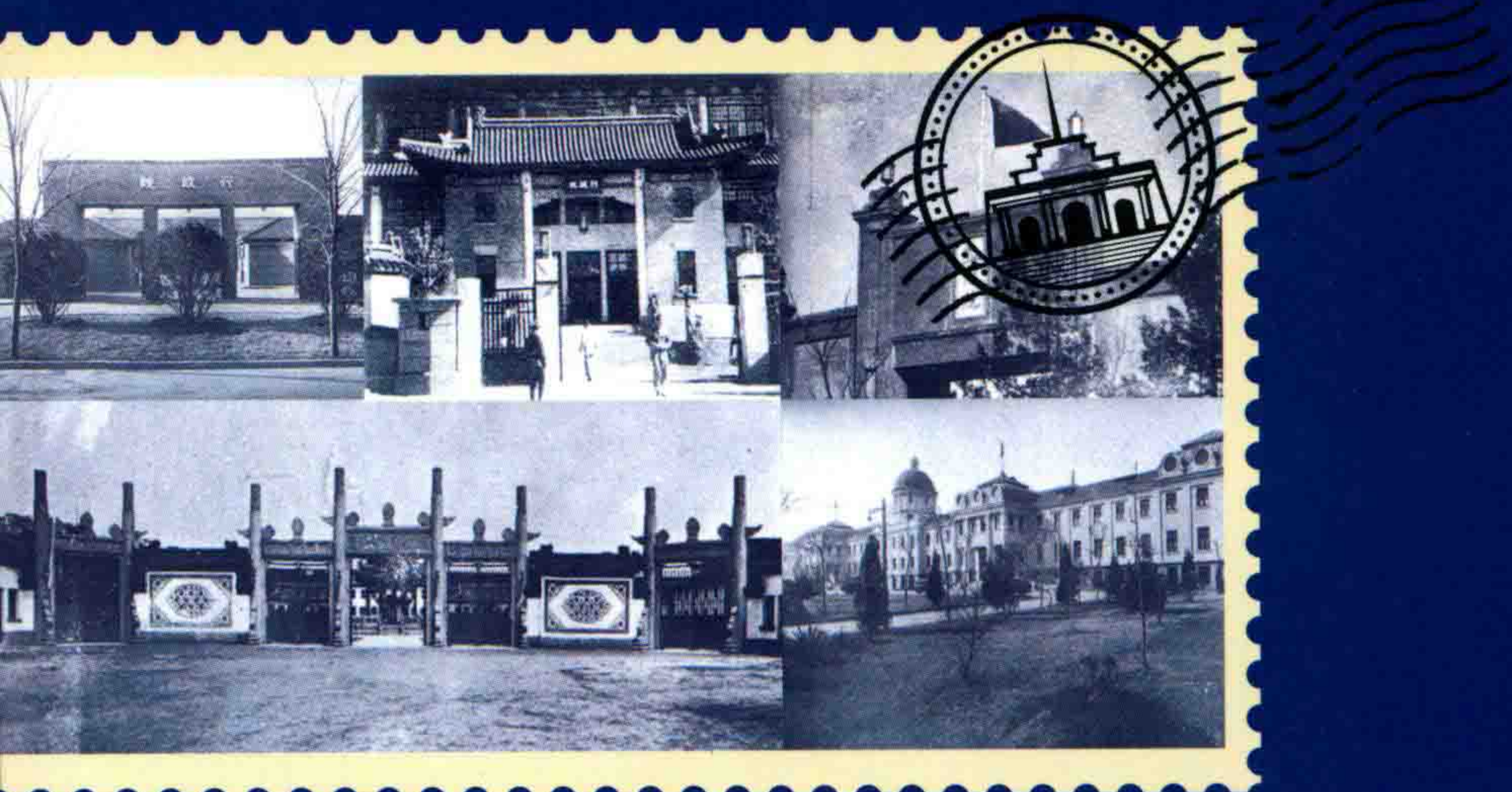


第一部全面研究民国时期五院制度的学术专著,探析
国民党“把权力关进制度的笼子”的试验为何失败

南京国民政府 五院制度研究

陈红民等 著



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE



南京国民政府 五院制度研究

陈红民 吴永明 刘大禹 肖如平 刘云虹 周海燕 著



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

南京国民政府五院制度研究 / 陈红民等著. —杭州:
浙江人民出版社, 2016.12

ISBN 978-7-213-07702-9

I. ①南… II. ①陈… III. ①国民政府-政治制度-
研究-南京 IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 277608 号

南京国民政府五院制度研究

陈红民等 著

出版发行: 浙江人民出版社 (杭州市体育场路 347 号 邮编 310006)

