

憲政叢書

# 憲政與地方自治

潘公展 主編  
李宗黃 著

中華書局印行

版權所有  
翻印必究

中華民國三十年一月初版  
中華民國三十五年一月滬一版

憲政與地方自治

全一册 定價國幣一元五角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	潘公展
編著者	李宗黃
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1336)

# 目次

第一章 緒論	……	一
第二章 憲政	……	四
第一節 憲政的意義	……	四
第二節 中國憲政運動述要	……	一四
第三節 英法蘇憲政運動的檢討	……	二四
第四節 我們需要的憲政	……	三四
第三章 地方自治	……	四三
第一節 地方自治釋義	……	四三
第二節 中國歷代的地方自治	……	五四

第三節 各國地方自治的成效………六四

第四節 新縣制下的地方自治………八〇

第四章 結論………九三

## 第一章 緒論

在目前，全國人士對於政治的注意，都集中在憲政與地方自治兩大問題上。一方面，擔負着確立全國上下人人共守的根本大法任務的國民大會，曾決定於二十九年十一月十二日召開（已改定戰後一年內舉行）；另一方面，以完成「國家萬年有道之基」的地方自治爲目的之新縣制，政府從二十九年九月起，正用着最大的決心和毅力，在全國普遍推行。這兩個問題的前途，不惟關係着抗戰的成敗，而且對於未來數百年或數千年內國家民族的命運，亦將有決定的影響。如果國民大會所制定的憲法，是完全本着三民主義的精神，符合全國人民的期望，而又爲各方所一致奉行，信守不渝的話，則國家的統一與團結，將更獲得無窮的裨益；而新縣制的施行，倘能革除敷衍因循的官僚政治習氣，切實按照政府計畫，腳踏實地，認真推行，則民衆知識的提高，生活的改善，組織的健全，必能突飛猛進，爲國

家的長治久安，奠定下不可動搖的基礎，所以，現在全國人士，無不以最熱切的關心，注視着並討論着這兩個問題的各方面。

然而，在許多討論這兩個問題的言論與出版物中，我們却發現一個最大的缺點，就是：討論憲政的人只注意憲政，而不重視地方自治的推行；討論新縣制的人，又只注意新縣制，而忽視實行憲政的意義。固然，這兩個問題的性質與範圍是大不相同的，一個是全國性的政權構成問題，另一個則是地方性政治建設問題，但是，就現實的意義來說，我們是不能把它截然劃開的。穩固的全國性政權必以地方建設為基礎，而地方性的政治建設亦必制限於全國性的政權的範疇。我們必須兼籌並顧，實現我們最理想最健全的現代政治。

國父在手著的建國大綱中，曾把實現三民主義的步驟劃分為三個階段，即軍政，訓政，與憲政，而將地方自治列為訓政時期的中心工作。由此可見地方自治，不惟為實現三民主義必經的道路，而且為實現憲政必不可少的前提。我們現在無論討論憲政或地方自治，都離不開一個中心，就是實現三民主義。地方自治是以實現三民主義為目的的廣大基層政治建設，而非狹隘的單純的地方性工作；憲政是以實現三民主義為目的的革命政權最

有效的運用，亦不同於歐美資產階級的民主政治。國父所講的憲政與地方自治，不是歐美的憲政與地方自治的翻板，而是本着中國的立國精神與社會環境，擷採歐美之所長，以制定的完成民族獨立，民權普遍，民生發展的三民主義革命方略。歐美可以有缺乏地方自治基礎的憲政，亦有不以憲政爲目的的地方自治，但這絕不是我們所要求的憲政與地方自治。在我國，沒有地方自治的基礎就沒有真正的憲政，同時，不以實行憲政爲目的也就無所謂三民主義的地方自治。實行憲政和完成地方自治，在三民主義的革命方略之下，成爲一體的兩面，有不可分割的相互作用。

要使當前政治上憲政與地方自治這兩大問題，能完滿的互相配合，在一個目的之下，順利的向前開展，而不致有所偏頗或分道揚鑣，致成爲爭論的根源，則必須站在三民主義的立場，對這兩個問題作一正確的分析，一方面從迅速實行憲政的目的上，來把握地方自治的意義，另一方面則從推行地方自治的基礎上，來確立憲政的規模。憲政思想中的空想主義，必須掃除，而地方自治思想中的保守觀念，亦必須肅清，首先在理論上消滅了憲政與地方自治的對立的錯誤觀念，而後實際上憲政與地方自治各自孤立而行的危險現象，才

