

中国十大杰出中青年法学家文丛

1954年宪法与 中国宪政

第二版

韩大元 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社





中国 大杰出中青年法学家文丛

1954年宪法与中国宪政

第二版

韩大元 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

1954年宪法与中国宪政/韩大元编著. —2版. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 10

中国十大杰出中青年法学家文丛

ISBN 978-7-307-06564-2

I. 1… II. 韩… III. 中华人民共和国宪法—研究—1954
IV. D921.02

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第158042号

责任编辑: 张 琼 责任校对: 刘 欣 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720×980 1/16 印张: 33.5 字数: 513千字 插页: 2

版次: 2004年8月第1版 2008年10月第2版

2008年10月第2版第1次印刷

ISBN 978-7-307-06564-2/D·832 定价: 50.00元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

第二版附言

《1954年宪法与新中国宪政》出版已近三年。当时是为纪念1954年宪法制定50周年而写的。自出版以来，承蒙读者厚爱，本书成为学习与研究新中国宪法史的重要参考文献，其学术价值受到学术界的普遍好评。有的高校还把本书列为专业参考书。可以说，本书在中国宪法的教学与研究方面产生了一定的学术影响。

在本书第一版的后记中，作者曾表达了由于档案资料的不足而留下来的遗憾。作为一本研究制宪过程的学术著作，缺乏档案资料是致命的缺陷。为了弥补这一缺憾，自本书第一版出版后，作者没有停止对1954年宪法资料的收集工作，同时也一直关注着有关1954年宪法的学术动态与研究成果。通过三年多的资料收集和思考，我对1954年宪法有了一些新的认识，发现了部分过去没有看到的文献或学术信息。比如，正式出版的1954年宪法的四个英文版本，这是过去学术界不太了解的情况；再如，1953年以中共中央办公厅名义公布的“宪法草案”，虽然该草案的内容不完整，但从中可以看出中国共产党对宪法问题的基本思考。

为了及时反映学术界对1954年宪法研究的新进展，为读者提供较全面的1954年宪法的档案与学术信息，作者对本书的一些内容进行了部分修订。修订的主要内容与特点是：（1）保持了本书的基本框架与体系；（2）根据新的资料，对1953年的宪法草案和制宪过程的部分内容或表述做了修改；（3）对1954年宪法英文版进行了系统的介绍，试图说明1954年宪法的开放性与国际影响；（4）对附录的内容进行了比较大的调整，增加了1954年宪法的大事记以及有关1954年宪法的采访或回忆的四篇文章；（5）在修订内容的同时，订正了一些第一版中的文字和资料以及注释方面的错讹。

由于资料方面的限制，本次修订只涉及部分内容。迄今为止，有关1954年宪法制定过程的有些档案仍属于“未解密”内容，故本次修订无法对1954年宪法制定的完整过程进行介绍和分析，围绕1954年宪法而进行的事实与价值形态的评价只能涉及某一方面，难以形成整体性的理论架构。作者相信，随着1954年宪法档案的进一步开放，学术界对1954年宪法的研究将更加深入。

在本书的修订过程中，中共中央党校政法部刘素华博士，中国人民大学法学院王贵松博士，中国人民大学法学院博士后郑磊，中国青年政治学院法律系柳建龙博士，中国人民大学法学院博士生冯家亮、郭文姝协助作者进行了资料收集、文字校对等方面的工作。在此，一并表示感谢。

韩大元

2008年5月

目 录

第一章 导论 / 1	章六第
一、旧中国宪法史的简要回顾 / 1	
二、旧中国宪法史的遗产与传统 / 11	
三、宪法史研究的基本范畴与方法 / 13	
第二章 制宪权与 1954 年宪法的正当性 / 17	章十第
一、制宪权的概念与起源 / 17	
二、制宪权的理论基础 / 20	
三、制宪权的正当性与性质 / 21	
四、制宪权的功能与界限 / 25	
五、制宪机关与制宪程序 / 28	
六、制定 1954 年宪法的正当基础 / 32	
第三章 1954 年宪法的制定背景 / 35	章八第
一、制宪的社会环境 / 35	
二、斯大林的制宪建议与中共中央的制宪决定 / 45	
三、1954 年宪法的制定目的 / 53	