市场部电话: (0571)85061682 85176516

责任编辑: 潘海林

责任校对: 姚建国 徐永明

封面设计: 厉 琳

电脑制版: 杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷: 杭州富春印务有限公司

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印 张: 26

字 数: 395 千字 插 页: 2

版 次: 2016 年 12 月第 1 版 印 次: 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-213-07702-9

定 价: 59.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

目 录

第一章 五院制度渊源	1
第一节 五权宪法思想的产生及其精义	1
一、五权宪法思想产生的背景	1
二、五权宪法思想精义	13
三、孙中山未能落实五权宪法	20
第二节 国民党的“训政大纲”	22
一、训政制度的实施	22
二、国民会议与《训政时期约法》	27
第二章 行政院研究	31
第一节 行政院的建立	31
一、民国初总统制与内阁制的摇摆	31
二、国民党成为新的制度主体	35
三、训政制度下行政院的成立	40
第二节 行政院的制度设计与院长更替	44
一、行政院的制度设计	44
二、行政院院长的更替	54
第三节 行政院的组织职权与人事分析	76
一、行政院自身组织机构与人事分析	76
二、行政院隶属部门的设置及人事变迁	93
第四节 行政院的制度变迁与效能分析	111
一、行政院的制度革新	111
二、行政院的效能分析	134

第三章	立法院研究	141
第一节	胡汉民与立法院的设立	141
一、	胡汉民与五院制度	141
二、	胡汉民与立法院	143
三、	约法之争	146
第二节	孙科与立法院	149
一、	孙科的立法思想、主张与实践	149
二、	孙科对立法院的人事控制	158
第三节	第一、第二届立法院组成分析	162
一、	立法院的组成及立法委员的产生	162
二、	立法院第一、第二届领导层组成分析	164
三、	第一、第二届立法委员组成分析	166
第四节	立法体制概述	171
一、	国民政府立法院	171
二、	国民党中央	179
三、	国民会议	184
第五节	国民政府立法体制的特点	186
一、	体制的二元性	186
二、	浓重的党化色彩	187
三、	领袖制的倾向	190
四、	一定的开放性	191
第六节	国民政府立法体制运行的绩效	194
一、	体制运行中的非制度化	194
二、	立法的权威性、稳定性受到影响	196
三、	较高的立法效率	199
第四章	司法院研究	203
第一节	司法院概况	203
一、	司法院之设立	203
二、	司法院一般行政	207
第二节	居正与司法院	210

第三节 司法院隶属机构	215
一、最高法院	215
二、行政法院	219
三、司法行政部	222
四、公务员惩戒委员会	224
第四节 司法院建设之成效	226
一、司法改革之成就	226
二、司法建设之缺失	234
 第五章 考试院研究	243
第一节 考试院组织职权	243
一、考试院本部组织与职权	243
二、考选委员会组织与职权	245
三、铨叙部组织与职权	246
第二节 戴季陶与考试院的创建	248
一、筹建考试院	248
二、创制考铨法规	250
第三节 考试院的人事分析	252
一、考试院领导层分析	253
二、考试院构成人员分析	255
三、戴季陶与考试院的人事	260
第四节 任官考试制度	263
一、考试制度之确立	264
二、考试的运作方式	268
三、任官考试之举办	275
四、分发与任用	286
第五节 公务员铨叙制度	291
一、办理甄别登记,审查现任官吏	292
二、颁布任用法规,确立任用资格	294
三、建立考绩制度,实施奖优惩劣	297
四、统一俸给抚恤,初立保障制度	300

