

孙科与立法院

——国民政府五院制度概述之三

徐矛

一、从“太子”到立法院长

在中国现代史和民国政治史中，孙科是一个有着特殊影响的人物。这不仅因为他在国民政府和“行宪”政府中，先后五次出任立法、行政、考试院院长，时间长达40余年，而且还有其他几方面原因：

第一，他是孙中山唯一的公子，这在国民党内自然而然地造成了一种特殊地位，尤其在孙中山去世后，有人“爱屋及乌”，难免过分推崇；有人则把他当作民国的一个“符号”，使他处身在政治旋涡之中，成为一个突出的政治人物。蒋介石集团中人曾有意把孙、蒋两家联系在一起，说早年孙中山提携蒋介石，是孙——蒋体系，蒋介石提名孙科为国民政府副主席，是蒋——孙体系，蒋介石年老以后孙科再扶植蒋经国主政，又是孙——蒋体系。

第二，孙科的文化背景造成的特殊影响。他长期接受西方教育，虽然孙中山曾特地从国内寄《资治通鉴》等古籍给他，但他所热衷的仍是西方人文典籍。胡汉民曾这样评论孙科：“因为他是开国总统孙先生的儿子，他有少爷脾气；因为他是革命党人，所以他有革命脾气；因为他是留学生，受很深的外国教育，所以他有洋人脾气。”这话有一些揶揄的成分，但国民党内确实有“顾孟余不吃中国饭，孙科不写中国字”的说法。孙科在1932年当选立法院院长后，才开始用毛笔写字，临摹孙中山的笔迹。他的立法思想，主要是西方的，不同于孙中山的既有西方政治文化的影响，又继承东方权力政治的传统。在孙科的政治生涯中，曾多次在蒋介石的权力政治的主旋律中注入几个民主色彩的音符。加上他几次以“我不跳火坑谁跳火坑”的态度接受蒋介石给他的尴尬职务，使他成为被人同情的官员。

第三，他对民国政局最突出的影响，要数对国民政府立法所投入的工夫。在民国立法史上有一定地位的人虽有几个，诸如胡汉民、傅秉常、张知本、吴经熊、张君勱等，但都不像孙科那样主持立法院16年，领导了训政立法、战时立法、行宪立法等全部过程。他早年在哥伦比亚大学研究院主修政治、法律、经济，曾对“各国政府”、“地方政府”、“英美法”、“罗马法”等作过深入研究，这使他在立法院的从政活动与早年学识相一致。他认定了运用立法来巩固民国是最适宜他本人的选择。他两度担任行政院长，都是迅即辞职（第一次仅一个月，第二次也

只100天),而立法院长却一当便是10余年,原因可能即在于此。

孙科不是立法院的开创者。在他以前担任过立法院长的有:

首任立法院长胡汉民,1928年10月就职。胡汉民对于立法制度的创立有他的特殊作用。1931年2月因不容于蒋介石而被软禁,被迫辞去。

第二任立法院长林森,原为副院长。胡汉民被逐走后,林森于1931年2月继任。同年12月被推选为国民政府主席而辞立法院长职。

第三任立法院长张继,于1931年12月28日被国民党中央选任,拒不就职。一个月后,国民党中央决定孙科继任。

因此,孙科是第四任立法院长,但他不愿接受,院长职务先后由副院长覃振、邵元冲代理。覃振从1931年12月代理至次年5月,邵元冲则从5月代理至年底。

孙科正式就任立法院长职务是在1932年12月。当时国民党中央召开四届三中全会。孙科等27名中央执行委员向会议提出了一项为挽救危亡,作宪政开始之准备的提案,获得通过,会议决定由立法院起草中华民国宪法草案,以供研讨。孙科这才于1933年1月赴南京就立法院长职。多年后他在回顾这一经历时说,他是从这时起结束了他的政治“漂泊”,一心致力于立法建设。

二、立法院与议会的区别

常有人提问:国民政府立法院是否即西方国会?

