

宪

政

论

丛

张友渔著

上册

D4...

宪

政

论

丛

张友渔著

上册

张友渔

出版说明

这本论文集选编了张友渔同志一九三七年至一九八五年有关宪政的讲话、论文共一百一十五篇，约六十万字。有少数是内部的谈话和报告，首次在这本论丛中公开发表。

张友渔同志系我党著名的法学家之一，早年参加革命。曾在国立北京政法大学法律系学习，为了适应革命斗争需要，在校专攻宪法学，也着重研究了刑法和劳动法。后留学日本，在东京日本大学社会学部研究法学、新闻学。回国后，在北京以大学教授和报纸主笔身份，根据党的方针政策，积极从事反对日本帝国主义侵略的民主革命运动。曾在知识分子和社会上层人士中，进行了大量的工作。抗战初期，在山东、河南等地继续进行这项工作。一九三九年以后，转至重庆、桂林、香港、成都等地工作，在党内先后担任中共南方局文委秘书长、《新华日报》社论委员会委员、重庆工作委员会候补委员、政研室副主任、中共代表团顾问、修改“五五宪草”小组成员、中共四川省委副书记兼宣传部长、《新华日报》(重庆)社社长。在此期间，他的主要任务之一，就是参加民主宪政运动的领导，组织宪政促进会等团体，写作了大量关于宪政的论文和著作。当然，实现民主宪政，是清末以来，一切创导改革的志士仁人和全国人民的迫切愿望，也是我们党在新民主主义革命阶段的一项重要主张。为此，张友渔同志一直进行了长期的坚韧不拔的斗争。早在三、四十年代，张友渔同志即密切结合我国民主宪政运动的实践，坚持马克思主义和毛泽东思想的原则，以他渊博的法学理论和知识，敏锐的洞察力，犀利的文笔，及时而又深刻地揭示了我国宪政运动发展的历史进程、特点和规律，发表了一系列具有真知灼见的论著。一方面，

有理有利有节地揭露和批判了国民党反动派的“宪政”骗局。论丛的首篇，就是他一九三七年发表的批判国民党的国民大会组织法和选举法的檄文；另一方面，又科学地阐述了我党关于民主宪政的坚定立场，提出了切实有效的创见。

新中国成立以后，张友渔同志长期从事政法工作和法学研究，并直接肩负着法学、政治学等学术团体和研究机构的组织和领导工作，先后担任全国人大法案委员会副主任、法制委员会副主任、宪法起草委员会副秘书长、全国人大法律委员会副主任委员、北京市副市长兼政法委员会主任、中国科学院社会科学部副主任兼法学研究所所长、中国社会科学院副院长、中国政法学会副会长、中国法学会会长、中国政治学会会长等职。对发扬社会主义民主，健全社会主义法制和有关的立法、执法、守法等方面的重要问题，进行了深刻的马克思主义的论述。特别是关于一九五四年宪法和一九八二年宪法的精神、实质的阐述，对我国社会主义宪法的制定、学习、宣传和贯彻实施，做出了一定的贡献。这些，都是我国马克思主义法学的精神财富。

选入论丛的文章，都经作者亲自校阅。经典著作引文也全部按新版本校订。为帮助读者了解写作背景和论文的原意，我们还适当加了一些注释。由于时间仓促，编辑工作不当之处，敬请读者指正！

编 者

目 录

我们需要怎样的国民大会

——评国民大会组织法和代表大会选举法·····	(1)
废除沦陷区域的省区制·····	(11)
沦陷区域需要怎样的政权? ·····	(17)
我们对于今后民众运动的意见·····	(21)
国民党与宪政运动·····	(28)
世界宪政运动的几个类型·····	(34)
国民大会的性质和任务·····	(39)
关于国民大会组织法和代表选举法的意见·····	(46)
斯大林宪法与民主政治·····	(56)
日本本届议会将做些什么·····	(65)
中国宪政运动之史的发展·····	(68)
宪政与宪政运动·····	(80)
日本议会的表现·····	(86)
宪政运动的方式与条件·····	(89)
汪逆也配谈宪政吗? ·····	(94)
宪法与宪政·····	(97)
法国“民主政治”的没落·····	(104)
纪念国父诞辰七十五周年·····	(117)
濒于没落的日本议会政治·····	(124)
我们需要怎样的民主政治·····	(127)
墨索里尼下台和推翻日本天皇制·····	(132)
“民主第一”·····	(136)
人治, 法治, 民治·····	(138)