可以不致發生。

在現在一般的討論中，我們發現，憲政與地方自治的分立趨向，是日益顯明，這是需要急速加以糾正的。考其所以分立的原因，則是由於一部份人太重視憲政的理想，而忽略了現實的社會狀況；另一部份人又死守住非完成地方自治不能實行憲政的教條，把憲政無限期的向後展緩；這兩種見解，都是不合乎三民主義的精神的，而其所以發生的緣故，則在於研究方法的錯誤。只看到問題的這一面，而未看到問題的另一面；只看到問題的局部，未看到問題的全體。本書的目的，是要站在不偏不倚的立場上，把憲政與地方自治兩大問題，加以對等的研究，以闡明二者的內容及關聯。並根據國父的遺教及中外歷史的教訓，探討我們現在應走的道路。也就是我們所需要的憲政與地方自治。

## 第二章 憲政

### 第一節 憲政的意義

憲政二字，最簡單的解釋，就是「制定憲法，人人共守」的國家政治。但如果對於這解



釋不滿足，還要進一步探詢，以求更周詳地把握住憲政的意義，那末一定會接續想到三個問題：什麼是憲法？有憲法的政治有什麼優點？憲政的基礎是什麼？

現在我們分別就這三個問題，加以研究。

1 什麼是憲法：憲法 (Constitution) 一名詞，在拉丁文原爲「組織」「政體」「制度」的意思。在英文上是指一種法律文書，即包括國家組織法中比較重要部份的一種根本法典或典章，一種文書或數種文書。但由於歷史的發展，它所包括的政治概念，是日益豐富複雜起來，因而要想得一簡切的定義，完全能夠說明一切憲法的性質，幾乎是件不可能的事。現在先列舉幾個世界上對憲法的權威解釋，以見一般：

美國大理院法官密勒 (Justice Miller) 說：「憲法一詞，按美國的意義解釋，即是建立限制與確定政府根本權力，並按以分配於各部，俾能更安安全全有益行使這種權力，以爲社會國家謀利益的一種成文文書」。

德國著名政治學家耶令納克 (Jellinek) 給憲法所下定義是：一決定國家各最高機關的組織，規定他們創立的方式，相互的關係，權力的範圍，以及對於國家各所佔的根本地位

的一種法規」。

美國政治學家麥因託息 (Sir James Meintosh) 的解釋是：「所謂國家的憲法，是指那些規定高級官吏的最重要權利和人民最根本特權的成文或不成文法律的全體」。

以上都是資本主義國家的要人學者，對於憲法的解釋，其着重點在指出憲法的內容；至於憲法的社會性質，則少觸及；現在再引兩位社會主義國家的革命領袖對於憲法的解釋，以補這方面的不足。

列寧在一九一八年蘇聯第一個憲法草案公佈後說：「蘇聯憲法，並不是按照某種計畫寫的，也不是在書齋裏編製的，……是從社會鬥爭的發展行程中，隨着社會矛盾的成熟而生長起來的」。

斯太林在一九三六年第八次全蘇大會上報告新憲法草案，關於蘇聯新憲法草案的特點，他說：「蘇聯的新憲法草案乃是已經走過的道路的一個總結，已經達到的勝利的一個總結。因之，它是在事實上已經達到和已經獲得的東西的記載和立法的鞏固」。

以上各個定義或解釋，都在盡力說明憲法的最主要部份，但憲法的內容太複雜了，概

括抽象的說明，實在不容易，所以任何人所下的定義，都不容易十分周延，因為各種政治學名詞，都是各因其種種不同的具體史實而作成的各種界說。關於憲法亦復如是，各方解釋之所以不同，正就是由於具體史實上各國憲法的內容，形式，及產生方式，都不一致的緣故。我們要明瞭憲法的正確含義，不僅要從憲法的各種定義上求，還應該從憲法的種類及產生方法上求。