四、制宪的国际环境 / 55

第四章 1954 年宪法的起草 / 57

一、中共中央向中央人民政府委员会提出制宪建议 / 57

二、中华人民共和国宪法起草委员会的成立 / 61

三、中共中央成立宪法起草小组 / 63

四、宪法起草工作被推迟 / 63

五、宪法起草工作计划的提出 / 65

六、宪法草案初稿的起草 / 68

七、中共中央宪法草案（初稿）的出台 / 88

第五章 1954 年宪法草案的审议（上） / 106

一、全国政协宪法草案座谈会的讨论 / 106

二、地方单位与军事单位对宪法草案的讨论 / 112

三、宪法起草座谈会各组召集人联席会议的
讨论（纪要） / 116

四、宪法起草座谈会各组召集人联席会议的
修改意见 / 157

第六章 1954 年宪法草案的审议（下） / 165

一、宪法起草委员会审议宪法草案 / 165

二、宪法起草委员会通过关于宪法起草
经过的报告 / 214

三、中央人民政府委员会通过宪法草案 / 216

四、宪法草案的全民讨论 / 222

第七章 1954 年宪法的诞生 / 238

一、全国普选工作 / 238

二、第一届全国人大代表选举 / 243

三、宪法起草委员会继续修订宪法草案 / 245

四、第一届全国人大第一次会议召开 / 249

五、1954 年宪法的表决与通过 / 288

六、宪法的公布与宪政的期待 / 291

第八章 1954 年宪法文本的结构与体系 / 293

一、宪法的基本结构 / 293

二、宪法序言 / 295

三、宪法总纲	/ 297
四、国家机构	/ 308
五、公民的基本权利与义务	/ 327
六、国号与国家标志	/ 342
第九章 1954 年宪法的实施与保障机制	/ 347
一、宪法保障的一般理论	/ 347
二、1954 年宪法的保障体制	/ 356
三、1954 年宪法的实施过程	/ 358
四、1954 年宪法的局限性	/ 385
第十章 1954 年宪法对新中国宪政的影响	/ 391
一、1954 年宪法的历史地位	/ 391
二、1954 年宪法与 1975 年宪法	/ 393
三、1954 年宪法与 1978 年宪法	/ 397
四、1954 年宪法与 1982 年宪法	/ 399
五、1954 年宪法对新中国宪政的影响	/ 402
六、1954 年宪法的历史经验与启示	/ 412
主要参考书目	/ 420
索引	/ 424
附录 I 1954 年宪法大事记	/ 426
附录 II 中国共产党中央委员会 1954 年 宪法草案（初稿）	/ 430
附录 III 中华人民共和国 1954 年宪法草案	/ 445
附录 IV 中华人民共和国 1954 年宪法	/ 461
附录 V 1954 年宪法英文翻译文本与若干宪法翻译 文本的比较	/ 477
1. 1954 年宪法英文翻译文本“对外版”与“国内版” 差异对照表（1）（2）（4）	/ 477
2. 1954 年宪法英文翻译文本与 1982 年宪法英文翻译文本 差异对照表（1）（2）（3）	/ 481
3. 1954 年宪法英文翻译文本与美国宪法文本差异 对照表（1）（2）	/ 487
4. 1954 年宪法英文翻译文本与美国《独立宣言》差异	