孙中山曾说:“立法院即国会。”按照孙中山的政制设想,立法院应是国家最高立法机关,立法院与行政院的关系,相当于西方的国会与内阁的关系。但1928年10月国民党中央决定实行的五院制度却与孙中山的主张不同,它规定“立法院是国民政府最高立法机关”。应当仔细区分“国家最高立法机关”与“国民政府最高立法机关”两个提法之间的重要不同。国家最高立法机关的“最高”是真正的“最高”,再没有比它更高的立法机构了。而“国民政府最高立法机关”是仅仅就政府机关以内而言“最高”,在政府机关以外,还有更高的立法机关雄踞于上。请看,在制订一项法律时,先须由国民党中央执行委员会所属的政治委员会(简称“中政会”)提出制订法律的原则,交立法院作为起草法律条文的依据,立法院

对于“中政会”所决定的法律原则不得变更。立法院依据“中政会”提出的法律原则起草法律条文并按照立法程序完成了对法律案的议决后,“中政会”如对法律有异议,有权令立法院复议并修正。法律案正式通过后,立法院应呈报国民政府委员会,经议决通过,始可公布。公布时由国民政府主席署名,立法院长副署。立法院无权公布法律。抗战时期,国防最高委员会成为党政军无所不统的决策机关,它有权自行制订法规,直接交国民政府公布,立法院不得提出任何不同意见。从上面的记述中可以看到,在立法院这一个被称为“最高”立法机关的头上,还有“中政会”、国民政府委员会和国防最高委员会三个机构在焉,何来“最高”之有?!

国民政府立法院与西方国会还有一个重大区别。国会是民意机构,国会议员系由人民选举产生。而立法院的委员系由立法院长提名,经“中政会”议决,以国民政府主席名义任命。所以立法委员是政府官吏,而不是民意代表,他们和人民“混身不搭界”。当然立法委员也有与一般政府官吏不同之处,立法委员不得兼任其他官职,也不得做律师,似乎带有一点议员的“超然”色彩。

自然,立法委员往往是有背景的,立法院长在向“中政会”提出立法委员人选时,通常被国民党各派系所包围。各方都力争把自己的人输送到立法院。许多人利用乡谊、旧识等关系进行钻营。胡汉民组织立法院时,政府某权贵介绍一个同乡到立法院,原只想谋一个小吏的位置。恰巧立法院缺这个省的立法委员,胡汉民便提名他当上了立法委员。胡汉民是广东人,第一届立法委员中广东籍的委员就比较多。国民党中央规定立法委员人选标准是:“其人曾为党国效忠,在革命过程中未尝有违背党义言论行动,而对法律、政治、经济有相当之学识经验者为合格。”实际并非如此,纵使较多的立法委员是老资格的国民党员,却也有并非国民党员,吴经熊自己说他是当上立法委员前半年才对三民主义有认识。在立法院中有重大影响的王昆仑,在进入立法院以前已经秘密加入中国共产党。不管国民党规定什么样的人选标准,立法委员不是铁板一块。抗战时期一部分立法委员积极支持宪政运动,解放战争时期一部分立法委员所组织的“民主自由社”发起和平运动,以及1949年有44名国民党立法委员与高级将领在香港起义,都是证明。

国民政府立法院与西方国会还有一个很大区别。国会采用会期制，一年中只有几个月是国会开会期间，其余大部分月份均休会。这是因为国会议员来自全国，人数又多，不可能终年留在首都开会；而国民政府立法院人数很少（他们不是民意代表，只需人数不多的专家即可），他们既已被政府任命成为官吏，理应长年服务。所以立法院采用常会制，规定全院会议每周至少开会一次，各委员会会议由委员长随时召集。立法院没有休会期。

但是，立法委员是有任期的。每届任期两年，期满由立法院长重新提名，报请国民政府主席任命。实际上，大部分立法委员都会被重新提名。请看：

第一届立法委员(1928年11月任命)共49人。

第二届立法委员(1930年12月任命)共49人，其中39人是连任。连任者占上届立法委员总人数的79.5%。从1931年10月到1932年9月，又补充任命了一批立法委员，使第二届立法委员总人数达到63人。

