

# 广州国民政府法律制度概述

(1923. 3—1926. 12)

庄有为

第一次国内革命战争时期广州国民政府的法律制度,由于国共合作的形成、孙中山旧三民主义向新三民主义的发展、人民大革命的影响,在立法思想、法律内容等方面具有辛亥革命时期未曾有过的新特点,在中国近代法制史上具有重要的地位。笔者在法制史领域研究不多,拟作一初步探索,以求教于学界同仁。

广州国民政府成立于 1925 年 7 月 1 日。在这之前,是 1923 年 3 月 1 日建立的中华民国陆海军大元帅大本营,作为统率军令军务和政府行政的政权机关。1925 年 3 月,孙中山逝世后,在经历了第一次东征胜利和平定滇桂军阀杨希闵、刘震寰叛乱后,经中国国民党中央执行委员会决议,改组大元帅大本营,成立国民政府。1926 年 7 月,北伐战争开始后,为适应革命形势的发展,国民党中央执行委员会于 10、11 月几经讨论,决定将中央党部和国民政府迁至武汉,12 月开始北迁。因此,本文讨论的主体国共合作期间广州国民政府,以 1923 年 3 月中华民国陆海军大元帅大本营的建立,到 1926 年 12 月广州国民政府北迁之间的一段时间为限。

反映广州国民政府立法思想、施政纲领和政府组织法的重要文件有:

## (一)《中国国民党第一次全国代表大会宣言》

孙中山在中国国民党第一次全国代表大会演说词中说:“这个宣言,系此次大会之精神生命”,“此宣言将国民党之精神、主义、政纲完全发表,并应使之实现。此宣言今后即可管束吾人之一切举动”<sup>①</sup>。从当时广州革命政权立法思想、立法原则角度考察,主要内容有:

第一、明确提出反对帝国主义的口号。《宣言》在阐述国民党之主义部分指出:“盖民族主义对于任何阶级,其意义皆不外免除帝国主义之侵略”,“民族解放之斗争,对于多数之民众,其目标皆不外反帝国主义而已”<sup>②</sup>，“凡真正反对帝国主义之个人及团体,均得享有一切自由及权利,而凡卖国罔民以效忠于帝国主义及军阀者,无论其为团体或个人,皆不得享有此等自由及权利”<sup>③</sup>。在国民党之政纲对外政策方面提出关于取消不平等条约和清偿外债的七条政纲,尤以第一条“一切不平等条约,如外人租借地、领事裁判权、外人管理关税权以及外人在中国境内行使一切政治的权力侵害中国主权者,皆当取消,重订双方平等、互尊主权之条约”<sup>④</sup>提出了反对帝国主义,捍卫国家主权,取消一切不平等条约的主张。

第二、主张民权制度“为一般平民所共有,非少数者所得而私”。宣言提出:“近世各国所谓民权制度,往往为资产阶级所专有,适成为压迫平民之工具”<sup>⑤</sup>。孙中山总结了历史经验,抨击了西方资本主义国家的国会制、总统制、内阁制等代议制政治体制,指出法、美等国的民权“尚

不得谓全部民权也。盖两国今日所行者，为代议政治制度；代议制度之下，有权者仍为少数人，大多数依然在被治地位”，“若欲贯彻此民权主义，非实现直接民权不可”<sup>⑥</sup>。所以，“国民党之民权主义，于间接民权之外，复行直接民权，即为国民者不但有选举权，且兼有创制、复决、罢官诸权也。民权运动之方式，规定于宪法，以孙先生所创之五权分立为之原则，即立法、司法、行政、考试、监察五权分立是已。凡此既以济代议政治之穷，亦以矫选举制度之弊”<sup>⑦</sup>。孙中山称这种平民共有的民权制度为“全民政治”，“我们的民权主义，把中国改造成一个‘全民政治’的民国，要驾乎欧美之上”<sup>⑧</sup>。

