

● 王永祥 著 ●

中国现代宪政运动史

人
民
出
版
社

96178

D643
10

王永祥著

中国现代
宪政运动史



200153813



人民出版社

责任编辑：张维训

装帧设计：王师韵

图书在版编目 (CIP) 数据

中国现代宪政运动史／王永祥著

-北京：人民出版社，1996. 9

ISBN-7-01-002345-X

I 中……

Ⅰ 王……

Ⅲ 宪政运动-中国

Ⅳ. K257.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (95) 第21184号

中国现代宪政运动史

ZHONG GUO XIANDAI XIANZHENG YUNDONGSHI

王永祥 著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

新华出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1996年9月第1版 1996年9月北京第1次印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张10.125

字数：241千字 印数：1—2,000册

ISBN 7-01-002345-X/K · 513

定价：17.00元

目 录

绪 论

第一章 孙中山宪政思想研究…………… (11)

一、孙中山五权宪法论内涵辨析…………… (11)

1、关于五权宪法论的内涵…………… (11)

2、对几种流行观点的辨析…………… (20)

二、论孙中山的政党观和“以党治国”思想…………… (26)

1、孙中山政党观的演进…………… (26)

2、孙中山的“以党治国”论…………… (38)

三、孙中山地方政制思想论析…………… (49)

1、孙中山地方自治理论的形成…………… (49)

2、孙中山地方自治理论的内涵与评价…………… (52)

四、五权宪法论评价新论…………… (60)

1、新型的政体…………… (60)

2、新型政体中的基本原则…………… (64)

3、与新民主主义宪政的比较…………… (71)

第二章 论南京国民政府时期的宪政…………… (76)

一、训政体制论…………… (76)

1、训政体制的初步形成…………… (76)

2、训政时期的五院…………… (80)

3、“训政时期约法”论·····	(85)
二、训政体制与孙中山训政构想异同辨·····	(91)
1、孙中山的训政构想·····	(91)
2、南京国民政府初期训政建构的基本特点·····	(98)
3、“貌似神离”——实践与构想之间·····	(103)
三、《五五宪草》中的宪政形态·····	(109)
1、《五五宪草》的形成·····	(109)
2、《五五宪草》宪政形态辨·····	(112)
四、“战时体制”论·····	(123)
1、高度集权的中央权力结构和运行机制·····	(123)
2、由追求现代化的“自治”向回归传统的专制转化的 基层体制·····	(135)
3、政治民主化的措施及其效应·····	(141)
4、对“战时体制”的评价·····	(148)
五、“制宪国大”及《中华民国宪法》中的宪政 模式·····	(151)
1、“制宪国大”召开和《中华民国宪法》的产生·····	(151)
2、《中华民国宪法》中的宪政模式辨·····	(157)
六、“行宪”和“临时条款”论·····	(167)
1、“改组政府”和“行宪国大”·····	(167)
2、“行宪”五院和总统职权·····	(173)
3、“临时条款”与宪政·····	(179)
第三章 中国苏维埃政权研究 ·····	(186)
一、中国苏维埃内涵的演变及其政权形态·····	(186)
1、中国苏维埃内涵的演变·····	(186)

2、苏维埃政权的发展和《中华苏维埃共和国宪法大纲》	(191)
3、中国苏维埃政权的基本形态	(194)
二、中国苏维埃政权建设中的经验教训	(199)
1、全新的政治制度	(199)
2、主要教训	(206)
三、关于中国与苏俄(联)苏维埃政权的比较研究	(212)
1、政权体制基本模式上的相同	(212)
2、中苏两国苏维埃的差异	(222)

第四章 新民主主义宪政研究

一、作为新民主主义宪政形态的“三三制”政权思想的形成	(225)
1、由苏维埃制向抗日民主制的转变	(225)
2、敌后抗日政权建设的必然选择	(229)
3、民主思想的结晶和体现	(234)
二、“三三制”政权内涵辨析	(237)
1、选举制度	(237)
2、参议会制	(241)
3、执行抗日民族统一战线的各项政策	(246)
4、政党制度	(250)
三、“三三制”政权与中国政治民主化	(254)
1、根据地新民主主义宪政的实现	(254)
2、“三三制”与全国政治民主化	(258)
四、解放战争时期根据地的宪政建设	(264)
1、《陕甘宁边区宪法原则》与边区宪政	(264)

2、大中城市临时政权和大行政区人民政权	(269)
3、民族区域自治制度	(274)
4、从人民代表会议制到人民代表大会制	(281)