第三届立法委员(1933年1月任命)共90人，其中41人为连任。连任者占上届立法委员总人数的83.6%。

第四届立法委员(1935年1月任命)共86人，其中由上届立法委员连任者67人，占上届立法委员总人数的74.4%。这一届原应于1937年1月任满。但因国民党中央预定于1937年11月召集国民大会，故议决将这一届立法委员任期延至国民大会举行前为止。不久，发生卢沟桥事变，立法委员的任期便一延再延，仅对死亡、另有任用或因其他原因不再担任立法委员者另以新委员递补，并增加了一些委员名额，到抗战胜利时，委员总人数达到97人。

上一届立法委员的大多数，连任为下一届立法委员，是出于法律的连续性和政治的稳定性的考虑。有一批最老的立法委员，如刘盟训、彭养光、卢仲林、马寅初、陈长蘅、卫挺生、楼桐荪、罗鼎、林彬、刘克崧等，从第一届当到第四届。许多立法委员连任10余年。如此，才满足了国民政府立法的需要。

三、弱国立法，做给强国看

制订法律，是国民政府立法院的基本职权。为什么制订法律？不言而喻是为了加强对内的统治。但国民政府立法院一成立，便急急制订民、刑各法，

还有另一个紧迫的原因，这就是为了从外国手中收回治外法权。这是弱国立法的苦衷。

在百年史中，有10多个国家借口中国法制不健全，强迫中国政府承认各国享有在华领事裁判权，外国人在中国犯法可以不受中国政府制裁，而由各国领事处置。

取消领事裁判权的问题早在1921年的华盛顿会议上中国代表团便已正式提出，但未获解决。1926年英、美、日、法、意、比、葡、荷等国在中国人民废除不平等条约运动的冲击下，被迫考虑这一问题，但提出要对中国司法状况进行调查。他们在北京、汉口、南京、上海等地考察了法院、监狱后蛮横表示只有在中国政府改良现有法律、司法制度与监狱制度，完成民法、商法、刑法、土地法等各种法律，各国才可逐步取消领事裁判权。

1928年，国民党完成北伐实现统一后，便向在华享有领事裁判权的16国提出取消各国的这项特权。但到1929年，只有墨西哥一国表示同意。其余15国仍以原来的借口拒绝放弃这一殖民化的权益。

为此，胡汉民就任国民政府首任立法院长后，便抓紧制订民、刑各法。他在全体立法委员宣誓就职典礼上说：“目前所亟须研究者，为民法、商法、土地法、经济法、劳工法等。对外为取消领事裁判权，收回治外法权及废除不平等条约之准备，对内使全国人民生命财产及平等自由得有充分保障。”

为审议起草各项法律，立法院设立各种委员会：
(一)常设委员会

法制委员会——委员长先后为焦易堂、吴经熊、史尚宽、林彬

外交委员会——委员长先后为傅秉常、楼桐荪、吴经熊

财政委员会——委员长先后为邓昭荫、马寅初、陈长蘅。

经济委员会——委员长先后为邵元冲、吴尚鹰、梅恕曾、楼桐荪

军事委员会——委员长先后为钮永建、陈肇英、何遂、朱和中

(二)特设委员会

为起草某一法律而特别设立，共设民法、刑法、商法、劳工法、自治法、土地法等委员会。特设委员会的负责人不称委员长，而称“召集委员”。照理说，特设委员在其特定任务完成后便应解散。事实

上,在民法、刑法、商法、劳工法、自治法、土地法颁布后,上述委员会都继续存在,直到1948年5月国民政府立法院结束为止。这是因为它们又被赋予起草其他相关法律的任务,如民法委员会接着又制订印花税法、破产法、强制执行法等;刑法委员会又奉命先后制订了刑事诉讼法、刑事简易程序暂行条例等;商法委员会负责制订公司法、海商法、银行法等;劳工法委员会又继而起草劳动保险法、劳动契约法、职业介绍法、女工生产前后雇佣公约、外国工人与本国工人关于灾害赔偿应受同等待遇公约等。