第三，确立扶助农工的政策。《宣言》指出：“国民革命之运动，必恃全国农夫、工人之参加，然后可以决胜，盖无可疑者”，国民党“对于农夫、工人之运动，以全力助其开展，辅助其经济组织，使日趋于发达，以期增进国民革命运动之实力”<sup>⑨</sup>。国民党主张“农民之缺乏田地沦为佃户者，国家当给以土地，资其耕作，并为之整顿水利，移植荒徼，以均地力”，“工人之失业者，国家当为之谋救济之道，尤当为之制定劳工法，以改良工人之生活”，“保障劳工团体，并扶助其发展”<sup>⑩</sup>。

## （二）《中华民国国民政府组织法》

1925年7月1日公布，共10条。其主要特点是：

第一，规定“国民政府受中国国民党之指导及监督，掌理全国政务”。这个政府组织法同辛亥革命时期南京临时政府规定的国会制、总统制、责任内阁制和护法战争时期军政府规定的大元帅制不同，体现了孙中山“以党治国”的政治原则。孙中山在经历了二次革命、护国、护法诸役，深感西方代议制政治的种种弊端，表示“本总理向来主张以党治国”，“所谓以党治国，并不是要党员都做官，然后中国才可以治；是要本党的主义实行，全国人都遵守本党的主义，中国然后才可以治”<sup>⑪</sup>；同时，比照了苏俄革命的经验，“俄国革命之发动迟我国六年，而俄国经一度之革命，即能贯彻他等之主义，且自革命以后，革命政府日趋巩固”，“盖俄国革命之能成功，全由于党员之奋斗。一方面党员奋斗，一方面又有兵力帮助，故能成功。吾等欲革命成功，要学俄国的方法组织及训练，方有成功的希望”<sup>⑫</sup>，因此，中国国民党第一次全国代表大会宣言规定：“既取得政权树立政府之时，为制止国内反革命运动及各国帝国主义压制吾国民众胜利之阴谋，芟除实行国民党主义之一切障碍，更应以党为掌握政权之中枢”<sup>⑬</sup>。由于当时孙中山实行联俄联共扶助农工三大政策为核心的新三民主义，当时的国民党是工人、农民、城市小资产阶级和民族资产阶级的革命联盟，孙中山提出的“以党治国”原则在国共合作的国民革命时期是有积极意义的。

第二，规定国民政府委员会的集体领导体制。国民党中执委关于政府改组议决案中指出：“对于政府改组，亦经郑重考虑，决定采用合议制，以期收集思广益之效”<sup>⑭</sup>。组织法规定“国民政府以委员若干人组织之，并于委员中推定一人为主席”，“国民政府设置常务委员五人，处理日常政务”，“国务由委员会执行之。委员会出席委员不足半数时，由常务委员行之”。而且，规定实行副署制，“公布法令及其他关于国务之文书，由主席及主管部部长署名，其不属于各部者，由常务委员多数署名，以国民政府名义行之”，这种集体领导、集体负责的政治体制，在近代中国的历史上具有开创的历史意义。

## 二

广州国民政府制订的刑事法规主要有1925年10月9日公布的《陆军刑律》<sup>⑮</sup>，1926年3

月 27 日公布的《修正统一军民财政及惩办盗匪奸宄特别刑事条例》，9 月 22 日公布的《党员背誓罪条例》等。这些法规的主要内容和特点是：

第一、维护革命政权，打击颠覆革命政权、破坏国民革命的各种反革命罪犯。国民政府改组前夕，中国国民党发布的《对于时局宣言》指出：“中国之内乱，由依赖帝国主义以为生存之军阀所造成”，“对于把持中央之大军阀，从事挾伐；其割据地方之小军阀，有敢凭陵自恣及窥伺革命政府根据地，受帝国主义之嗾使，以图倡乱者，本党必联合国民痛击之”<sup>①⑥</sup>。因此，这些法规对企图颠覆革命政权的叛乱罪，依据不同情况作出了相应的规定。《陆军刑律》规定“叛乱本党主义而聚众谋乱之行为者”，首魁处死刑，参与谋议或为群众之指挥者，处死刑或无期徒刑，其他任各种职务或附从者，处二等至四等有期徒刑。《党员背誓罪条例》规定“党员反革命图谋内乱者，不分既遂未遂，一律处死刑”。另外，对于破坏国民革命、破坏爱国运动者也作出了规定：“以破坏爱国运动为目的而反抗群众一致之举动者，处无期徒刑、一等以下有期徒刑拘役或一千元以下罚金，因而酿成不利益于国家者处死刑”<sup>①⑦</sup>。这些规定，对保卫广州国民政府，镇压反革命破坏活动起了重要的作用。