憲法的種類，以淵源分，有成文憲法與不成文憲法；以修改的難易分，有剛性憲法與柔性憲法。凡將關於國家組織的事項，以一種文書或數種文書規定的為成文憲法，未嘗規定的為不成文憲法。英國憲法雖存在於習慣中，但也有許多業經文書規定。在成文憲法的國家，也往往因憲法條文的疏忽，另訂條例的。所以兩者只是一個程度問題，並不能有一個嚴格的分別。剛性憲法與柔性憲法各有利弊。前者每易阻止社會的進化；但如憲法修改太容易，則因憲法缺乏固定性，難於養成人民尊重憲法的觀念與習慣。

至於憲法的產生，大體也不外兩種方式：一種是人民對國王革命勝利之後，由人民代

表制定；一種是國王為勢將爆發的革命形勢所迫，自動頒佈，以緩和反抗力量。關於前者，形式上又有由普通國會制定及由特別選舉出的制憲代表制定之分；關於後者，亦有逕由國王宣佈，或國王欽定再經人民代表同意的區別。不過無論那一種方式，本質上它都含有為全國上下一致遵守的「契約」，「誓言」，或「原則」的意思。

根據以上種種，我們可以知道，憲法的含義：就是一種契約，誓言，或原則，由人民制定或由政府制定經人民同意，規定國家的組織與權力，社會的羣已正當關係，以資共同遵守的文書。

最後，我特舉出一個 國父對憲法的解釋，以為本問題的結論。國父在序吳宋慈著中華民國憲法史上篇時說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。這句話簡切明瞭，不惟可以作我們理解憲法的出發點，而且也指出了各國憲法上最主要的具體內容。

2 憲政的優點：憲法的意義，既在規定政府的組織，保障人民的權利。那末在憲政的國家內，政治上就自然而然的要表現出兩大特色：1 政府的組織及權力，是根據於人民的

同意，或多或少的由人民參加，並不是片面的統治；2 人民的正常權利，有明文的憲法爲之保障，可不受政府的任意摧殘。

原來政治的進化，是由神權到君權，由君權到民權的。立憲政治就是民權運動的結果。因爲當君權最盛的時代，君主把國家的什麼權都拿到自己手裏，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人享樂，專制到極點，人民的痛苦他一點不管。人民到了不能忍受的時候，便一天覺悟一天，知道專制政體的無道，於是便起來反抗，形成了全世界的民權革命潮流。結果有的是根本把君主推翻，成立民主立憲政體；有的是君主被迫讓步，把一部份國家權力交給人民，自己的權力也用法律加以限制，這就是君主立憲。從十三世紀英國的大憲章運動起，到上次歐戰後俄奧兩皇室傾覆，世界史上充滿了民權革命的浪濤，終於把專制政體，徹底肅清。在這期間，雖然也有人誣民權政治爲輕視天賦領袖，爲鼓勵操縱政權的黨棍，爲醉漢與叫囂的暴徒，如德國的鐵寶智克 (Feitschke)，英國的亨利梅茵 (Sir Henry Maine) 等，但在鐵的史實前面，這些話不過成爲專制政治垂死的夢囈或一剎那迴光返照而已。民權運動在全世界的勝利，證明了它是這個世界中最好的政治制度。

但是，獨裁主義制度，近年以來又逐漸在世界抬頭，首先是意大利的法西斯黨，乘歐戰後國內混亂的時機，於一九二二年進兵羅馬，奪取了政權，樹立起獨裁政治。其後一三三三年國社黨在德國得勢，希特勒先之以組織強力內閣，繼之以廢止韋瑪憲法，終於自行宣佈為國家元首，於是民主的德國，也陷入了獨裁主義的掌握。及這次歐戰發動，德國以破竹之勢，連陷丹挪荷比，並於不滿六週的短促時間內，把民主主義祖國的法蘭西擊潰。於是迷信獨裁政治的人，更振振有詞，以為唯有獨裁才是最有效率的政治，屈膝後的法國，在泥淖中掙扎的日本，紛紛起來東施效顰，妄想以獨裁來解救他們所遭逢的生死難關。