对照表 / 490

附录 VI 关于 1954 年宪法制定过程的采访与回忆 / 492

1. 爱泼斯坦与 1954 年宪法的英文版 / 492

2. 关于制定 1954 年宪法若干历史情况的回忆

——董成美教授访谈录 / 500

3. 吴家麟教授回忆 1954 年宪法 / 507

4. 蒋碧昆教授回忆 1954 年宪法 / 516

5. 心里永远装着人民：新中国第一部宪法产生过程的见证人

——全国人大代表申纪兰访谈录 / 521

后记 / 525

第一章 导论

（一）

中国立宪的历史已有百年之久，有过宝贵的经验，也有过沉痛的教训；有过成功的喜悦，也有过失败的悲壮；有过连续的发展，也有过断裂的曲折。正如现行宪法体系中流淌着1954年宪法的血液一样，1954年宪法中也包含着旧中国宪政的些许声音。正如不了解1954年宪法，就难以理解我们现行的宪法；不熟悉旧中国的宪法史，也难以感悟1954年宪法的来之不易。传统和经验，活生生地映射于1954年宪法，活生生地体现在我们的身边。昨日的历史已经成为今天的经验，今天的追求亦将成为明日的历史。

一、旧中国宪法史的简要回顾

鸦片战争之后，中国开始进入近代社会。近代化的过程很大程度上是一个向西方资本主义学习的过程，其根本宗旨在于“救亡图存”。这一过程大致包含了两个阶段：第一个阶段以洋务运动为代表，主要限于器物文明层面。当时，学习西方的指导思想就是“师夷长技以制夷”。这一指导思想为“向谁学”、“学什么”、“为什么学”等系列问题指明了方向，其目的性非常明显，而且影响深远。随后的中法战争、中日甲午战争均以中国失败而告终，这一结局极大刺痛了当时的资产阶级先进分子。“师夷长技以制夷”、“中学为体，西学为用”并没有取得当初设想的成效。痛定思痛，发觉非船不坚炮不利，只是因为制度不如人而已。于是转入了近代化的第二个阶段。第二阶段以戊戌变法为代表，侧重于制度文明的学习，全国上下“咸与维新”。作为宪法学基础性概念的“宪法”一词于1870年出现在我国的书刊之中，如1870年王韬自欧洲归来，在次年撰写的《法

国志略》中介绍法国于 1791 年“立一定宪法布行国中”。1893 年出版的郑观应著《盛世危言》一书中首次要求清廷“立宪法”、“开议会”，实行立宪政治。^① 其时，有关议会制理论的介绍和研究也逐渐展开。戊戌变法在此背景下应运而生。

（一）清末立宪时期

应该说，中国宪政运动的帷幕是由戊戌变法拉开的。以康有为、梁启超为代表的知识分子认为，西方各国之所以富强，是因国家组织的完善，而近邻日本的昌盛，又是变法维新的结果。他们提出了变法改制应先于富国强兵，政治改革重于物质建设的口号。康有为认为，中国过去三十年虽然也采西学设学堂、办矿务、制洋器，但收效不大。中国所以积贫积弱，主要原因就是君权太尊，下情不能上达，君民不能合为一体。因此，要设议院、开国会，实行君主立宪，“行三权鼎立之制，则中国之治强，可计日也”。^② 梁启超认为，“救亡图存”是变法维新的出发点，“变法维新”是救亡图存的必由之路，他分析中国当时的状况，指出“非变法万无可以图存之理”。变法事所必行，“变亦变，不变亦变”，只有早变、自变，才“可以保国，可以保种，可以保教”。^③ 戊戌变法的首要目的在于通过改革实施宪政抵抗外侮，保全中土，而不是限制王权、保障民权这一立宪的真正意旨。正是在这个意义上说，“立宪的重要纵已为当时极少数人所见，当时的‘变法’运动，究尚不能视为立宪运动”。^④