第二，对于担任官职的国民党员犯罪，实行加重处罚的原则。《党员背誓罪条例》规定“党员违背誓言而为不法行为者，分别情形按刑律加一等以上处罚之”，规定党员反革命图谋内乱者、党员以职权操纵金融图利自己或他人者、党员舞弊、侵吞库款满一千元者，均处死刑，并规定“知党员犯罪而不举发者，常人依违警法处罚，党员以从犯论”<sup>①⑧</sup>。

第三，沿用与国民革命原则不相违背的旧刑律有关条款。如《陆军刑律》总则编第 17 条规定“暂行刑律总则与本律不相抵触者均得适用其规定”。《修正统一军民财政及惩办盗匪奸宄特别刑事条例》也有“犯内乱罪者，依刑律第 101 条至 107 条处断”<sup>①⑨</sup>等的规定。

关于劳动、土地问题的法规有 1924 年 6 月 24 日颁布的《农民协会章程》，11 月颁布的《工会条例》，1926 年 10 月中国国民党中央执行委员、各省区、各特别市、海外各总支部代表联席会议通过的国民党最近政纲（关于农民问题者）等等。《工会条例》<sup>②⑩</sup>共 21 条，其主要特点，一是确认劳工团体之地位，规定“工会与雇主团体立于对等之地位”（第 3 条）；二是允许劳工团体以较大之权利与自由，规定“工会在其范围内，有言论，出版及办理教育事业之自由”（第 4 条），“与雇主缔结团体契约”的权利（第 10 条第 3 款），工会有罢工权，“工会在必要时，得根据会员之多数决议宣告罢工”（第 14 条）等；三是打破妨碍劳工运动组织及进行中之障碍，特别声明“凡刑律、违警律中所限制之聚会集会等条文不适用于本法（条例）”（第 20 条）。《农民协会章程》<sup>②⑪</sup>共 15 章 83 条，前言部分提出农民协会本“解放劳动阶级之志意，合全国受压迫之贫苦农民而组织之。其目的在谋农民之自卫，并实行改良农村组织，增进农人生活”。《章程》规定了农民是指“自耕农、半自耕农、佃农、雇农、农村之手工业者及在农村为体力的劳动者”，并规定了“有田地百亩以上者”、“以重利盘剥农民者”、“为宗教宣教师者，如神甫、牧师、僧道、尼巫等类”、“受外国帝国主义操纵者”、“吸食鸦片及嗜赌者”不得加入农民协会；规定了农民协会会员的权利与义务，全国、省、县、区、乡各级农民协会之组织、职权、任期、纪律、经费等。关于土地立法，《中国国民党第一次全国代表大会宣言》国民党之政纲对内政策规定“由国家规定土地法、土地使用法、土地征收法及地价税法。私人所有土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之”<sup>②⑫</sup>。1926 年 10 月，国民党联席会议议决“耕者有其田目前还是不易实现，所以目前的办法应当实行减租及取消高利贷”，并规定“减轻佃农田租百分之二十五”，“禁止重利盘剥，最高利率不得超过百分之二十”<sup>②⑬</sup>。

