,进行修改。修改毕,交军政府公布施行。全案共七章(总纲、人民、都督、政务委员、议会、法司、补则)60条。这是中国资产阶级制定的第一部宪法性的文件。

《中华民国江苏军政府临时约法》,简称江苏约法。武昌起义前,清朝在江苏实行苏、

宁分治的原则，由巡抚驻在苏州进行统治，由两江总督驻在江宁（南京）进行管理。武昌起义后，苏州巡抚程德全于11月5日宣布起义，建立江苏省军政府，自任都督，并公布了《江苏临时议会章程》。章程规定，临时议会议员由清末咨议局议员充之，其职权主要是制定根本法及其他法律，由都督定期召集之。

1911年11月21日江苏都督程德全在苏州拙政园召开江苏临时议会，参加议会的议员有58人，行政委员3人。会上，选举张謇（立宪派领导人之一）为议长，蒋炳章为副议长。会议讨论并通过了《中华民国江苏军政府临时约法》。同年12月7日前由江苏军政府都督程德全公布施行。全案共19条。

《中华民国浙江省约法》，简称浙江约法。浙江是资产阶级革命派最活跃的地区之一，也是立宪派的基地之一，当时在新军、会党、商界、学界、咨议局都有革命派的成员。武昌起义后，浙江革命派积极响应，组织革命武装，攻打巡抚衙门，占领杭州城。11月5日在原咨议局召开各界代表大会，组织军政府，推举汤寿潜（立宪派领导人之一）为都督。

浙江军政府成立后，11月21日致电各军政分府：“各府军政分府鉴，大事初定，百端待理，非取资舆论无以立执行之准，惟议会选举手续繁重，势有弗及，兹定每府出临时议员4人，即由各军政分府召集学商界开会选举，限于10月20日（旧历）以前，一律齐集省垣，组织临时议会，……”。^[7]各分府接电后，召集各界人士推举临时议会议员，计：杭州府推举4人，嘉兴府3人，湖州府3人，宁波府4人，绍兴府3人，台州府4人，金华府4人，衢州府4人，严州府4人，温州府2人，处州府3人，共38人。1911年12月10日浙江省临时议会在杭州召开，参加会议的议员有36人，另“浙军汤都督、财政高部长、政事褚部长、政事参议李纲裳、外交科长方以矩等均蒞会”。会议开始后，先由假定议长莫永贞述开会词，次由汤寿潜宣读讼词。汤略云：“方今建设伊始，全浙新政权兴，于是迅即集合全浙仁智之力得以支柱幸矣。况以寿潜之衰朽，断断不克有济，是以亟亟焉。有今日之会敷陈治理，共图至计，将惟代表诸君是赖，临时议会为正式议会之预备，将为吾浙最高之立法机关。寿潜不才，敬奉以周施，所有临时会约法，亦请代表诸君属定，以示区区尊重法律之微意，谨讼。”之后，临时议会便开始审议浙江临时约法草案，20日左右该会通过《浙江军政府暂定临时约法草案》6章（总纲、人民、都督、政务员、议会、法院）45条，广为刊布。12月25日前临时议会根据各界人士提出的意见，进行修改，正式通过后名为《中华民国浙江省约法》，并交军政府公布施行。全案共7章（总纲、人民、都督、政务员、议会、法院、附则）48条。

江西省临时约法。武昌革命的春雷，震撼了整个神州，也震撼了赣江流域。1911年10月23日九江新军在中国同盟会的发动下，宣布起义，并成立中华民国驻浔军政分府，举新军标统马毓宝为都督。

九江军政分府成立后，使清巡抚冯汝霖终日惶惶不安。10月31日南昌新军宣布起义，次日成立江西省军政府，推新军协统吴介璋为都督。吴辞职后，由彭程万继任。彭辞职后，又举马毓宝为都督。

马毓宝担任都督后，采取了两项措施：①在政治上，改组军政府，按插他私人的势力；②在法律上，令参事厅制定临时约法。

参事厅奉命后，便仿照鄂州约法、江苏约法、浙江等省约法，拟定了江西临时约法草案，呈都督，1912年1月24日前由马毓宝公布施行。全案共7章（总纲、都督、人民、政务委员、议会、法司、附则）60条。

贵州宪法大纲。贵州省起义主要是自治学社发动的。1907年冬张百麟等人为了反对帝国主义侵略，召集“黔中有志者”，组织了一个爱国的革命团体，名为自治学社。该社成立后，中国同盟会总部承认它为同盟会的贵州支部。1911年10月武昌起义消息传到贵州后，自治学社便运动新军，联合立宪党人举行起义。11月4日新军宣布起义，组织了军政府，举杨蔭诚为都督，张百麟为枢密院长，将清末的咨议局改为立法院。该院成立后，便仿照美、法、德、瑞等国的宪法，拟定了宪法大纲26条。