五、推行补习教育,提高文官素质	304
第六节 考试院之评析	306
一、考铨制度的现代化	307
二、考铨制度推行之缺陷	311
三、考试权独立的困境	318
第六章 监察院研究	328
第一节 监察院之设立	328
一、监察院的组织沿革	328
二、监察院组织概况	336
三、监察院职权规定	340
第二节 监察院的组成分析	345
一、监察院领导层分析	346
二、监察委员组成分析	350
第三节 监察制度运行绩效分析	361
一、监察职权的行使	362
二、监察活动	367
三、审计工作	369
第四节 监察院运行的困境	379
一、监察权无完整性与强制性	379
二、监察对象过泛	382
三、组织设计头重脚轻	383
四、缺少对监察委员有效的奖惩机制	383
五、缺少有力的外部监督机制	384
参考文献与资料	387
一、史料类	387
二、著作	395
三、论文	403
后 记	410

第一节 / 五权宪法思想的产生及其精义

一、五权宪法思想产生的背景

五权宪法的思想与五院制度的设计,与孙中山的革命思想和生涯密不可分。

孙中山(1866—1925),名文,字逸仙,广东省香山县(今中山县)翠亨村人,曾在日本化名中山樵,故后称孙中山。这位资产阶级民主主义革命领袖,被后世称为中国近代伟大的革命先行者,他的一生充满着崇高斗争精神和革命英雄气概,在生命最后一刻还念念不忘“革命尚未成功”,劝勉“同志仍需努力”,此言亦成为代代相传之铭言,勉励后人为中华昌盛而奋斗不息。作为资产阶级革命派“首席代表”^①的孙中山,他的一生不论是在同盟会时期还是在辛亥革命时期,都无人可与之相媲美。“爱国如命”,乃是孙中山“一生之写照”。

孙中山幼年家境贫寒,少年时仰慕太平天国英雄,崇尚“天下为公”,心怀远大抱负。1886年赴香港学习医学,并曾短暂行医。他亲睹晚清破败与没落,伤感于中华之备受凌辱,旋即弃医,立志不做仅能“治人”的大夫,而要成为能“治世”的革命者。1894年,孙文在檀香山组织中国最早的资产阶级革命团体——兴中会,首倡“驱除鞑虏,恢复中华,创立合众政府”。他在《檀香山兴中会章程》中指出,“方今强邻环列,虎视鹰瞵,久垂涎于中华五

^① 蔡尚思:《孙中山的中心思想和历史地位》,载中国孙中山研究学会编:《孙中山和他的时代——孙中山研究国际学术讨论会文集》(中册),北京:中华书局,1980年,第877页。

金之富,物产之饶。蚕食鲸吞,已效尤于接踵;瓜分豆剖,实堪虚于目前”^①。同年,孙中山上书晚清重臣李鸿章,提出“人能尽其才,地能尽其利,物能尽其用,货能畅其流”的变法改良思想。其后,孙中山放弃改良主张,倡导革命,领导了一系列旨在推翻清朝的武装起义。1895年,孙中山在领导广州起义失败后流亡欧美,蒙难于伦敦。滞欧期间,他考察欧洲社会风土人情与政治法律制度,渐渐萌发其后闻名于世之“三民主义”学说思想。1905年,孙中山等人在日本东京将兴中会、华兴会与光复会等革命团体,联合组成中国同盟会,众推其为总理,孙中山将前之“驱除鞑虏”思想升华为“驱除鞑虏,恢复中华,建立民国,平均地权”,使其成为同盟会之政治纲领。在中国同盟会会刊《民报》发刊词中,孙中山明确提出三民主义理论,此即中国近代资产阶级民主革命之理论基础。中国同盟会之《民报》和康有为、梁启超等保皇党人之《新民丛报》,就在中国究竟要“保皇”还是“革命”等问题展开激烈论战,互不相让。通过论战,孙中山等人的革命思想得以广泛传播。此间,同盟会发动和领导了一系列反清武装起义,历经“十次失败”。

功夫不负苦心人。1911年10月10日,武昌地区革命党人爆发起义,很快得到全国响应。孙中山为代表的革命党人积数年之“爆发力”,终于修得“正果”——清朝统治被推翻,在中国延续2000多年的专制统治终告结束。1912年元旦,中华民国临时政府成立,孙中山就任中华民国临时大总统,同年4月,孙中山让位于袁世凯,辞去临时大总统职位。袁世凯当权后,日趋专制独裁,随即孙中山领导了“二次革命”,反对袁氏独裁。其间,孙中山改组中国同盟会为中国国民党,任理事长。袁世凯倒行逆施,竟然自称皇帝,遭到举国反对,终至抑郁而终。但此后中国仍是北洋军阀派系林立,争权夺利,军人专制之本质未变,中国之命运亦未扭转,民不聊生。孙中山在南方联合其他力量,不断对抗北洋军阀,但结果是屡起屡仆,其活动多以失败告终。