第五章 民主宪政运动和政治协商会议的宪政方案

研究	(288)
一、民主宪政运动的发端与演进	(288)
1、抗战中期的民主宪政运动	(288)
2、抗战后期的民主宪政运动	(294)
二、民主宪政运动中的宪政形态分析	(299)
1、前期民主宪政运动中的宪政形态	(299)
2、后期民主宪政运动中的宪政形态	(304)
三、政治协商会议决议案中的宪政问题	(310)
1、政治协商会议决议案的产生	(310)
2、政治协商会议决议案中的宪政模式	(315)

绪 论

（一）关于中国现代宪政运动

本书以《中国现代宪政运动史》命名，首先遇到的一个问题，就是如何理解或界定“宪政”和“宪政运动”？关于“宪政”，国内外的政治学家、法学家以及历史学家已经有众多著述，毋庸赘述，但需要指出的一点是，仅就中国学术界而言，对“宪政”和“宪政运动”的理解或界定也决非一致。自清末开始谈论“宪政”以来，对“宪政”的提法即已是众说纷纭，莫衷一是。这是很正常的现象。因为“宪政”本身是极为复杂、极为广泛的社会现象，而研究或探索“宪政”或“宪政运动”的个人或组织，亦是不同的立场、角度或观念去理解和对待“宪政”与“宪政运动”的，这更使“宪政”问题带上了较深重的主观色彩。在这种状况下，如果希求对“宪政”的概念能有一个共同的理解或界定，那只能是一种主观愿望而已。从对“宪政”的众多的定义中，我个人认为，把“宪政”理解或界定为“宪政就是民主的政治”的提法较为适宜。这不仅在于它概括出了“宪政”的本质（即“民主的政治”），而且较具灵活性和主动性。因为很显然，自近代以来，世界历史的演进，已使“民主的政治”带上了多种色彩，这多种色彩，不但表现在形式上的丰富多样，而且还表现为实际内容或阶级内容上的重大差异，但不管各种“宪政”之间有多少不同，它们相对于专制制度来说，都是一种“民主的政治”。自然，这种“民主政治”的民主程度如何，是否是

完全真正彻底民主政治，还要进行具体的分析。但无论如何，从历史进化的角度观察，民主政治相对于专制政治来说，确是一种历史的进步。

在这样一个较为概括的定义之下，如果试图对“宪政”的内容稍微展开一些进行阐述，我认为不妨做如下界定：宪政就是用作为国家根本法的宪法来确定国家的基本制度，确定人民的权利和义务，并保障政府和人民得以实现由宪法规定的制度、权利和义务。这种形态的政治，即可称为“宪政”或“民主的政治”。在这种政治制度下，封建专制主义的“朕即国家”的逻辑行不通了。即使在君主立宪制（君主立宪制也是宪政的一种形式）的国家中，君权也已受到宪法的约束和限制，再也不是至高无上的了。在宪政制度下，只有宪法是至高无上的，能否真正做到这一点，是区分真假“民主政治”的重要分界线。

宪政，作为一种政治形态，是一个追求的目标，它由理想变为现实，不仅需要经过长期的艰苦的奋斗，而且还往往要伴随着流血的革命。纵观世界范围内的宪政史，这是一目了然的。与此同时，还应看到，任何宪政，都要经历一个发展过程，经历从无到有，从不完善到逐渐完善的发展过程。从这个意义上可以说，否定过程就等于否定历史，不是科学的研究态度。

在对“宪政”的概念做了如上界定之后，对“宪政运动”的界定就比较容易一些了。可以说，“宪政运动”就是民主政治运动，就是追求、争取和实现民主的政治形态的运动，就是巩固和发展民主的政治形态的运动。从这个角度上说，“宪政运动”是包括“宪政”的全部内容和全部过程在内的更具广泛意义的概念。因此，本书所讲的“宪政运动”是包括着“宪政”的内容的。