德國的勝利果然足以證明獨裁戰勝了民主嗎？凡有頭腦的人，我相信都不會作出這種結論的。不要說這次勝敗原因主要的是依靠了許多複雜的外交軍事因素，即單就政治制度而論，達拉第執政以後，壓迫人民，逮捕議員，集軍事外交大權於一身，向德國作屈辱退讓的勾當，早已喪失了民主的意味，變成軍火商的俘虜。民主在法國既不存在，法國的失敗，自然也就不能寫到民主的賬上了。

戰勝的不是獨裁，而且相反的從這次戰爭中更加證明了獨裁只是政治危機中的產物。意大利的獨裁是由於上次歐戰各國後政治經濟的破產而誕生；德國的獨裁是樹立於對戰敗後領土被分割的憤慨情緒之上；法國的獨裁是亡國後緊急的措施；日本政治獨裁傾向的加重亦與其國內外危機的深刻化成正比；首先獨裁的意大利法西斯黨已經崩潰了。而在另一方面，本來實行工農獨裁的蘇聯，則經過了二十年的埋頭建設，政治經濟基礎愈益鞏固，民主的程度愈益提高，在獨裁主義泛濫的時期，頒布了嶄新的民主的憲法。這些事實告訴我們獨裁主義不過是世界政治危機中的短暫逆流，歷史的真正趨勢，還是在走向民主與憲政。

不過我們這裏所說的民主與憲政，並不是歷史的重複，而是歷史的更高發展。過去歐美所實行的民主與憲政，是虛偽的，是不完善的，其結果不變成資產階級的工具，即變為政爭的場所，今後的民主，則是真正的民主，是完善的民主，是有民主之利而無民主之弊的民主集權制（關於這點，在以後我們所需要的憲政一節內再詳述）。所以今後的憲政，必將更成爲一切政治制度中的最優良形態。

3 憲政的基礎：憲政有其特殊的基礎。憲政的基礎，是法治的社會，因為憲政的第一要件，是要有憲法；並要有與憲法相配合的法律，以規定種種關係。所謂「法治」一語，依學者的解釋，應該包含兩個觀念。一個是「法律的統治」，另一個是「法治的政府」。

「法律的統治」，在英文是 *The rule of law*，就是說國內一切的人，上自國家的元首，下至平民，在法律之前，一律平等，無論是官吏還是人民，均受同樣的法律支配，均受同樣的法律管轄。此原則含有兩種意思：一為在一國以內，無有不受法律支配的人；一為在法律之前，人人平等。後者在憲法中極為重要，須特予說明。法律上平等的意義，從消極方面觀察，就是說不許個人在法律上享有「特權」(privileges)，換句話說，對於法律禁止的事項，不許獨令特殊人民享有不受禁止的權利；或對於法律所不禁的事項，不許不令一般人民享有行使的權利。在法律上一律平等，為現代立憲的一般原則，近代各國憲法，幾乎都有明文的规定。法國大革命時代的幾個人權宣言，除一七九三年的宣言以外，均有人民在法律上平等的宣示。一九三二年暹羅國的憲法第十二條規定：「依照本憲法的」規定，人民在法律上一律平等，因世襲受封或以他法取得之爵位，均不附帶任何特別權利。



一九三〇年埃及國憲法第三條前段規定：「凡埃及國人民，在法律上一律平等。無分種族、語言、或宗教，受同等之公權及私權，負擔同等之公共義務」。一八四八年意大利的憲法第二十四條規定：「國內居民，在法律上無等級或地位的區別，一律平等」。一九一九年德意志國憲法第一〇九條規定：「德國人民在法律前一律平等」。一九三一年西班牙共和國憲法第二條規定：「西班牙人民在法律上一律平等」。我國民元臨時約法第五條規定：「中華民國人民一律平等，無種族，階級，宗教之區別」。訓政時期約法第六條規定：「中華民國國民無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等」。而憲法草案第八條，亦有「中華民國人民，在法律上一律平等」的規定。各國憲法，雖有無設專條規定的，但在立法上，大都採取此平等的原則，是不待說的。

法治所包含的第二個觀念，如前所說，是「法治的政府」，法治的政府，在英文為 *Government of law*，就是說所有政府機關的組織，機關相互間的關係，各機關的權力的來源，一切皆以國家的根本大法或慣例為依據。

在法治發達以前，政府的作用，大都不受法律的限制，且無可為政府所遵守的法律，