俄国十月革命的胜利给困惑中的孙中山带来了一线曙光,他决心“以俄为师”。在共产国际引导和中国共产党的协助之下,孙中山接纳联合工农、改组国民党和创建革命军队之合理建议。1924年初,他在广州召开中国国民党第一次全国代表大会,改组国民党,确立联合俄国、联合共产党及

^①《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第19页。

新的农工政策,吸纳反帝反封建之主张入三民主义,他还发表系列演说,具体阐述三民主义在新形势下的具体内容与目标,使其思想体系发展达到了高峰。当年10月,冯玉祥发动北京政变,电邀孙中山北上共商大局。北上的孙中山壮志未酬,不幸于1925年3月12日辞世,巨星陨落,举国皆哀。

纵观孙中山一生,为民族振兴、国家富强所进行的艰苦卓绝斗争有目共睹,永垂青史。他与时俱进,追求真理与光明,是中国近代历史上当之无愧的伟人。

孙中山思想的精华与核心是三民主义及五权宪法思想,时光流逝,其思想的光辉却愈加彰显。从孔夫子到孙中山,我们应当总结先人留下的思想财富,承继这一份珍贵的遗产。孙中山在政治思想方面留给后人许多有益的东西,他在总结中外经验的基础上,对中国法律的本土化作出了杰出贡献,他提出的“以最适宜之法适于吾群,使吾群之进步适应于世界”的三民主义和五权宪法思想,扭转了清末民初以来中国在立法方面一味仿效西方的倾向。^① 孙中山认为,“物质里头有机器,人事里头,又何尝没有机器呢? 法律就是人事里头的一种机器”^②。构建现代化的法治中国,是孙中山毕生追求的事业,而五权宪法则是孙中山实现这一法治蓝图的门径。孙中山提出的五权宪法,代表着近代中国对法制改革的追求,是当时中国人所能达到的最高水平。

如同其他伟大思想体系一样,五权宪法思想亦经历一个酝酿、产生、发展到最后成熟之过程。孙中山最初提出五权宪法构想时,很多人并不理解和接受,包括像王宠惠这样耶鲁大学毕业的法学博士。早在1901年,孙中山就和在日本的王宠惠讨论过五权宪法问题,王宠惠以为当时世界只有三权宪法,五权恐怕难以通行,“欧美所无,中国即不能损益”^③。1902年,孙中山在日本对革命志士谈起过五权分立的设想。^④ 1904年,孙中山和王宠

① 郭星:《百年中国法制建设的启示》,《柳州职业技术学院学报》,2006年第2期。

② 《孙中山选集》(第1卷),北京:人民出版社,1981年,第156页。

③ 《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第444页。

④ 卢仲维:《孙中山“五权宪法”思想渊源之探讨及评价》,载中国孙中山研究学会编:《孙中山和他的时代——孙中山研究国际学术讨论会文集》(中册),北京:中华书局,1989年,第1053页。

惠在纽约再次谈到五权宪法的设想。^① 在这些讨论过程中,一些留洋学者或革命志士,多奉西方三权分立为神明,对之顶礼膜拜,不敢越雷池半步,更不曾想过对三权进行创新。孙中山对西方的理论,则是采用“在批判中吸收,在吸收中发展”的方针^②。1905年8月20日,中国同盟会成立于日本东京,《同盟会章程》中的“宪法之自治”这项,明列行政、议政、审判、考试及监察等五目,五权宪法轮廓初现。^③ 此时,五权宪法思想尚处于孕育中,已粗具雏形。