法治真论·····	(141)
民主的作风与环境·····	(146)
国内民主与国际民主·····	(148)
人民基本民主权利的保障	
——论张君勱先生的建议案·····	(150)
论选举权·····	(152)
工人需要民主·····	(156)
改善言论出版管理·····	(158)
日本议会在宪法上的地位·····	(163)
抗战与宪政	
——贡献给十二中全会·····	(168)
孙中山先生的地方自治论·····	(173)
关于“民主政治”的一点商榷·····	(175)
论人民的自由权利·····	(178)
保障人民身体自由·····	(182)
实现中山先生的均权制度·····	(184)
今日之国民参政会·····	(191)
论“三三制”·····	(194)
民主运动与复古倾向·····	(203)
保障人民的身体自由·····	(212)
民主的正轨·····	(214)
言论自由初步收获·····	(217)
人民的身体自由·····	(220)
人民要求言论自由的兑现·····	(224)
建设东北必须实行民主·····	(227)
立即实行地方自治，根绝国内纠纷·····	(229)
解决东北问题的途径·····	(232)
根据民主统一原则，解决东北问题·····	(235)

论内战的性质·····	(238)
关于召开国民大会·····	(244)
政治协商会议的使命·····	(249)
人民是政治协商会议的主人·····	(252)
论国民大会问题·····	(254)
保障人民自由的开端·····	(256)
新中国的曙光(上)·····	(259)
新中国的曙光(下)·····	(265)
保障人民自由权利的具体办法·····	(272)
实现人民的身体和居住自由·····	(275)
建立民主日本的关键·····	(277)
中国民主革命的伟大胜利·····	(280)
论地方自治·····	(286)
妇女界对国大应采取的态度·····	(291)
宪草修改原则不容变动·····	(294)
训政时期约法应该失效了·····	(298)
糊涂观念·····	(301)
起来! 为争取人身自由而奋斗·····	(304)
总统独裁制呢? 责任内阁制呢? ·····	(306)
关于“诋毁元首”·····	(308)
打碎法西斯式的出版法·····	(311)
保卫民主原则的斗争·····	(314)
保卫新闻自由	
——保卫独立、和平、民主事业·····	(318)
如此“民选议会”! ·····	(322)
人民生命与自由之保证安在? ·····	(326)
扩大爱国统一战线·····	(331)

我们需要怎样的国民大会

——评国民大会组织法和代表大会选举法

国民党三中全会的宣言说：

“此次全体会议以国民大会关系重大，特定于今年十一月十二日举行，自今以后，虽有督促主管机关，依法进行，以期国民大会得以如期召集，制定宪法，共资遵守；盖不惟团结民众，于此得其具体的表现，而民权主义，将于此得其基础也。”（二月二十三日天津《益世报》）

诚然，国民大会，关系重大，应该如期召集；它不仅直接可以实现民主政治，并且间接可以促成团结御侮。但是，这不是说只要召集一个叫做国民会议的会议，不问它的性质如何，职权如何，作用如何，便都可以达到上述的目的。要达到这种目的，必须所召集的国民大会，是救亡的民主的国民大会。孙中山先生在民国十四年二月十七日致电段芝泉^①执政，发表对于善后会议的主张，曾说：

“夫十四年来，会议之开屡矣，其最大者，有六年之督军会议，八年之南北会议，而皆无良果，揆其原因，实由于会议构成分子，皆为政府所指派，而国民对于会议，无过问之权，既不能选举代表参列议席，甚至求会议公开而不可

^① 即段祺瑞，系北洋皖系军阀首领，1924年被冯玉祥奉系军阀推为北京临时政府执政，1925年曾召开善后会议。

得。于是，会议与人民漠无关系，人民不得不仍守其漠视国事之故习，而人民利害绝不能于会议中求其表现。且政府所指派之人物，类皆为所谓实力派之代表，其各自之利害情感，杂然互殊，往往苦于无调济之术。故会议之不能得良果，亦固其所。”（《中山全书》第四卷三十五页）