一年后,立法院的法律制订工作已见成效。胡汉民在1929年12月立法院成立一周年纪念会上说,一年来,为加紧立法,每日开会,迄未间断,虽在盛夏,也照常开会。有时一日通过法律250余条,通常也在100条左右。胡汉民本人亦十分辛勤,有一段时间,他每日上午出席国民党中央及国民政府各种会议,下午便回到立法院参加制订法律的工作,从下午3时起至晚上10时止,每日工作6小时以上,参加各委员会审议法律。至1930年12月,立法院成立两周年时,已完成了民法、民事诉讼法、公司法、海商法、保险法、刑法、刑事诉讼法、土地法、自治法、工厂法、工商法、商会法、劳动法、出版法等等一批法律,其中某些法律与旧的法律相比似有一点新意,如将民法中的“债权编”改为“债编”,立法委员们认为“债权编”三字专为保护债权人,而孙中山民生主义注重对弱者的保护,改为“债编”以表明该编同样保护债务人的合法权益。又如“亲属编”中规定家长不论性别,革除以往限于男子为家长的陋习。再如刑法中规定夫妻应守同等之贞操,夫妻任何一方与人通奸同样受罚,不同于以往只处罚妻子与人私通者。

孙科接任立法院长职务后,肯定了胡汉民在立法方面的成绩,但认为还远远不够。他说,前任院长胡汉民先生所领导的立法院,已经做了不少的事,立了不少的法,但由于当时立法技术未臻完善;或因当时情势,所立之法已不能全部适用,故我接长立法院后,即将以前已立之法积极整理修正,待立而未立之法亦积极研究制订,经过十余年努力,凡一个现代国家所应有的法律已完全具备,内容也很进步很合理,不但我们自己觉得满意,就是外国法学家也有良好的批评。孙科这一段话,如果撇开他

的评价尺度的主观成分,仅从国民政府立法工作的过程看,是大体符合事实的。

在孙科主持下,国民政府法律系统得到进一步建设。1939年,考试院长戴季陶曾手订了一份《公法私法分类简表》,列出了当时已完成的一个庞大的法律体系,择其要者有:

公法类:

(一)组织法方面,制订了从中央政府到基层机关的各种组织法和议事规程等;

(二)行政方面

关于对外事务的,有护照条例、领事签证章程、领馆人员服务条例、外籍新闻记者注册规程等;关于军事的,有戒严法、兵役法、军事征用法、要塞堡垒地带法、防空法、违犯兵役治罪条例、违警罚法等。

关于经济的,有预算法、会计法、统计法、暂行决算章程、银行法、辅币条例、国防公债条例、盐税条例、海关进口税则、所得税暂行条例、遗产税暂行条例、营业税法、印花税法、契税法、烟酒公卖暂行条例、战时过分利得税条例、工厂法、矿产法、商标法、保险业法、合作社法、工业奖励法、商业登记法等;

关于教育的,有大学组织法、学位授与法、中学法、师范学校法、小学法、职业学校法、私立学校规程等;

关于交通的,有邮政法、铁道条例、陆上交通管理规则、船舶法、船舶登记法、商港章程、内河航行章程、临时特许外国航空器飞航国境暂行条例等;

关于司法的,有危害民国紧急治罪法、惩治盗匪暂行条例、刑法、刑事诉讼法、行政诉讼法、法院编制法、律师章程、监狱规则、法人登记规则、公证暂行规则、诉愿法、破产法等;

关于监察的,有弹劾法、审计法、非常时期监察权行使法、监察院收受人民诉状办法等。

私法类:

主要有民法、商法、公司法、票据法、海商法、保险法、民商特别法规、劳动契约法、团体契约法、商业登记法等。

前面提到,立法院抓紧立法的目的之一,是破除外国借口,从外国人手中收回领事裁判权。当中国法律一一制订出来以后,国民政府便一面与外国交涉,一面于1931年5月颁布了《管辖在华外国人

实施条例》，规定在上海、汉口、广州等10余座大城市的法院中设立专门法庭，受理外国人为被告的案件，并决定从1932年元旦起正式实行。但英美法等继续借故阻挠，外国人仍藐视中国法律。

以上都是说的立法院职权之一：议决法律案。它的另一项重要职权，是议决条约案，这里面包含了极微妙的关系。

四、条约案：立法院成了橡皮图章

如前所述，1928年10月公布的《国民政府组织法》规定：“立法院有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要国际事项之职权。”这一条文到1933年2月被修正为：“立法院有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案及其他重要国际事项之职权。”把修正前后的条文比较一下，发现“条约案”三字不见了。民国的某些法制专家一厢情愿地解释说条约案已包括在“其他重要国际事项”中了。事实并非如此。国民党最高决策者之所以要把审议条约案的职权从立法院删去，是因为当时国民党一再与外国（主要是与咄咄逼人的日本）签订损害国家权益的条约，他们害怕把它交立法院审议时会泄漏出去而在人民中掀起反对的浪潮。