1906年11月15日,孙中山在东京会见俄国社会革命党人时指出,“希望在中国实施的共和政治,是除立法、司法、行政三权外,还有考选权和纠察权的五权分立的共和政治。……分立五权,创立各国至今所未有的政治学说,创建破天荒的政体”^④。同年12月,孙中山在东京《民报》周年纪念会上发表题为《三民主义与中国民族之前途》的演讲,首次将五权宪法思想公之于世,“兄弟历观各国的宪法,……英是不能学的,美是不必学的。……将来中华民国的宪法,是要创一种新主义,叫做‘五权分立’”,“而所谓五权,除了行政权、立法权、裁判权外,尚有两权:一种是考试权,一种是纠察权”。即在立法、行政、司法三权之外又加两权,考试权和纠察权(后改为监察权)。考试权是设立独立的机关,对大小官吏进行考试,考试合格,方可确定官吏的资格;纠察权是设立独立机关,负责监督弹劾国家官吏。同年冬,孙中山等人制订的《军政府宣言》中规定,实现三民主义和五权宪法的措施及步骤应分为军法之治、约法之治、宪法之治三个时期。^⑤ 并于此宣言中指出:“今者由平民革命以建国民政府,凡为国民皆平等以有参政权。大总统由国民公举。议会以国民公举之议员构成。制定中华民国宪法,人人共守。敢有帝制自为者,天下共击之。”^⑥ 1910年初,孙中山在同旧金山致公堂《大同日报》主笔的谈话中,谈论中国古代的监察权和考试权的利弊,认为监察权为“此数千年制度可为世界进化之先觉”,考试权为“此予酌古酌今,为吾国独有,而世界所无也”,然“祖宗养成之特权,子孙不能用,反醉

① 《孙中山全集》(第5卷),北京:中华书局,1985年,第559页。

② 郭星:《百年中国法制建设的启示》,《柳州职业技术学院学报》,2006年第2期。

③ 阙英:《简述孙中山的五权宪法思想》,《政法论丛》,2003年第4期。

④ 《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第319—320页。

⑤⑥ 王祖志:《孙中山五权宪法思想研究新见》,《法学研究》,1999年第4期。

心于欧美,吾甚耻之”。孙明确提出将此二权加入宪法之中,以补西方制度之弊端,并自信地说,“吾今日主张五权分立制以救三权鼎立之弊,……异日吾国果能实行此制,当为世界各国所效法焉”。

1912年南京临时政府成立后,孙中山希望临时参议院在制定《中华民国临时约法》时,能体现五权分立的原则,无奈多数议员未能接受,加之时间仓促,临时约法所确定的是依照欧美三权分立原则。日后孙中山反思道,“在南京定出的约法里头,只有‘中华民国主权属于国民全体’那一条是兄弟所主张,其余都不是兄弟的意思,兄弟不负那个责任”^①。其后,在临时参议院制定《中华民国临时政府组织法案》时,孙中山建议要设典试院、察吏院、审计院、评政院等,但均未被接受。说明五权宪法思想在一段时间内尚未为世人所理解与接受。

1914年7月,避居日本的孙中山组织中华革命党,从事反袁斗争。他亲拟《中华革命党党章》,该党章首次以文件的形式切实体现了孙中山的五权宪法思想。其第28条表述如下:“凡属党员,皆有赞助总理所在地支部长进行之责,故统名之曰协赞会,分为四院,与本部并立为五;使人人得以资其经验,备为五权宪法之张本。其组织如左:(一)立法院,(二)司法院,(三)监督院,(四)考察院。”^②该党章并规定了各院的职权范围。1916年7月15日,自日本归国的孙中山在驻北京粤籍议员欢迎会上发表《中华民国之意义》演讲,指出,“虽吾人今既专制而成代议政体,然何可故步自封,落于人后。故今后国民党当奋振全神于世界,发现一光芒万丈之奇彩,俾更进而底于直接民权之域。代议政体旗帜下,吾民所享着,只一种代表权,若底于直接民权,则有创制权、废止权、退官权。但此种民权不宜于广漠之省份施行之,故当以县为单位”^③。他于五权宪法思想除了政府之五个治权外,又增加了人民行使民权的四权。虽然此时权能区分理论尚未提出,但孙中山“政权”与“治权”并重的理念,已表现十分明显。当月,孙中山在上海张园安垲第举办的茶话会上,向各社会名流、新闻记者等发表演说。他首次提出了直接民权的主张,论及国民大会及其组织和职权等问题,“三千县者各举一代表,此代表完全为国民代表,即用以开国民大会,得选举大总