戊戌变法对于中国宪法思想的启蒙产生了深远的影响。此后，立

① 参见韦庆远等著：《清末宪政史》，中国人民大学出版社 1993 年版，第 15 页。当然，其中的“宪法”含义与我们现今的理解还是有差异的。

② 参见汪汉卿主编：《中国法律思想史》，中国科技大学出版社 1993 年版，第 354 页。

③ 梁启超：《变法通议》，载《饮冰室合集 1·饮冰室文集之一》，中华书局 1988 年版，第 8 页。要说明的是，这里所注的页码只是饮冰室文集一集的页码，而非整个一本书的页码，以下该书均同。

④ 王世杰、钱端升著：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 344 页。

宪浪潮漫及全国,朝野上下普遍认为,要拯救时局,唯有立宪。^①此前极少数人的立宪思想,到这时开始成为多数人的要求。中国的立宪运动从此开始。对于清政府而言,由朝廷颁布宪法,实行君主立宪政体,其主要目的在于据此来消弭内忧外患、安定皇室、巩固国本、维护主权。1905年,清廷仿效日本实行宪政的经验,派遣五大臣出洋考察政治。次年,考察归来的五大臣上书建议进行“立宪之预备”,指出实行君主立宪“大意在于尊崇国体,巩固君权”,“凡国之内政外交,军备财政,赏罚黜陟,生杀予夺,以及操纵议会,君主皆有权以统治之”,并认为“立宪”有三大好处:“一曰皇位永固”,“一曰外患渐轻”,“一曰内乱可弭。”^②1906年,清廷颁发《宣示预备立宪先行厘定官制谕》,进行预备立宪,改革官制。^③1907年,将考察政治馆改为宪政编查馆,作为预备立宪的办事机构;并于同年设咨议局、资政院。1908年8月,清廷颁布《钦定宪法大纲》,以其为将来制定宪法时的准则。这是中国历史上第一个以“宪法”来命名的一个宪法性文件。其内容仅有23条,且多系采自日本明治宪法,正文之中为“君上大权”,在其附录之中列有“臣民权利义务”,本质上没有体现多少近代宪法的内涵。大纲规定:“大清皇帝统治大清帝国,万世一系,永永尊戴。君上神圣尊严,不可侵犯。”只在有限的范围内限制君权,更多的是对君权的确认和宣示,其权力远远超过了日本天皇。《钦定宪法大纲》徒有“宪法”之名,而行巩固皇权之实。以康有为为首的改良派大多采取了拥护的立场,他们希望借此实

① 参见《考察宪政大臣达寿奏考察日本宪政情形折》,载故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上册),中华书局1979年版,第25页。

② 参见《出使各国考察政治大臣载泽奏请宣布立宪密折》,载故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上册),中华书局1979年版,第173~175页。

③ 相当一部分立宪派人士对此大失所望。其代表人物梁启超认为,“号称预备立宪改革官制,一若发愤以刷新前此之腐败。夷考其实,无一如其所言,而徒为权位之争,势力之倾轧。藉权限之说以为挤排异己之具;借新缺之立以为位置私人之途。贿赂公行,朋党各树,而庶政不举,对外之不竟,视前此且更甚焉。”他认为革命党生于政府腐败,这是政府“以积极的手段直接而制造革命党”。梁启超著:《现政府与革命党》,载《饮冰室合集3·饮冰室文集之十九》,中华书局1988年版,第46~48页。

现君主立宪政体，而以孙中山为首的革命派则采取了坚决反对的立场。1911年10月10日武昌起义爆发，辛亥革命席卷了大半个中国。清廷为了收拾人心、挽救危局，于11月3日颁布了《宪法重大信条十九条》（以下简称《十九信条》）。按照《十九信条》，内阁总理大臣须由国会公选，且皇族不得任总理大臣；皇权大为削减，而国会议决权的范围，则大有增加，体现了“虚君共和”的思想。^①11月8日，袁世凯当选为内阁总理大臣，组建内阁，实行了责任内阁制。应该说，在1911年11月至1912年2月12日期间，中国实际上存在了一定时期的君主立宪制。但是，由于清政府很快就被推翻，《十九信条》也没有发挥多大的作用。