由于种种原因,广州国民政府的法制建设不尽完善,人民群众对于根本修改现行法律的呼声甚为强烈。在当时特定的历史条件下,省港大罢工的领导机构罢工委员会执行了与罢工有关的某些政权机构的职能,成立了法制局,制定了《省港罢工工人代表大会组织法》、《省港罢工委员会组织法》、《纠察队纪律》、《纠察队军法处组织法》、《水陆侦察队暂行规则》、《工商审查仇货委员会章程》、《工商检验货物处章程》等法规;成立了工人纠察队,担负维持秩序、截留粮食、严拿走狗、侦缉工贼的责任;建立了纠察队军法处、会审处,会审处是审判破坏罢工、私运粮食、偷卖仇货之走狗的机关;后又建立了特别法庭,专门审理与罢工有关的重大案件。

围绕建立特别法庭问题,省港罢工委员会与当时广州国民政府总检察厅检察长卢兴原之间有过一场原则争论。7月,有帝国主义走狗林和记,平时“作恶多端,港人同愤。此次承帝国主义者之命,招海员返工,破坏罢工,直认不讳,群众愤怒,皆曰可杀”<sup>④</sup>。会审处以案情重大,准备请各工会代表共同会审,然后将犯人证据、口供解送政府,秉公处断。当会审尚未举行之际,总检察厅检察长卢兴原以“尊重法律、保障人权”、“破坏罢工、罪不至死”为辞,提出抗议<sup>⑤</sup>。省港罢工委员会于7月19日、25日、28日、8月2日。四次公函国民政府,对卢检察长之诬告,既澄清了事实,又明确指出了“此次罢工,系反帝国主义的革命的非常时期,不能以普通法律,宽宥国贼”<sup>⑥</sup>,进行了有力的辩驳,指出:第一,法律要适应当前国民革命的需要,“法律随时势为转移,革命以变法为目的,我国改革虽十四年,而司法法规尚多承袭前清帝制时代之旧制”,已不适合当前国民革命的现实,“天赋人权个人主义之说,已不适用今日”,“该厅长石石持旧法以相持”,“固昧于事实错误,尤昧于世界潮流”<sup>⑦</sup>;第二,根据中国国民党第一次代表大会宣言规定:“凡卖国罔民以效忠于帝国主义及军阀者,无论其为团体或个人,皆不得享有此等自由及权利”,“该犯林和记承受香港帝国主义之命,招海员返工,直认不讳,证据确凿”,不仅是破坏罢工的工贼,更是效忠于帝国主义的国贼,“即令现行法律在政府未明令修改以前,……该犯亦不应有享受此项法律之权利”<sup>⑧</sup>;第三,卢兴原之流以“尊重法律、保障人权”为词,为什么“该厅长平日对于社会犯法之徒,当街戳人抢物之举,从未闻行使职权,……而独于本会留讯工贼兼国贼之林和记一案,反有攘臂揎拳之概”,可见其“保障人权”,实为有意包庇帝国主义走狗,“包庇奸人,罪应同科,该厅长知之否?”<sup>⑨</sup>;第四,对于这类帝国主义之走狗,“不仅卖工,实属卖国,猪狗不如,罪岂容诛,即使戳之于市,亦足大快人心,国人皆曰可杀”,不是什么过激行为,“敌国遣人以谋我,不论此人是否华籍或西籍,皆应以敌人视之,如实系情节重大,处以死刑,亦非常时期应有之非常手段也”<sup>⑩</sup>,不能与“破坏罢工,罪不至死”之类言论相提并论。在据理辩驳的基础上,要求国民政府派员与罢工委员会会审共冈组织特别法庭,审断卖国人犯,并要求根本修改现行法律。组织特别法庭,修订现行法律与罢工工人关系密切,要允许罢工委员会代表参加;特别刑事法庭组织法及特别刑事条例草案,须经罢工工人代表大会通过,始生效力;政府所派特别法庭之委员,请先征求罢工委员会同意,至效忠于帝国主义者之法官如卢兴原辈,请勿令其参加<sup>⑪</sup>。经过这次原则争论,广州国民政府于1925年11月成立了特别刑事审判所,省港罢工委员会有代表3人参加,专门审理与罢工有关的案件。