①③ 阙英:《简述孙中山的五权宪法思想》,《政法论丛》,2003年第4期。

② 《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第352页。

统,其对于中央之立法,亦得行使其修改之权,即为全国之直接民权”^①。1916年7月20日,孙中山在《在沪金星公司等欢送两院议员会上的演说》中畅言,“当此新旧潮流相冲之日,为调和计,当平心静气博取兼收,以使国家发达。当今以外国输入之三权,与本国固有之二权,一同采用,乃可与世竞争,不致追随人后,民国庶几驾于外国之上也”^②。同年,孙中山在杭州陆军同胞社公宴上发表演说,明确指出“弹劾、考试二种制度,在我国并非新法,古时已有此制,良法美意,实足为近世各国模范”^③。这些讲话表明,其五权宪法思想即是兼容并蓄,中西合璧,以使中国政治体制走在世界前列。

1917年,孙中山又继续完善其直接民权思想,提出“民有选举官吏之权,民有罢免官吏之权,民有创制法案之权,民有复决法案之权,此之谓四大民权也”^④。1917—1919年间制定的《建国方略》中,孙中山不仅详细阐明了五权要义,并进一步提出,要通过设立五院制的政府(即行政院、立法院、司法院、考试院、监察院)来行使五权。^⑤ 1919年,孙中山第一次完整地提出了五院的名称、性质及其职权。伴随着孙中山的革命斗争实践经验的丰富,五权宪法思想不断地得到丰富和完善。

1922年,孙中山发表《中华民国建设之基础》,首次阐明了“权能分开”设想,指出“政治主权在于人民,或直接以行使之,或间接以行使之。其在间接行使之时,为人民之代表者或受人民之委托者,之尽其能,不窃其权。予夺之自由仍在人民”^⑥。1923年“猪仔议员”事件发生后,孙中山决心要用五权分立“来济代议政治之穷,亦以矫选举制度之弊”^⑦。1924年,决心“以俄为师”的孙中山思想出现新的转折,五权宪法思想“也随之跃进到一

① 《孙中山全集》(第5卷),北京:中华书局,1985年,第330页。

② 《孙中山全集》(第3卷),北京:中华书局,1985年,第332页。

③ 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度史档案资料选编》(下册),合肥:安徽教育出版社,1994年,第813页。

④ 《孙中山全集》(第6卷),北京:中华书局,1985年,第412页。

⑤ 冀满红、白文刚:《孙中山五权宪法思想及其实践》,《史学月刊》,2002年第5期。

⑥ 胡汉民:《总理全集》(第1集),上海民智书局,1930年,第1026页。

⑦ 周松柏:《孙中山“五权宪法”与整顿吏治》,《贵州民族学院学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

个崭新阶段”^①。同年1月27日,他在广东高等师范学校礼堂作三民主义演讲,进一步阐发了“权能分治”理论,“把国家的政治大权分开成两个:一个是政权,要把这个大权完全交到人民的手内,要人民有充分的政权,可以直接去管理国事,这个政权便是民权;一个是治权,要把这个大权交到政府的机关之内,要政府有很大的力量,治理全国事务,这个治权,便是政府权”^②。同年通过《国民政府建国大纲》,其第一条即明白表示,“国民政府本革命之三民主义、五权宪法,以建设中华民国”^③。五权宪法思想体系如清秋之果树终于成熟。1924年11月下旬,已是沉痾缠身的孙中山在日本接见长崎的记者时满怀信心地宣称:“中国将来是三民主义和五权宪法的制度。”^④

一些先前不理解和不接受五权宪法的人,后来逐渐了解孙中山的设想,成了其理论上的鼓吹者和主要实践者,其中以王宠惠最为典型。南京国民政府的五院制度,就是胡汉民、王宠惠、吴经熊等人根据五权宪法思想设置构造的。^⑤

孙中山非常重视五权宪法,常常把它与三民主义并提,三民主义和五权宪法被其视为“建国方略”,是建设现代法制国家的基础。“五权宪法是根据于三民主义的思想,是用来组织国家的。……总而言之,三民主义和五权宪法,都是建国的方略。”1925年孙中山在临终前,仍然念念不忘五权宪法,他对汪精卫说,“死生常事,本无足虑,但数十年为国奔走,所抱主义终未完全实现,希望诸同志努力奋斗,使国民议会早日成立,达到三民主义和五权之主张,则本人死亦瞑目”^⑥。