所谓的“预备立宪”，以及其后颁布的《钦定宪法大纲》、《宪法重大信条十九条》虽然在制定过程中保持了审慎的立场，引进了部分近代宪法概念并将其成文化等方面值得肯定，但其宗旨归纳起来无非是以宪法来消弭国内各派纷争。其立宪的目的十分明确，工具主义的宪法观十分明显。这从根本上妨碍了将立宪推向纵深发展的可能性。应该说，在辛亥革命之前，清政府确有立宪的诚意，甚至实现了康梁等人所未曾主张乃至未曾料想过的一些改革，《宪法大纲》、《十九信条》也作出了一些限制皇权的规定，但为时已晚。

（二）民国三权宪法时期

这一时期大致从1912年至1931年。这一时期的宪法，无论是《中华民国临时约法》，还是袁记约法、贿选宪法，在形式上都采用了三权宪法的制度，即立法、行政与司法分立制衡。虽然政权几经更迭，但宪法或宪法性文件的政权组织形式和原则都是效法欧美国家，采用三权分立。故而，从宪法的角度来看，这一时期可以称之为“民国三权宪法时期”。

武昌起义之后，随着各省都督府的建立，湖北军政府和江浙方面先后通电倡议召开会议商组中央临时政府。1911年12月3日通过了

^① 有学者基于此认为，这是清代所曾颁布的惟一宪法，且为中国历史上的第一个宪法。王世杰、钱端升著：《比较宪法》，中国政法大学出版社1997年版，第351页。

《中华民国临时政府组织大纲》，之后成立了南京临时政府。1912年2月12日，清帝宣布退位。^①1912年3月11日，也就是袁世凯在北京宣誓就职的次日，孙中山先生在南京以中华民国临时大总统的名义颁布了《中华民国临时约法》。所谓“约法”，其本意在于约束袁世凯，但也恰好点明了宪法最重要的内容——约束国家权力。《临时约法》是一个具有临时宪法性质的文件，共56条，分为七章，即总纲、人民、参议院、临时大总统、副总统、国务员、法院、附则。《临时约法》依照资产阶级三权分立的原则，规定了中华民国的政治制度，实行了责任内阁制，第一次将资产阶级共和国的方案具体化。《临时约法》以根本法的形式确认了“主权在民”的资产阶级民主共和制度，否定了统治中国两千多年之久的封建主义的专制制度，从而树立了“帝制非法”和“共和合法”的观念，促进了民主主义的发展。人们的是非观念由此发生了根本改变，昨日之皇权神圣则今日成为帝制非法。中国从帝制走向民治，正是以《临时约法》为一分水岭。这一时期的民主思想、约法观念得到了极大的张扬。

袁世凯于1913年3月在北京宣誓就职大总统，之后组建了北洋政府。1913年4月国会召开，于10月31日通过了《中华民国宪法草案》，史称“天坛宪草”。“天坛宪草”的制定，北洋军阀与革命党人同床异梦，一者欲借修宪松解“临时约法”之束缚，一者欲加重“法律限袁”的筹码。未掌握政权的革命党人自然无法成功，1913年11月袁世凯下令解散国民党，1914年1月宣布解散国会。“天坛宪草”很快就变成了一张废纸。1914年5月1日，在袁世凯的操纵下

^① 孙中山先生在1912年清帝退位之后便断然指出：“今日‘满清’退位，中华民国成立，民族、民权两主义俱达到，惟有民生主义尚未着手，今后吾人所当致力的，即在此事。”（《孙中山选集》（上卷），人民出版社1956年版，第84页。）而且，不仅孙中山先生这么想，当时“多数人的心理，以为推翻了‘满清’，便算是革命成功”。（《孙中山选集》（下卷），人民出版社1956年版，第575页。）这里也可以看出，在孙中山先生和他追随者的起初思想里，推崇共和制更多的是出于一种反抗清廷统治的需要。但排满的成功并不必然是宪政共和政治。当然，孙中山先生等的排满实际与当时整个社会风气相关，而不能苛责于人。后来，外蒙独立事件才警惕国人转向注意如何团结各民族以及建立国族观念的问题，孙中山先生也逐渐改变了原来的看法，进而改倡“五族共和”的思想。