这虽然是批评国民不能选举代表参列议席的“官办会议”，但也可以同样拿来批评在当局操纵和包办之下的“御用的国民会议”。孙中山先生当时在“北上宣言”中曾指出，“欲使武力与国民深相结合”，必须“使时局之发展，能适应国民之需要”及“使国民自选择其需要”。其所以“主张召集国民会议”，即“根据以上理论”，从而主张“于会议以前，所有各省的政治犯，完全赦免，并保障各地方之团体及人民有选举之自由，有提出议案及宣传讨论之自由”（同上书三十四页）。可知孙先生所争的，不是“善后会议”或“国民会议预备会议”，“国民代表会议”或“国民会议”这些名称上的是非，而是它们在实质上的是否民主。所以若“国民会议”而为非民主的“御用的国民会议”，则孙先生一定也是要加以批评反对的。那么，国民党和国民政府而忠实于孙先生的话，便不仅是召集一个形式的国民大会便罢，必须召集一个民主的国民大会而后可。但是根据去年所颁布的国民大会组织法和国民大会代表选举法，来召集国民大会，其结果，必不能达到民主的目的，因为它们所表现的精神，不论立法者的主观如何，而在客观上是不免“党部操纵，政府包办”之嫌的。这次三中全会决议授权中常会，修正该项组织法和选举法，也许是感觉到这一点罢？我们希望中常会诸公能够大刀阔斧地来一个彻底的修正！

二

记得去年五月初立法院大会讨论国民大会组织法和选举法时梁寒操氏曾说：“此次国民大会为过渡时期之大会，我们对政权是

逐渐开放，非完全放弃，所以中央原则，不能修改。”（《国闻周报》第十三卷第十八期）。在这样的出发点之下，所制定的组织法和选举法，当然不免要表现着“党部操纵，政府包办”的精神了，因为不如此，便有事实上“完全放弃政权”的危险。现在试把表现“党部操纵，政府包办”的精神之各项规定，逐一指出，提起大家的注意。

第一，国民大会组织法第三条规定：“中国国民党中央执行委员、中央监察委员为国民大会当然代表”。这在实质上和孙中山先生所批评的“会议构成分子，为政府所指派”有何分别？固然，国民也可以“选举代表，参列议席”，但彻底的、民主的国民大会，不象日本那种君主国家的贵族院一样，可以有一部分不经人民选举的“敕选议员”参加。国民大会是民意机关，不属党部系统，党的中央执监委员，根据什么理由，可以当然参加呢？卫挺生氏说：“国民党中央委员也是选出来的”，所以不必再经人民选举，便可为国民大会的当然代表；陈顾远氏说：“国民党中央委员是多年代表人民的，当然就是代表”（《国闻周报》第十三卷第十八期）。但是我们要问：国民党中央委员是国民党员选出来的呢？还是全国人民选出来的呢？国民党中央委员多年代表人民，是自动地来负责任呢？还是人民把责任加在他的肩上？在训政时期，人民束身“听训”，国民党中央委员“当然”可以“代表人民”；但到了需要召集民主的国民大会的现在，可就“当然”不得了！据立法院孙哲生^①院长的意思，是：“国民党中央委员为创造中华民国者，宪政未成立前，就代表人民行使政权，哪能没有出席的资格？”（同周报同卷同期）其实，国民党中央委员固有大功劳于国家，但论功行赏，自有其道，不能拿国民大会代表这一神圣的地位，不经人民的选举，便“当然”取得！况且国民党实施训政，亦已有

^① 即孙科。

年，难道还不能使人民信仰三民主义，信任国民党员？何况有大功劳于国家的国民党中央委员，纵然经过选举手续，哪怕不会当选国民大会代表？又何必在组织法上规定“当然代表”这一项，徒使人民怀疑国民党依然无意实践还政于民的诺言呢？！