五权宪法思想乃孙中山毕生坚持和追求之理想。细究其产生过程,既

① 王祖志:《孙中山五权宪法思想研究新见》,《法学研究》,1999年第4期。

② 阙英:《简述孙中山的五权宪法思想》,《政法论丛》,2003年8月第4期。

③ 周松柏:《孙中山“五权宪法”与整顿吏治》,《贵州民族学院学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

④ 卢仲维:《孙中山“五权宪法”思想渊源之探讨及评价》,载中国孙中山研究学会编:《孙中山和他的时代——孙中山国际学术讨论会文集》(中册),北京:中华书局,1989年,第1053页。

⑤ 张仁善:《论中国近代法律精英的法治思想》,《河南省政法管理干部学院学报》,2006年第1期。

⑥ 《孙中山全集》(第11卷),北京:中华书局,1986年,第638页。

有其特定的历史背景,又显示出孙中山独特的见识与思考。五权宪法的孕育和产生,不是孙中山拾人牙慧、步人后尘的结果,乃是他独辟蹊径,融会中西法律文化,大胆创新的成果。正如他所说,“余之谋中国革命,其所持主义,有因袭吾国固有之思想者,有规抚欧洲之学说事迹者,有吾所独见而创获者。”^①孙中山还说,“我们现在要集合中外的精华,防止一切的流弊,便要采取外国行政权、立法权、司法权,加入中国的考试权、监察权,连成一个很好的完璧,造成五权分立的政府”。

五权宪法的产生不是空穴来风,它有极其深厚的社会原因。19世纪末20世纪初期,中国社会内外矛盾尖锐,五权宪法是各种矛盾激化的产物,有深刻的政治和经济渊源,是思想领域内谋求中国生存发展的一块试金石。它借鉴了古今中外优秀文化遗产,顺应了中国要求国家独立和富强的需要,是逐步形成并不断加以完善、充实的。

1840年的鸦片战争,英国凭借炮舰轰开了古老而沉重的中国大门。从此,西方列强闯入了中国这所曾经富丽堂皇但此时已衰败的老屋里,强迫晚清政府签订了众多的不平等条约,攫取了诸如协定关税、领事裁判权、片面最惠国待遇等特权,严重破坏了中国的主权独立和领土完整。

伴随着政治侵略的是西方资本主义蚕食般的商品与资本的渗入,一方面,破坏了中国原有的小农经济,“其商凄凉,其农憔悴,其土苦,其工苦”;另一方面,却又催生了中国民族资本主义的产生。甲午战争后中国民族危机加深,民族资产阶级也登上了中国的政治舞台,涌现出的一些资产阶级革命家和思想家,如孙中山、宋教仁、章太炎等,他们为救亡图存开展一系列的革命斗争,薪火相传。孙中山的五权宪法思想正是对乱世中国做出的一种积极反应,“法律是一种政治措施,是一种政策”^②。以孙中山为代表的革命党人在建设中华民国的过程中,提出了“首重法律”的建国方针,新生的民国是要通过法律手段来重新整合晚清统治者留下的破败的社会局面,进行社会秩序的构建。

五权宪法思想虽涵盖古今中外,但毋庸讳言其主要来源是欧美近代法律体系与思想。辛亥革命后自欧洲返回国内的孙中山发表演说时称,“取

^①《孙中山全集》(第7卷),北京:中华书局,1985年,第60页。

^②《列宁全集》(第23卷),北京:人民出版社,1958年,第40—41页。

欧美之民主以为模范,同时仍取数千年旧有文化而融贯之”^①。自幼漂洋过海的孙中山,所受的教育基本上是西式教育,他阅读了大量西方典籍,西方的政治思想文化对他影响至深。相比之下,中国古代政治制度对他的影响则反而较小,孙中山自述称,自己“生而贫,既不能学八股以博科名,又无力纳粟以登仕版”。广州起义失败后,孙中山流亡各国,更加注意考察西方各国的政治制度,“尤注意研究各国底宪法”,以改进自己的革命策略。建立资产阶级民主共和国,是孙中山一生的追求,而民主共和国正是近代西方的产物,已有较完善的思想体系与理论架构。孙中山以西方为榜样,构建自己独特的理论形态。西方近代资产阶级思想理论体系和政治社会制度,都冲击了孙中山的政治头脑,他自述“常作欧美之游历,而经验与智识日进,……且知文明来自西方,无论立宪主义、自由主义,皆借取于英法意诸国,吾国民深负文明债于西方也”。