通过并颁布了《中华民国约法》，史称“袁记约法”。“袁记约法”共10章，68条，取消责任内阁制，实行总统制，赋予总统以巨大权力，取消国会制，规定设立有名无实的立法院及纯属总统咨询机构的参政院，为袁世凯复辟帝制准备条件。袁记约法不过以约法之名拓总统权力于皇权之际而已。它的出笼，使辛亥革命的成果丧失殆尽，成为军阀专制全面确立的标志。1915年12月12日，在美国人古德诺以及严复、杨度等人组成的筹安会等的鼓噪下，袁世凯公然恢复帝制，自封为“洪宪皇帝”。此举，实冒天下之大不韪，全国上下群起而攻之。^①云南宣告独立，护国战争开始，各省纷纷响应。1916年3月22日，袁世凯被迫撤销帝制，6月6日，袁世凯因病不治而亡。继袁世凯之后而窃夺国家权力的北洋军阀统治者，再也无人步其后尘而称帝，其原因一者在于实力和能力远不如袁世凯，二者在于已有前车之覆，不得不作为后车之鉴。

1923年掌握实权的曹锟采用威逼利诱的手法贿选为大总统。之后，“猪仔国会”只用了几天时间就制定出《中华民国宪法》，并由曹锟于10月10日就职的同时公布，史称“贿选宪法”。这是中国近代史上正式颁布的第一部宪法。这部宪法形式上十分完备，共13章，141条，其规模较其前的约法或宪草等都大，内容也更为完整，由国体、主权、国土、国民到政权组织、中央与地方关系，以及法律、会计、宪法的修改与解释等无所不包。这些为后来的宪法多少还是提供了一定的借鉴。但“贿选宪法”本质上只是为贿选总统军阀曹锟寻求一个“合法”的外衣，只是掩饰军阀专制的工具而已。孙中山领导的国民党和刚刚成立的中国共产党都反对这个宪法，各地纷纷通电声讨。^②1924年第二次直奉战争爆发，直系军阀被击败，曹锟被拘禁，贿选宪法也随之告终。

可以看出，袁记约法和贿选宪法只是袁世凯和曹锟等人要么就以

^① 梁启超发表了著名的《异哉，所谓国体问题者》，对其进行无情的鞭挞。可参见梁启超著：《盾鼻集·异哉所谓国体问题者》，载《饮冰室合集·饮冰室文集之三十三》，中华书局1988年版，第85~98页。

^② 毛泽东后来曾批判道：“宪法，中国已有过了，曹锟不是颁布过宪法吗？但是民主自由在何处呢？”《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第736页。

约法拓展自己的权力，要么就以宪法为自己的政治统治披上正当性的外衣。这种宪法被当成政治的工具，其实际效果自然无益于推动中国宪政的发展，不利于人民树立真正的宪政观。当然也不可否认，无论是袁世凯还是曹锟、段祺瑞，无论其实行怎样的统治，都对约法或者宪法有所顾忌。这从一个侧面也反映出宪法的观念在一定程度上得到了社会的认同。