我们所遇到的另一个问题是：“中国现代宪政运动”的起始时间和基本标志是什么？如果就中国宪政和宪政运动的全部发展历史过程看，我认为，在追寻近代意义上的中国民主政治的踪迹的时候，应当说，发生于1898年的戊戌维新运动，是中国近代化民主政治的首次尝试，康有为、梁启超是其主要代表人物。固然，从严格意义上说，康、梁维新派对当时在西方资本主义世界以及日本已经形成的民主政治的理论与实践尚无深刻的洞察和理解，他们尤其对于宪法在宪政中的重要地位与作用缺乏应有的认识，但他们毕竟试图搬用作为西方近代民主政治形态之一的君主立宪制的理论到中国的政治改革实践中，在封建专制主义的中国勇敢地倡导实行以限制君权和三权分立为基本内涵的革新运动，其难能可贵之处在于能把理论上的宣传与政治上的行动结合起来，从而促成了改革延续数千年之久的中国封建专制制度的维新运动。尽管这场改革收效甚微且很快失败，但它毕竟代表着一种方向，标志着近代中国的先进分子力图使中国政治制度近代化的宝贵实践的开端。从这个意义上讲，戊戌维新在中国的宪政运动中有其不可替代的历史地位与作用。在肯定这一点的同时，也必须承认，戊戌维新中的先进分子当时所希求的宪政，就其基本模式而言，乃是希求模仿西方或日本的君主立宪制，不仅没有自身的特色，而且甚至连模仿都很不全面，很不彻底，有其很大的局限性。之后，由清王朝自上而下实行的“新政”，也是（起码在口头上和表面上是）以推行君主立宪制相标榜的，对其性质和成效，学术界目前尽管有较多争议，但对“新政”从未超出君主立宪制的范畴这一点是有共识的。其后，由辛亥革命的胜利而导致的南京临时政府的成立和《临时约法》的颁布，确实是中国宪政运动史上的重大事件和重要标志，它实际建立了以三权分立为基本原则的民主

共和体制，使中国社会首次实际出现了近代化的政权形态，不仅使孙中山等革命党人长期为之奋斗的理想变为蓝图，而且用近代化的政治形态取代了专制主义的政权形态，使民主共和之风，吹遍封建统治根深蒂固的东方大地，标志着近代中国历史的伟大进步。但是，姑且不论这种政治形态随之而来的异变，仅就南京临时政府和《临时约法》所规定和实行的宪政的内容考察，则不难发现，它其实仍然是对西方民主共和体制（先是总统制，后是内阁制）的一种机械模仿和简单移植，较少或完全没有自身的特色，自然更谈不上什么创造。孙中山先生对这样一种体制当时即曾表示过深深的不满是不无道理的，他曾明确表示：“在南京订出来的民国约法里头，只有‘中华民国之主权，属于国民全体’那一条，是兄弟所主张的，其余都不是兄弟的意思，兄弟不负那个责任。”从袁世凯当政及至1928年北洋军阀统治下的中国，尽管也有不少花样翻新，但很难说是真正意义上的宪政和宪政运动。

所以，综上所述，可以认为，从1898年戊戌维新到1928年期间的中国，除去孙中山先生的创造外（此点另有所论），中国的宪政和宪政运动不仅谈不上脱出西方式民主政治的模式和范畴，甚至远未达到西方近代民主政治所达到的广度和深度。这就是近代中国宪政和宪政运动的基本状况。

我个人认为，从中国宪政和宪政运动的历史发展看，真正开始脱出西方式民主政治形态的基本模式并开始具有中国特色的宪政理论与实践，是起始于孙中山先生首创的五权宪法论。孙中山先生的五权宪法论，是在现代中国历史条件下所形成的 一种既超出西方民主政治理论又带有鲜明的中国特色的宪政理论。它的形成，是中国现代宪政运动的基本标志。以其形成时间看，虽然1906年孙中山先生即已明确提出了五权宪法论的基本主张，但其

作为一种完整的新型的宪政学说，则是在1922年之后最后定型的。孙中山的五权宪法论，既承续了西方民主政体中的合理方面，又吸收了中国传统政治模式中的有效部分；既是对中外政治制度理论的批判吸收，又是对中外宪政学说和基本模式的创新，其用意是要在中国“造成一最新式的共和国”，诚如孙中山先生所言：五权宪法“不但是各国制度上所未有，便是学说上也不多见，可谓破天荒的政体”。据此，我把孙中山先生首创的五权宪法论的定型作为中国现代宪政运动的开端。