二、各省军政府约法的基本内容

湖北、江苏、浙江、江西等省的约法和贵州省的宪法大纲，都是在资产阶级革命取得胜利的形势下制定的，因此，皆具备资产阶级民主共和国宪法的基本内容。

首先，以国体言。鄂苏浙赣四省约法和黔省宪法大纲规定推翻清王朝后，建立资产阶级民主共和国性质的中华民国。在民国成立前，各省暂设军政府统治之，军政府属地方性政权。如鄂州约法第1条规定：“中华鄂州人民、以已取得之鄂州土地为境域，组织鄂州政府统治之”。第3条规定：“中华民国完全成立后，此约法即取消，应从中华民国宪法之规定；但鄂州人民关于鄂州统治之域内，从中华民国之承认，自定鄂州宪法”。又如江苏约法规定：“中华江苏省人民公约，推覆清政府，建立民国，暂于江苏省组织军政府统辖政务”（第1条）。

其次，以国家组织机构言。各省军政府约法规定实行分权制。湖北、浙江、江西三省约法和贵州宪法大纲规定按三权分立原则组织国家机构，即由都督及其任命之政务委员（行政院）、议会（立法院）和法司（法院、或司法院）组成军政府，行使统治权。行政机关以都督为首领，其职权是：（1）总揽政务，（2）公布法律，（3）发布紧急命令，（4）统率水陆军队，（5）依法任命文武职员，（6）依法给与勳章及其他荣典，（7）依法宣告戒严，（8）宣告大赦特赦减刑复权，等等。议会是立法机关，其职权是：（1）议决法律案，并议定条约及会计预算。募集公债与国库有负担之契约；（2）审理决算；（3）提出条陈于政务委员，并质问之；（4）受理人民之陈请，并送交都督或政务委员；（5）弹劾政务委员；（6）得自定内部诸法规，并执行之。法司是司法机关，其职权是，依法审理民刑诉讼案件。

江苏约法有所不同，它按两权分立原则组织军政府。约法第2条规定：“江苏军政府由江苏人民公举都督一人及由都督任命之政务委员，并省议会构成之”。

各省军政府约法为什么不按照孙中山的五权分立原则组织国家机关呢？原因如次：第一，同盟会中部总会（1911年7月31日中国同盟会中部总会在上海成立）政纲规定：“本会以推覆清政府，建设民主的立宪政体为主义”。该会成立后，便开始组织长江流域的革命党人举行暴动。同年10月10日武昌新军起义，次日湖北军政府成立。11月宋教仁（同盟会中部总会负责人之一）便依据同盟会中部总会的政纲，并参照欧美三权宪法，拟定了鄂州约法草案。之后，各省军政府便仿照鄂州约法的模式制定本省约法。这样，各省军政府约法便规定按三权（或二权）分立原则组织军政府，未按规定按五权分立原则组织国家机关。第二，孙中山先生创立五权分立学说后，有的革命党人不同意，有的不理解。故各省军政府制定约法时，皆按欧美三权宪法起草的，未按五权宪法制定。中山先生《在广东省教育会的演说》中道过其中缘由：“兄弟在南京的时候，想要参议院立一个五权宪法，谁知他们各位议员都不晓得什么叫五权宪法”。但无论如何，各省约法规定的分权原则在中国宪法性文件中出现还是第一次，可说是“新生事物”。在当时，它对反对清朝君主专制制度，是有积极作用和进

步意义的。

再次，以人民权利义务言。辛亥革命后，为了反对封建等级特权制度，鄂浙赣等省约法规定，中国人民一律平等，人民有言论著作刊行、集会结社、通讯、信教、居住迁徙、保有财产、营业、保有身体及家宅之自由，人民有诉讼于法司、陈请于议会、陈诉于行政官署、任官考试、选举被选举之权。江苏约法虽然规定的比较简单，但也有类似的条文。这些规定对促进人民民主意识的觉醒，推动民主革命的发展，是有积极作用的。

三、各省军政府约法的主要特点

鄂苏浙赣等省的约法和贵州的宪法大纲，由于制定者的政治派别不同，主张也不一样，再加上各省具体情况上的差异，所以，每省约法都有它们自己的特点。

鄂州约法的主要特点是实行政务委员制度。政务委员制度，类似西方的内阁制。政务委员由都督任命，其职权分为两类：一是，为缩小都督的权力，执行政务。如：（1）向议会提出法律案，并得出席发言；（2）经议会议定，得编制会计预算、募集公债及缔结由国库负担之契约；（3）遇紧急必要时，得为非常财政之处分及预算外之支出，但事后，须提出议会，经其承诺。二是，为牵制都督的权力，行使副署权。如：（1）都督发布紧急制令时，得以政务委员全体之副署，但事后仍须提出议会，经其承诺（第23条）；（2）都督对于议会议决之法律，认为须交议会复议时，须得全体政务委员之联署（第24条）；（3）都督公布法律及其他有关政务之制令时，须得主管事务之政务委员副署之（第39条）。

鄂州约法所以规定实行政务委员制度，原因有二：首先，就观念言，宋教仁认为在中国应实行责任内阁制，不能实行总统制，故他在拟定鄂州约法草案时，规定了政务委员制度。其次，就形势言，武昌军政府成立后，清末新军协统黎元洪为都督，当时资产阶级革命派对他不放心，为了防止他实行独裁统治，故在制定约法时规定实行此制度。