（三）民国五权宪法时期

这一时期从1931年至1949年。这一时期代表性的宪法是孙中山先生领导制定的五权宪法，在形式上采取国民大会制和五院制。故而从宪法意义上说，可以称之为“五权宪法时期”。五权宪法是孙中山先生独具特色的一种的主张，也是中西宪法文化结合的产物。五权宪法思想实际上标志着中国宪法学的初步形成。1905年10月，孙中山系统地提出了三民主义的建国方案，^①1906年又明确提出了民主宪政思想，将五权宪法思想第一次公诸于世。^②其后在革命斗争实践中不断丰富五权宪法思想，在1924年最终发展成熟。在五权宪法中，首先要实行权能分立，实现“人民有权，政府有能”。国家的大权有两种，一为政权，一为治权。“讲到国家的政治，根本上要人民有权，至于管理政府的人，便要付之于有能的专门家”。^③人民有四大直接民权，即选举权、罢免权、创制权和复决权。孙中山先生在吸收借鉴国外三权分立的基础上结合中国传统创造出五权分立的理论，即行政权、立法权、司法权、考试权和监察权五权分立。而这五权地位平等，“分立之中仍相联属，不致孤立，无伤于统一”。其间的关系却不是类似于三权之间的制衡，而是实行分工合作的原则。用人民的四个政权来管理政府的五个治权，才能形成一个完全的民权政治。要在四大政权与五大治权的内部及两者之间寻求平衡，达到九权平衡的状态，如此“民权问题才算是真解决，政治才算是有轨道”。^④“有了

① 参见《孙中山选集》（上卷），人民出版社1956年版，第71～72页。

② 参见《孙中山选集》（上卷），人民出版社1956年版，第79～81页。

③ 《孙中山选集》（下卷），人民出版社1956年版，第742页。

④ 《孙中山选集》（下卷），人民出版社1956年版，第761页。

这种政权和治权……造成万能政府，为人民谋幸福”。^①

孙中山先生的新“三民主义”和五权宪法思想是在1931年《中华民国训政时期约法》中以根本法的形式确定下来的。1928年全国实现了形式上的统一，但战乱频仍，这就给蒋介石南京政府提出了一个尖锐而复杂的问题：光靠武力镇压是不能奏效的，还必须借助于政治武器来维护其统治，而按照孙中山先生建国三时期学说（由军政而训政最终达致宪政），其时应进行训政。故而在“武力统一”的招牌下，树立起“召开国民会议”和“制定约法”的旗帜，以堵塞反对派口实，求得内部的一致，确立其法统。于是国民会议在1931年5月5日通过了《中华民国训政时期约法》，6月1日由国民政府公布施行。《训政时期约法》其立法意旨宣称奉行三民主义和谨遵总理遗嘱，确立了以党治国和五院体制，但其条文和精神实质均与之相脱离。它确认了国民党在全国的统治权，实行一党专政。“正是由于舍弃了孙中山训政构想中的民主性、革命性的因素，从而才造成了一种与孙中山的构想貌似神离的体制，并且主要是由于国民党的一党专制，使其体制中含有的五院制等并未违背孙中山主张的部分，也失去了其应有的价值和意义。”^②

1931年之后，中国内忧外患，正处多事之秋。中国人民面对“亡国灭种”的威胁，开展了声势浩大的抗日民主运动，要求“还政于民”。中共领导下的广大人民群众主张停止内战进行抗日民主运动。而以孙科为代表的资产阶级改良派则要求“召集国民大会，制定宪法”，提出所谓的“救国抗日纲领草案”，希望以法治巩固党治，用宪法来维护国民党的一党执政。^③ 面对种种压力，国民党政府于1933年初成立宪草委员会，经过四年之久，最后于1936年5月5日公布了《中华民国宪法草案》，史称“五五宪草”。该宪草以三民主义、建国大纲以及训政约法的精神为依据，确立了权能分别、五权分立的原则和体制，是将孙中山先生五权宪法思想贯彻得最好（虽然

① 《孙中山选集》（下卷），人民出版社1956年版，第764页。

② 王永祥著：《中国现代宪政运动史》，人民出版社1996年版，第109页。

③ 蒋碧昆编著：《中国近代宪政史略》，法律出版社1988年版，第236页。