第二，国民大会代表选举法第四条规定：“有左列各款情事之一者，不得有选举权：一，背叛国民政府，经判决确定、或尚在通辑中者……。”这和孙中山先生的主张，也显有矛盾。孙先生主张“于会议以前，所有各省的政治犯，完全赦免。”而这一选举法，却明白规定剥夺政治犯的选举权！本来背叛国家的人，无论在任何国家，都是不给予他选举权的。但是国家和政府究竟有别，所谓“背叛”政府的政治犯，并不一定便是背叛国家的罪人，何况在“一党专政”制度下的国民政府，固然在实质上，也许是代表整个国家的利益，而在形式上，总不能不说是一党的政权，因而“背叛”国民政府的，尽管在法律意义上是犯罪的，而在政治意义上却不能与背叛国家视同一律。尤其当需要团结全国力量一致对外的现在，试问如何团结一致呢？

第三，国民大会代表选举法第二条规定：“国民大会代表的总额为二千二百名，依左列各款分配之：一，依区域选举方法选出者六百六十五名；二，依职业选举方法选出者三百八十名；三，依特种选举方法选出者一百五十五名”。这种产生一个人民代表机关的代表而兼采区域选举和职业选举二种选举方法的选举法，在世界各国还是很少看到的！我们知道苏俄过去的联邦苏维埃会议，完全由各都市和县等地方苏维埃的代表构成（苏联一九二四年宪法第三条），虽然地方苏维埃本身是由生产机关的代表构成，但所谓职业团体并不直接参加联邦苏维埃的选举，更不是区域选举和职业选举并用；依现在新修正了的宪法，则联邦会议，是依每选举区人口三十万选举代表一人的比例，由联邦公民直接选举的（苏联一九三六年宪法第三十四条），形式上，完全采用了区域

选举的方法(这是因为全社会的利害,已经大体一致不必依职业和阶级的不同,而严分畛域了)。德国魏玛尔宪法,曾创设全国经济会议,而依职业选举方法并各邦上院和联邦内阁提名的方法,产生代表三百二十六人组织之(德国魏玛尔宪法一百六十五条),但经济会议,只是谘询机关,在它以外,别有依区域选举产生代表的国会在。民国十三年孙中山先生所提倡的国民会议,是要以现代实业团体,商会,教育会,大学,各省学生联合会,工会,农会,共同反对曹吴各军,政党等各团体的代表组织的(《中山全书》第四卷三十四页)。这次国民大会代表选举法,兼采职业选举的方法,也许是要实现孙先生的遗志。但是孙先生只主张完全采用团体选举的方法,并没有主张区域选举和团体选举——尤其职业团体选举——二种选举方法的并用。如果是一切依照孙先生的遗志的话,就应该连国民党以外的政党,也给予选举代表参加大会的权利。在现代社会里,职业选举,固较区域选举为合理,但二者混杂并用,则倒不如单采区域选举之为简捷妥当了。有人说,国民大会代表的产生,所以要在区域选举之外,更采用职业选举,其实是职业团体选举的方法,并且代表名额之多,竟达区域选举的半数以上,无非为了便于当局的操纵。因为所谓职业团体者,一方面须“曾经当地主管机关立案”(国民大会代表选举法施行细则第十七条),才算依法成立,才能参加选举(国民大会代表选举法第十九条),因而不能不多少仰承当局的意旨而甘受相当的操纵。他方面,团体本身的主要人物事实上便是相当接近当局的,且依法又在党部指导下,政府监督之下而活动,又怎能完全不受当局的操纵?所以职业团体代表参加国民大会,比较地是对于当局有利的。这种见解不论是否正确,但总是值得我们参考的。

第四,国民大会代表选举法第十一条规定:“各选举区由该区内各县之乡长镇长联合推选候选人,……选举区内如设有市者,由坊长参加推选。”这也是违反民主原则的很奇怪的规定。据我们

知道，在现在，有些国家是由政党提出候选人，有些国家是由团体提出候选人，还有些国家是参加选举的人都可任意提出一定额数的候选人，正和这个相反，有些国家是由选举人任意选举，根本不必提出一定的候选人，但象我们的选举法这种规定，由乡镇坊长推选候选人，却是很少见的。推立法者的意思，也许以为乡镇坊长“也是人民选出的”，必能代表人民的利益，让他们替人民推选候选人，有什么不可呢？其实，现在全国的乡镇坊长，事实上，并不都是由人民选出的，也不一定都能代表人民的利益，即使真是由人民选举的，然做乡镇坊长是一件事，选举国民大会代表，又是另一件事，人民选举他做乡镇坊长，未必同时认为他是万能的，做什么事都能胜任。实际，现在的乡镇坊长，大半是豪绅地主，特殊阶层，让他们来推选候选人，真正能代表人民利益的人们根本上便没有当选代表参加大会的机会，而国民大会自亦难免变成特殊阶层的工具了！（职业选举和特种选举同样不应有推选手续）。