其实，早在立法院职权被修改以前，国民党中央已经将立法院对条约的审议权收回而交给了“中政会”。“中政会”对条约审议通过后便交行政院执行。1929年中东路战争后的中苏《伯力会议议定书》和1930年的《中日关税协定》，都是这样做的。当时的立法院长胡汉民在得知中日关税协定已批准后很有意见，认为行政院的作法与中东路事件交涉如出一辙，便行使立法院的质问权，对行政院提出严厉质问，但无济于事。1932年5月又产生了严重丧权辱国的《淞沪停战协定》。这时胡汉民已被蒋介石逐走，孙科虽已被选任为立法院长，但迄未肯就任，副院长覃振代理院长职务。行政院长汪精卫重施故伎，绕开立法院，径行与日本签约。为此，监察院长于右任对汪精卫提出弹劾，汪精卫即以辞职相抵抗，于右任亦以辞职表示不满。最后，两人均被蒋介石挽留，而立法权的被侵害和监察机关的制裁无力，鼓励了国民党最高当局一意孤行，1933年2月便索性将条约案的审议权从立法院职权中删去。同年5月，中日又签订了更可耻的《塘沽协定》。这一次，无论是立法院还是监察院都无话可说了。6月，行政院

长汪精卫将《塘沽协定》提交以蒋介石为主席的“中政会”审议通过，予以追认。

从此以后，条约案的成立，经过以下程序：外交部与外国就条约文本达成一致意见后，经行政院会议议决，由行政院单独对国民党“中政会”负责，经“中政会”通过后，以国民政府主席名义行使，立法院仅有事后的同意权，成了一颗“橡皮图章”。下面举中国与利比亚友好条约的签订为例说明立法院与条约案的关系：

1937年12月11日，中国驻法国大使顾维钧与利比亚驻法国大使卜日德，代表双方政府在巴黎签署了《中国利比亚友好条约》，两人均在条约上正式签字，然后分别报请本国政府批准。1938年1月4日，外交部长王宠惠将条约的中英文本各一份报行政院，经行政院会议议决后，呈报国民政府。行政院在呈文中说：“本条约应由两缔约国按照各本国家法定手续，于最短期内批准，现呈国民政府，将批准书盖用国玺，发还行政院，定期互换，以资遵守。”从呈文看，行政院只要求“盖用国玺”，并无“咨请立法院审议”字样。国民政府收到行政院呈文后，由国防最高会议（此时的国防最高会议已代行“中政会”职权）议决通过，然后交立法院审议。这表明，立法院的审议是在事后，仅具有程序性的意义。

五、“创造”了一项世界之最

从本文前面所列举的国民党的部分法律名称，大致可以看出国民党的法律种类繁多，体系庞杂，它们曾被囊括在一本《六法全书》中。所谓“六法”，一般指宪法、民法、商法、刑法、诉讼法与行政法（一说民商二法合称“民商法”，另加法院组织法，是为“六法”）。《六法全书》是国民党成文法的总称。对成文法尚且不能明确地统一地分类，可见国民党的法律体系是如何庞大与杂沓，如再加上大量的非成文法（包括各种判例、解释、习惯法等等）和单行法规，以及林林总总的章程、规则、细则、通则、办法、注意事项等等，罩在老百姓头上的是一张多么巨大的铁网！

六法之首，是宪法，一切法律都由它而出，所以称为根本法。宪法的制订，一般应由国会进行，或成立特设的宪法会议。国民党是在训政条件下由国民党一党包办制订宪法，既无国会亦无特设的宪法会议，而由立法院负责起草工作。