江苏约法是最缺乏民主色彩的一部约法，它不仅体例不完备，而且摒弃三权分立原则而实行两权主义，规定都督权力特大而议会权力过小。如：（1）都督总揽政务，代表江苏军政府；（2）都督“有认为增进公益，维持公安之必要，或遇非常灾患，紧急必要时，得发布同法律之制令”（第5条）；（3）都督得随时召集省议会，并得出席发言（第6条）；（4）都督裁可省议会所议定的法律，并公布之（第4条）。可见，议会名义上是立法机关，实际上行政权立法权皆操在都督手里。当时省议会所以制定这样一部约法，原因在于：江苏军政府都督程德全原是清朝巡抚，自任都督后，竭力巩固和扩大其权力和地位。江苏临时议会由官僚地主、封建文人以及立宪党人组成。前者视都督为封建地主阶级利益的最高代表者，无疑要求省议会尽量扩大都督的权力；后者代表大资产阶级的利益，与封建地主阶级未脱离脐带，故也主张由旧官僚执政，实行集权制度。

浙江约法除与鄂州约法一样，具有较完备的资产阶级民主共和国宪法的形式和内容外，还有两个特点：第一，它规定议会比都督、政务员和法院地位高，权力大：（1）议会得质问都督，求其答辨（第32条）；（2）议会以出席议员三分之二以上，对于都督得提出不信任书于中央参议院，但限于法律上之罪犯（第33条）；（3）议会议员三分之二以上之赞同，得提出约法修正案；（4）议会有解释约法权；（5）本约法所定外之遗留权，属于议会（第47条）。约法所以规定议会具有较高的地位和较大的权力，其原因主要是为了限制都督权力。立宪派首领汤寿潜任都督后，资产阶级革命派对他存有疑虑，怀有戒心。王金发提议谓：“秋瑾被害，宣传汤寿潜曾赞一词，不应举为都督”。力主改选，附和者不少^[1]。有的主张加

强防犯，限制他的权力。临时议会即本此意，在制定约法时，尽量扩大议会的权力，加强对都督的监督。第二，规定法院是司法审判机构。这是中国历史上第一次规定法院为审判机构。此项规定对后来确定法院为审判机构有一定影响。

江西约法比其他省的约法公布的时间晚。它的特点主要有两个：（1）规定都督有特殊的地位和最大的权力。以地位言。鄂浙两省约法第三章为《都督》，置于《人民》章（第二章）之下；而江西约法第二章为《都督》，第三章《人民》，不仅是体例上的区别，也是法理上的不同，是制法者有意将都督置于人民之上，置于特殊地位。以权力言，鄂州和浙江约法规定要限制都督的权力，而江西约法与江苏约法相似，规定都督有最大的权力。江西约法所以如此规定，其目的可能就是为了抬高马毓宝的地位。（2）先规定人民的义务，次规定人民的权利。鄂苏浙三省约法都是先规定人民的民主自由权利，次规定人民的义务。而江西约法与日本帝国宪法（1889年2月公布）相似，先规定人民的义务，后规定人民的民主权利。这形式上的前后颠倒表明，江西约法不重视人民的地位和权利。

贵州宪法大纲有两个特点：一是，主张中华民国实行联邦制。如贵州立法院拟定宪法大纲时说：“统观中国领土之大，就现在独立情形推定，将来必为一联邦国。”^[10]二是，主张立法机构实行两院制。如贵州宪法大纲中云：“立法院以上、下两院构成之。下院议员以人口为标准，用直接选举法选举之，上院议员以行政区域为标准，用间接选举法选举之”。^[11]

综上所述，辛亥革命后，中国要建立一个什么样的国家，是全国人民关心的问题，也是中国资产阶级革命派需要回答的问题。宋教仁率先拟定了《中华民国鄂州约法草案》，规定中国要建立资产阶级民主共和国，这不仅是革命所向，且为中国社会大势所趋。鄂州约法草案公布后，各省军政府纷纷仿效，宣布封建君主专制制度灭亡，资产阶级民主共和制度在十几个省先后诞生，从此中国历史将要进入一个新时代。从这个意义上说，各省军政府约法，不管存在什么缺点，在当时来说，都是具有积极作用和进步意义的。

（责任编辑 乔丛启）

注：

[1] 转引中国史学会主编《辛亥革命》（五）中张难先著：《都督府之组织设施及人选》。

[2] 转引《宋教仁集》上册中，杨玉如著《辛亥革命先著记》。

[3] 李廉方：《辛亥武昌首义记》。

[4] 转引《宋教仁集》上册中胡祖舜《武昌开国实录》。

[5] 李新主编：《中华民国史》，第一编（下），第281页。

[6] 转引《湖北军政府文献资料汇编》中1911年11月14日《中华民国公报》。

[7] 辛亥年10月4日《民立报》。

[8] 1911年12月12日《民立报》。

[9] 中国史学会主编：《辛亥革命》（七），第156页。

[10][11] 1911年12月25日《贵州公报》。