孙中山首先接受了自法国大革命时倡导、后来在西方国家广泛流传的“自由、平等、博爱”思想,并亲力提倡:“我等今日与前代殊,于驱除鞑虏、恢复中华之外,国体民生尚当与民变革,虽经纬万端,要其一贯之精神则为自由、平等、博爱,故前代为英雄革命,今日为国民革命。所谓国民革命者,一国之人皆有自由、平等、博爱之精神,即皆负革命之责任,军政府特为其枢机而已。”^②“自由、平等、博爱”是孙中山的一贯主张,也是其宪政思想的基本内容。南京临时政府成立后,孙中山以临时大总统的身份发布一系列以“自由、平等、博爱”为宗旨的法律、法令,废除各种封建专制的法律,确保人民的平等权利,推进法治建设,还提出了五族共和的平等思想。列宁称赞孙中山“不愧为法国十八世纪末叶以来的伟大宣传家和伟大活动家的同志”。

欧美三权分立学说,是孙中山五权宪法思想的“主要源头”。三权分立滥觞于洛克,明确于1748年法国孟德斯鸠发表的《论法的精神》,后来在美英等国付诸实践。三权分立学说被近现代资本主义国家奉为圭臬,它是指行政、立法、司法三权各自独立而又相互制衡。1787年美国采用三权分立原则,制定世界上第一部资产阶级成文宪法。从后来的发展历程也证明,

^①《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第560页。

^②《孙中山选集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第296页。

美国是推行三权分立最完善的国家,因而美国的政治制度也备受孙中山的推崇,称其为“世界共和的祖国”^①。孙中山一生曾五次旅居美国,广泛而深入地考察了这个民主国家的政治制度,他非常羡慕这个“民有、民治、民享”的国家,对美国的共和制度更是情有独钟,表示未来革命成功之日,将效法美国“选举总统,废除专制,实行共和”^②。孙中山青睐美国的共和制度,决心按照美国的模式来“缔造我们的新政府”^③。

但随着时代的前进,再美妙的制度也会不再适应变化了的社会,最初的三权分立已不能适应经过100年发展的新社会新环境,美国和其他资本主义国家一样,政治制度上出现了很多明显滞后的弊端,需要输入新鲜血液,进行改良和完善。孙中山慧眼观察到了19世纪末20世纪初期美国政治的诸多缺陷,“美国官吏有选举和委任两种,就选举来说,那些略有口才的人,便去巴结国民,运动选举;那些学问思想高尚的人,反都因讷于口才,没有人去物色他,所以美国代议院中,往往有愚昧无知的人夹杂在内,那着实可笑。……所以美国政治腐败散漫,是各国所没有的”^④。而且选举还受家族、经济、财产状况等因素的影响,委任无法避免“盲从滥举,任用私人”的流弊。同时,孙中山认为美国没有独立的纠察权,这样容易形成议会专制的局面,“比方美国纠察权归议院掌握,往往擅用此权,挟制行政机关,使他不得不颌首以命,因此常常形成议会专制”^⑤。而议会专制“这一弊疾在司法方面危害甚大,裁判人员司法权独立,裁判官员的纠察权,反而隶属于其他机关之下,这是不恰当的”。“照正理上说,裁判人民的机关已经独立,裁判官吏的机关却仍在别的机关之下,这也是伦理上说不过去的,故此这机关也要独立。”^⑥

怎么样解决美国等资本主义国家出现的这些瑕疵呢,孙中山将目光转向了中国古代的典章制度,虽然他青少年时代受的中国古典文化熏陶较少,但从海外回国的孙中山,花了不少时间熟悉与了解了中国历史文化,学

①《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第281页。

②《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第229页。

③《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第255页。

④《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第330页。

⑤《孙中山全集》(第1卷),北京:中华书局,1981年,第331页。

⑥《孙中山全集》(第9卷),北京:中华书局,1985年,第302页。