第五，国民大会代表选举法第十三条规定：“各选举区所推选之候选人，由国民政府就中指定三倍于各该区应出代表之名额为候选人；”第六条规定：“国民大会代表之选举，以无记名单记法行之。其选举票应载明国民政府所指定之候选人全体姓名，由选举人就中圈定一人。”即国民政府虽然没有确定地指派国民大会代表，但人民也只能在国民政府所已指定了的全体候选人中，圈选一人，而不能自由选举他所认为应该选举的人，这在实际上无异剥夺了人民的选举自由权，岂非和孙中山先生所主张“保障各地方之团体及人民有选举之自由”大相刺谬！？在世界各国中，只有法西斯的意大利曾采用“国会议员的选举，是由十三个组合推出候选人九百名，交法西斯蒂党大会，就中择定四百名，再交全国人民票选”的制度。我们现在既需要实现民主政治，便不应该抄袭法西斯的意大利的文章。若谓因为人民的政治水准太低，让人民

自由选举恐怕不能选得适当的代表，所以不能不由政府替他们指定候选人，则我们要问，既认为人民自身连选举适当代表的知识能力都没有，为什么还要他们做一番选举代表的手续呢？直接了当地由政府召集一个“敕选代表会议”不更省事吗？既要召集民主的国民会议，而又不相信人民有选举代表的知识和能力，这不是自相矛盾吗？而且政府指定候选人，是以乡镇坊长等所推选的候选人为基础，并参酌地方当局的签注意见以为决定，试问乡镇坊长的推选果能得其人，地方当局的意见等无所偏颇吗？（职业选举和特种选举，也不应该有指定制度）。

第六，国民大会代表选举法第六条规定：“国民大会代表之选举，以无记名单记法行之”，似乎是给予少数派以当选代表的机会，但是选举法施行细规第十二条则规定：“候选人推选，由各选举区乡镇坊长，按照该区应出代表之名额，以记名连记法^①联合选之”，又似要让多数派把候选人完全占去，拿这两条规定对照起来，颇使人猜疑立法者的原意仍在操纵和包办选举。因为乡镇坊长人数既少，又接近当局，易为当局所操纵，且候选人的推选为代表选举的根本基础，所以采用“记名连记法”以便于包办和操纵，至最后选举代表时，则因候选人既已指定，纵采“无记名单记法”也无妨碍。同时，选举人为数过多不易操纵，万一在某一区域的候选人中，竟有三分之一属于反对派，则当局颇有在该区域全军覆没之虞，采用“无记名单记法”，又可补救这种意外的失败。故假使是真要实现民主的国民大会的话，便不应该有推选制度，即使有此制度，也应该采用“无记名单记法”，而不应该采用“记名连记法”。（职业选举和特种选举亦同。）

第七，国民大会代表选举法第十九条规定：“参加选举之职业团体及自由职业团体，以在本法公布前，依法成立者为限。”这种

^① 连记法，即连记投票法，选举人一票连举数人。一票只选一个候选人的称单记法，又称单记投票法。

限制现在看来当然是不适当了。本来，“依法成立”的“依法”二字，依选举法施行细则的解释是“曾经当地主管机关立案”，而现在的立案手续非常严格，这已有使凡是“依法成立”的职业团体，本身都立于政府和党部的支配之下的可能。不过关于这一点，不在本文范围之内，我们且不去管它。我们现在所要说的，只是如果还采用职业选举的话，这种限制时间是应该展延的，不仅应该展延到修改后的选举法公布为止，并且应该展延到选举开始前或选举登记办竣时为止。