在省港大罢工的斗争实践中,罢工委员会的法制局、纠察队、会审处、特别法庭在团结罢工工人,打击破坏罢工的帝国主义走狗、反革命分子方面,发挥了重要的作用,开辟了中国工人阶级创制革命法律的先河,具有重要的历史意义。

- ①孙中山:《中国之现状及国民党改组问题》,《孙中山选集》,人民出版社1981年第2版,第581页。
- ②③④⑤⑦⑨⑩⑬⑭⑮孙中山:《中国国民党第一次全国代表大会宣言》,《孙中山选集》,人民出版社1981年第2版,第591页—597页。
- ⑯孙中山:《〈国民党新大会纪念册〉序》,《孙中山集外集》,上海人民出版社1990年版,第29页。
- ⑰孙中山:《三民主义》,《孙中山选集》,人民出版社1981年第2版,第757页。
- ⑱孙中山:《在广州中国国民党亲大会的演说》,《孙中山选集》,人民出版社1981年第2版,第525页。
- ⑲孙中山:《人民心力为革命成功的基础》,《孙中山选集》,人民出版社1981年第2版,第546页。
- ⑳㉑《陆海军大元帅大本营公报1925年第14号》,《中华民国史档案资料汇编》第四辑(上),第35页、第120页。
- ㉒《陆军刑律》规定“凡陆军军人犯罪者适用之”,又规定“虽非陆军军人”犯叛乱罪、擅权罪、暴行胁迫罪、侮辱罪、强奸罪、掠夺罪、诈伪罪、军用物损坏罪、违背职守罪等有关条款者,在作战时期“亦适用本律”,适用范围较广,是当时重要的法律。
- ㉓㉔《国民政府公报1926年第28号》,《中华民国史档案资料汇编》第四辑(上),第146页、145页。
- ㉕《国民政府公报1926年第46号》,《中华民国史档案资料汇编》第四辑(上),第156—157页。
- ㉖《大元帅公布工会条例(稿)》,《中华民国史档案资料汇编》第四辑(上),第101—105页。
- ㉗《陆海军大元帅大本营公报1924年第18号》,《中华民国史档案资料汇编》第四辑(上),第452—463页。
- ㉘《本党联席会议对农民问题决议案》,《第一次国内革命战争时期的农民运动资料》,人民出版社1983年版,第43—44页。
- ㉙《工人之路特号》第25期,1925年7月19日。
- ㉚㉛邓中夏:《中国职工运动简史》,人民出版社1953年版,第229、229—230页。
- ㉜㉝㉞《工人之路特号》第31期,1925年7月25日。
- ㉟《工人之路特号》第39期,1925年8月2日。

## 《南京条约》中的“协定关税”

1840—1842年的中英鸦片战争中,以清政府被英国侵略军击败、被迫签订《南京条约》而告结束。《南京条约》第十条中规定“应纳进口、出口货税、餉费,均宜秉公议定则例”一语,向来被史家认为系“协定关税”的条款,其实不然。英文本中此语为“a fair and regular Tariff of Export and Import Customs and other Dues”,即“公平而正规的进出口税则及其他费用”,可知“秉公议定”四字本来并无由英方派员参加议定税则的意思。但事后由于英方代表璞鼎查的讹诈和清朝官员的愚昧,实际修订税则时竟变成了中英协定关税。璞鼎查对修订税则原则指手划脚,并声称要“履行一个中英两国间公平裁判员的职责”。清政府代表耆英、伊里布害怕横生枝节,便主动要求璞鼎查“指派若干富有经验并习知商务的官员,查明英国商人对于输入和输出的各种货物实际缴纳的课征数额。”既然“公平”与否,由英国公使来“裁定”,清政府除了与之“协定”,也就无路可走了。1843年10月清政府公布的海关税则也就成了近代史上第一个协定关税税则。后来中美《望厦条约》、中法《黄埔条约》即根据中英协定关税的实际事实,正式订为协定关税的条款。

(趋吉)