国民党制宪是在“九·一八”事变后的特定环境下被迫进行的。当时，在全国抗日民主潮流的冲击下，国民党内发生严重分化。党内与党外都有人主张结束训政，制订宪法，实行宪政。蒋介石与汪精卫两集团临时结成的政治联盟痛感内外交困，束手无策。正在这时，已被任命为立法院长而一直未就任的孙科，在1932年12月的国民党四届三中全会上，联合20几个中央执行委员和监察委员提出了《集中国力挽救危亡案》，主张迅速起草宪法，定期召开国民大会，俾集中民族力量，抵抗外患。这一提案被会议通过，决定由立法院起草宪法草案并发表之，以备国民之研讨。

会后，孙科赴南京就立法院长职。1933年1月，孙科提名90人为第三届立法委员。同月，立法院成立了宪法起草委员会，委员长由立法院长孙科兼任，副委员长两人由孙科指定，一为张知本，老资格的革命党人，早在武昌起义时就担任军政府司法部长；另一为吴经熊，留美的法学博士，曾任东吴大学法学院院长，他不是国民党员，自称“觉得人生乏味，无聊之余以假红倚翠、征歌选色为乐事”。1931年12月，被当时任行政院院长的孙科聘为“国难会议”成员。一年后，又被孙科提名为立法委员。张知本与吴经熊这两个文化背景迥然不同的人一起担任副委员长，难免发生矛盾，不久张知本便托辞（说是因女儿病死，过分悲哀）辞职而去。而吴经熊则一直受孙科器重，直到战后仍是立法院制宪的主角之一。宪法起草委员会共有委员40人，全为立法委员，推张知本、吴经熊、马寅初（立法院财政委员会委员长）、焦易堂（立法院法制委员会委员长）、傅秉常（立法院外交委员会委员长）、吴尚鹰（立法院经济委员会委员长）、陈肇英（立法院军事委员会委员长）共7人为宪法草案主稿委员。孙科并聘请戴季陶、王世杰、伍朝枢、覃振为顾问。

宪法的起草过程十分烦琐而拖沓，每一过程中所产生的结果，名称极为拗口，如“草案初稿”、“草案初稿试拟稿”、“草案初稿草案”、“草案初稿草案修正案”等，令人不知所云。在宪法起草委员会写出了宪法草案后，国民党中央进行了马拉松式的反

反复的审查修改，为此先后召开了四届五中、四届六中、五大、五届一中。国民党中央每修改一次，宪法草案都要回到立法院以全院大会形式完成“三读”程序，如此重复三次，直到1936年5月5日，才下令公布，是为“五五宪草”。国民党写一本宪法草案，竟然要花3年又3个月时间，而美国1787年的制宪所花的时间，只是国民党制宪的一个零头（3个月！），法国在“一战”后的制宪用了6个月，苏维埃俄国1917年的制宪是8个月。国民党制宪时间之长可谓“世界之最”。何况国民党所完成的，仅仅是一份草稿！

国民党制宪之所以要如此拖沓、走走停停，因为他们的制宪完全出于被迫，为了骗人而作出的一种姿态。他们并不是真要结束训政。他们必须十分小心翼翼地研究宪法草案中的每一个字眼，唯恐稍有不慎会从字缝里漏出一丁点儿的民主权利落到老百姓手中。

以后，发生了抗日战争。在抗战进入相持阶段后，后方形势相对稳定，这时继续制宪在环境上是允许的。为此中国共产党和各抗日党派团结广大人民再度掀起了轰轰烈烈的宪政促进运动，都被国民党既压又拖地敷衍过去。

抗战胜利后，蒋介石出于维持其统治地位的政治需要，授意立法院继续修改宪法草案，并盗用“政协宪草”名义，在国民党一手包办的制宪国民大会上通过。

孙科因制宪有功，在国民党内影响大增，于是在1947年4月，被国民党中央常委会与国防最高委员会联席会议提升为国民政府副主席，仍兼立法院长。回顾历史，自从1925年成立国民政府以来，从来没有设立过副主席的职位，孙科是第一人。一般认为，这是蒋介石有意让孙科在日后出任副总统而设下的伏笔。

国民政府立法院于1948年5月由于“行宪”政府成立而告结束。国民党的“行宪”，与其说是办喜事，不如说是办丧事。一年后，这个政府就仓皇流徙于广州、重庆、成都之间。孙科没有随同国民党去台湾，而去美国当了13年“寓公”。