第八，国民大会代表选举法第二十条规定：“各省职业团体，由各该团体之机关职员推选候选人，……前项机关职员以各该职业团体执行机关之职员为限”。又第二十一条规定：“各省职业团体之候选人，应具有左列资格：一，有选举人之资格；二，年满二十五岁；三，从事各该职业满三年以上；四，现为各该团体之会员。”这些规定，也有当局对于选举包办和操纵之嫌。现在处于政府和党部支配之下的职业团体，其执行机关的职员，无疑地是易为当局所操纵的，让他们推选候选人，果能代表公意吗？孙中山先生主张“国民会议代表，须由各团体的团员直接选举”（《中山全书》第四卷三十四页），而我们现在的国民大会，则由各团体的职员来推选候选人，岂不有悖孙先生的意思？其次，候选人即被选举人的资格，为什么和选举人的资格在年龄上，从事职业的年限上等，要有区别？我们认为如果不能把被选举人和选举人的年龄都规定为年满十八岁的话，也应同样规定为“年满二十岁”，不应该把被选举人的年龄限制，提高到“年满二十五岁”，因为这样限制的结果，将如伊里奇所指摘，剥夺了大部分前进的勤劳人民的被选举权，而国民大会也将变为保守势力的集团了。（区域选举和特种选举的被选举人，同样不应该提高年龄的限制）。同样地，从事各该职业的年限，也不应该有所限制，因为限制的结果，会使多数勤劳人民，失掉了被选举权。总之，我们

认为只要具有选举人的资格而现在从事各该职业的人，便都该享有被选举权。

第九，国民大会代表选举法关于代表名额的分配，也大有斟酌的余地。例如在职业选举中，农会代表名额和工会代表名额人数大约相等，这在表面上好象平等，而在实际上，则极不公平。因为若以农民和工人的人口为标准，则农民多于工人，何止倍蓰？若就农会和工会的本身来分配，则各地农会类皆为少数人所把持而非真正的农民团体，决不能代表农民的利益，哪能与工会等量齐观，使其选出和工会同额的代表？又如在特种选举中，对于东北四省代表的名额分配过少，而正式军队以外的东北义勇军，还没有选举代表参加大会的权利，将何以坚定东北人民内向之心，而激励其抗敌之志。吴焕章氏去年五月二日在立法院会议上曾说：“德国亚尔萨斯劳兰二州割与法国后，德国遇选举时，仍规定两州代表人数与以往相同，表示对非法举动，不能承认”（《国闻周报》第十三卷第十八期），这是值得我们注意的。还有苏联一九三六年新宪法第一百四十一条规定，青年团体和文化团体等也有提出候选人的权限。孙中山先生在民国十三年所主张召集的国民会议，也曾以各省学生联合会的代表为其构成分子之一，这次国民大会，既于区域选举之外，兼采职业选举和特种选举，为什么不许学生团体的代表参加呢？同样，这次国民大会，既召集于国难严重时期，以“团结民众”，“一致救亡”为其重要任务之一，则社会一般公认的救亡团体如全国救国联合会等，似乎也有选举代表参加大会的必要吧？

总之，我们现在所需要的国民大会，是救亡的民主的国民大会，而去年颁布的国民大会选举法和大会代表选举法，却表现着“政府包办，党部操纵”的精神，应该加以彻底的修正，上述诸端，仅其荦荦大者罢了！

三

以上我们不过仅就国民大会本身是否救亡的、民主的一点而论。但国民大会的召集，远在几个月以后的十一月十二日，而在事实上，西北问题和平解决之后，摆在我们目前的许多对内对外问题，亟待解决；同时今后，所应采取的对内对外政策，也待决定；若一切委诸将来的国民大会，纵然它的本身是救亡的，民主的，恐怕也还是远水不救近渴罢！？所以我们主张在国民大会召集之先，还应该迅速召集一个各政党，各派别，各职业，各团体，各实力派的代表会议，把它叫做孙中山先生所提倡的国民会议预备会议也好，或便当做临时的特殊的国民大会也好，总之，它的任务，是解决当前问题，决定当前政策。同时，也就是为了团结一切力量，保障国内和平，以促进“救亡的，民主的国民大会”的。否则，在国民大会没有召集的这几个月内谁能保不发生重大事变，等不及国民大会来解决，甚而反阻碍了国民大会的召集呢？

（《文化动向》1937年第1卷第3号）