（二）中国现代宪政运动研究方法论

对中国现代宪政运动史的研究，学界同仁著述亦丰，读之受益匪浅，但从研究方法上考虑，也有稍感不足之处，即不少著作或采会典式汇编，或仅对宪法、官制沿革加以陈述，虽来龙去脉一目了然，但对各种宪政或宪政运动形成的深刻历史背景，宪政制度（自然有的“宪政制度”是自封的而非真正意义上的）的实际运行和客观效应以及成败利弊原因的分析方面，却较少涉及，这就使研究工作带上了一定的局限性和片面性。我认为，对中国现代以来的各种宪政运动的形成和演变，固宜多着笔墨，以揭示其得以产生的主客观环境、不同形态的宪政制度的制度结构与机构的职能划分、运作规范等，但同时，对各种宪政制度在当时历史条件下的实际运行及所产生的社会效果、经验与教训，也要进行相应的科学总结，努力奉献于读者的，不仅有丰富的历史知识和历史画面，而且还有对历史的深刻总结和反思。“述往事，示来者”，审视过去不仅是为了回顾历史，还应尽可能的烛照未来，以做到“以史为鉴”。这一原则，对于宪政运动史的研究上也不例外。

就中国现代宪政运动史的具体研究方法而论，我个人认为有

两个方面应该关注。其一是提倡进行深入的历史考察,其二是充分运用比较研究的方法。所以必须进行深入的历史考察,是因为对宪政体制(其宪法上的规定、政府机构设置及其职能划分,以及关于人民权利与义务的规定等)进行表面上的、列举式的说明,是比較容易做到的,但这与真正的关于宪政的研究还相去甚远。因为宪政和宪政运动本身是生动和富于生命力的活动着的事物,而不是一成不变和完全按照字面上的规定进行活动的。当然这并不等于是说宪政或宪政运动本身有什么神秘性,而是说制度会因客观条件的变化而随之发生变化,同时也不能不考虑到,一种制度,完全可能因为掌握制度的人的素质及其政治态度的不同而造成不同的结局。所以宪政本身并非仅靠一部宪法或一纸法律而能定型。有人认为,政治恰似冰山,表面上的机构只不过是水下潜在真实的一小部分而不是全部。这种比喻无疑是正确的。承认这一点并由此出发对宪政和宪政运动做动态的和多方位、多层面的历史考察,而不是仅仅从宪法规定的范围对宪政制度做法律规定上的和静止的考察,才能真正掌握宪政和宪政运动的实际内涵。为此,除了进行深入的历史考察之外,可以说别无他途,这当然是很困难的事情,但舍此其道无由。

比较研究的方法所以重要,除了它的一般意义之外,需要强调的一点是,中国现代历史上形成和出现的各种宪政和宪政运动,都能从不同的角度或方面找到其制度模式上的依据或来源,尽管其程度可能有所不同,有的是对某种宪政模式的简单模仿或移植,有的则是在利用和改造的基础上有所创造并最终形成有自身特色的宪政理论与实践。考察一下五四运动以来中国形形色色的宪政运动,不难发现,上述看法是能够成立的。这当中,尤其应当提出的是,苏联的苏维埃体制对中国现代宪政运动的影响问

题，至今这似乎仍是一个未被引起应有重视的问题。苏联的苏维埃体制对中国的影响表现为两个方面，一方面是对孙中山的政党观、政权观的影响，一方面是对中国共产党领导下的革命根据地政权建设的影响。目前尚很少有研究者对这两方面的问题进行系统的探讨。其实，孙中山在1919年之后关于改组国民党及改革其党内制度的思想，关于“以党治国”思想的阐述，以及关于党政关系的构想，都在一定程度上汲取了苏联的经验，对此进行具体的比较研究之后，是很能看清这一点的。关于中国共产党领导下的根据地的宪政建设，其苏联影响的印迹更是明显，尤其在第二次国内革命战争时期红色政权地区所建立的苏维埃政权，在开始阶段，可以说从名称到机构到运作都基本上是仿照了苏联的苏维埃模式，至1936年之后，这种倾向才逐渐得到纠正。指出这一点决不是以此指责或苛求前人，而是说，从科学研究的角度，通过必要的比较研究更能看清事物的发展、成就与局限，以便能予以科学的总结并达到科学的认识。

（三）关于本书体系的构想

本书体系是按照如下构想而进行设计的。依据宪政和宪政运动的特质，在对近代以来的中国宪政运动进行考察的基础上，确定以孙中山先生形成完整的关于五权宪法的理论作为中国现代宪政运动开始阶段的基本标志，因而以孙中山五权宪法论的研究作为全书第一章的内容。孙中山逝世之后，在国民党统治区，直至1949年国民党在中国大陆统治的结束，这二十二年期间，也曾有过不少关于宪政和宪政运动的举措，何以会出现这种状况，原因当然是复杂和多方面的，要进行具体的考察和分析。我的想法是，既然国民党在二十二年的统治期间以忠实继承孙中山先生的遗愿自命，那么，在考察其关于宪政的作为时，就应该有一个可

以作为依据的标准，即考察其宪政举措是否与孙中山先生关于五权宪法论的设想在基本精神和基本原则方面相一致。我们这里特别强调的是“在基本精神和基本原则”方面的一致性，而不是认为，必须或只能完全照搬孙中山先生包括对细枝末节问题上的有关论述，显然，那样做将不会是科学的态度。所以，在第二章的内容中，把国民党统治区二十二年间宪政举措一以贯之，予以列举和分析，而贯穿其中的主线，就是把握其宪政与孙中山五权宪法论构想的基本精神和基本原则上的距离。第三章和第四章是关于1927年之后中国革命根据地和中华人民共和国建立初期的宪政建设问题。应当说，就其内容而言，这本是属于同一类型并互相关联的，因而可以纳入一章之中，但考虑到，从宪政和宪政运动的角度考察，作为一种宪政类型，可以把新民主主义宪政的提出和形成作为一个发展阶段的标志，而新民主主义宪政的概念形成于1939年而不是在此之前，因此就把1927年至1937年之间的中国革命根据地（即红色政权地区）的苏维埃政权单列出来成为一章，与之相并列的第四章中，则包括了抗日战争、解放战争和建国初期（至1954年）的历史。当然，1954年之后的中华人民共和国的宪政建设，也应当属于中国现代宪政运动的范畴之中，这是毫无疑问的，但考虑到1954年至今的中国宪政运动问题是更为复杂的发展阶段，且写起来会篇幅较大，因而这一任务只能留待将来了。

第五章主要是对介乎国共两党之间以中国民主党派和无党派民主人士为主要代表力量而发起的民主宪政运动进行分析。这一运动在抗日战争的中后期首先在国民党统治区开展起来，其后经过1946年1月的政治协商会议而发展成为足以影响到整个中国宪政方向和宪政模式的民主宪政运动。作为这一运动的主要倡导

者，民主党派的主观意图虽然是希望能走上把以英美为代表的西方式民主政治和苏联的经济民主结合起来的“中国式”的民主宪政道路，但严酷的社会现实却很快即宣告了此路不通，希图走第三条道路的民主党派和无党派民主人士最终成为共产党的同路人并与国民党彻底决裂。

总之，从孙中山适应五四运动后人民解放和人民民主的潮流而形成的旨在“使政权为平民所共有，非少数人所得而私”的五权宪法的构想开始，中经一系列的宪政运动和宪政举措，最终归宿为由人民代表会议制而人民代表大会制的人民民主共和制度，这就是中国现代宪政运动的发展趋势和必然结果，本书内容即围绕这一主线展开。

本书写作中，我试图从以下三个方面能体现出自己的特点。其一是注重对宪政体制模式的考察和分析。因为，宪政体制模式不仅是宪政运动史研究中必不可少的重要内容和方面，而且现代中国在宪政体制模式方面确有不少革新和创造，而这正是中国现代宪政运动对世界宪政运动的贡献，突出地表明了中国现代宪政运动在世界宪政运动中的地位与作用。其二是注重比较研究。关于中国现代宪政运动史研究中比较研究的重要性已如前所述，本书中的比较研究方法，既体现在纵向的比较中，即通过同一种宪政形态的演变看其发展脉络及发展趋势；同时又体现在横向的比较中，即把相关联的中国现代宪政形态与国外（西方的或者苏联的）的宪政形态加以具体的对照、分析，以便说明中国现代某些宪政形态的特点所在。其三是注重史论结合。本书命名为《中国现代宪政运动史论》，其用意之一，就在于在叙史的同时，注重进行理论上的总结和概括。这种理论分析，固然着眼于历史的广度和深度，同时又注重从政治学、法学的理论与逻辑上的分析，

力争融法学、政治学、历史学于一体。

以上三个方面只能说是我的主观愿望，能否兑现，不敢妄言，但作为努力方向，自当尽力为之。

最后，需要说明的是，本书历经数年研究之后写成，有的内容曾作为阶段成果发表，其中部分论文是和我的研究生共同研讨的。在写作过程中，曾参考了学界同仁的著述，从中汲取了宝贵营养。本书付梓之际，谨向有关同志致以衷心谢忱。