

力生章淵若著

憲政之道

吳敬恆題



中華民國三十四年六月初版

版權所有
翻印必究

憲政之道

定價每冊國幣

四百五十元

著者 力生 章淵若

印刷者 中央印刷所

經售者 正中書局

大東書局

中國文化服務社

其他各大書局

憲政之道

力生章淵若著

目次

第一編 認識論

第一章 中國憲政之要道

第二章 中國憲政之特質

第三章 中國憲政之動力

第二編 本體論

第四章 憲政與民族

第五章 憲政與民權（一）

第六章 憲政與民權（二）

第七章 憲政與民生

第八章 憲政與經濟

第九章 憲政與民意

第十章 憲政與自由

第十一章 中央政制

第十二章 均權制度

第十三章 地方制度

第二編 實踐論

第十四章 憲政與法治

第十五章 憲政與道德

第十六章 憲政與政黨

第十七章 憲政之實踐

第十八章 憲法頒行之前提

第十九章 實施憲政之準則

附錄

一、國民政府建國大綱

二、中華民國憲法草案

三、關於憲政實施工作進程之總報告

關於實施憲政總報告之決議

憲政之道

力生章淵若著

第一編 認識論

第一章 中國憲政之要道

中國憲政運動，歷五十餘年之長期苦鬥，經無數先烈之流血犧牲，始奠今日基礎。此乃累積無數慘痛經驗，以及無數血汗精力之結晶。吾人際此時會，繼往開來，究應如何不負先烈之犧牲，完成憲政之盛業，以奠民國和平統一，長治久安之基礎，實爲當前重大之任務，亦係國民共有之天職。著者十餘年來，致力於此，博考列強致治之由，尋求吾國憲政之道，綜合歸納，共得十義，願竭赤誠，貢其愚陋，深望舉國賢達，無分黨派，捐棄成見，虛心檢討，共圖憲政之治焉。

一曰愛國家——國家者，乃爲悠久無疆歷史發展的產物，人民永存的結合，亦爲超階級、超黨派、超社團、超家庭、超個人的全民意志的組織，民族合力的機體。人類進化之結果，「自然力」雖且趨消失，但「人爲力」則日漸強大。國民之力，依國家而結合。此種有組織的人爲力，遠較無組織的

自然力爲強大。而國家則爲造成此種組織力之淵泉與處分此種組織力之制度的總體（語本 Macgregor）。十九世紀以後，西洋各國之民族主義，空前發展，自波羅的海至地中海，均普遍發生熱烈的民族運動。歐洲各國之富強，其動力實乃在此。乃今之論政學者，僅見其偏，未識其全，從而盲目鼓吹個人自由主義，而不知歐洲近代歷史發展，乃有兩大洪流：一方面爲個人自由主義，一方面爲民族國家主義。此兩洪流，同時奔放，互爲衝制，始造其光華燦爛之文化，始成其政治社會的進步。吾國政治哲學，一面則崇尚禮義，而忽視法治；一面則強調「天下」，而忽視國家。故於思想上，既未有民族意識之聲望；於制度上，復不見國家機體之強固，此實民族衰微之由。故國父提倡民權主義，絕不抄襲盲從，而必冠以民族主義；其論自由，尤復示其與國家的關係。此實深識中西政理，中西國情，折衷至當之寶訓。故今日我國之憲政運動，在理論上，應揭示個人自由與民族國家之平行性與衝制性；在行動上，尤不可各愛其黨，各私其見，甚至以黨派個人的利益，妨害國家民族的利益。此爲實行憲政之第一義，尤爲期憲政，確保和平統一之大前提。幸共深察。

二曰張法治——羅馬法家之言曰：「凡社會存在之處，必有法律。」法律者，從其最廣的意義言，乃自宇宙萬物之本性中所傳之必然關係（語本孟德斯鳩），實乃修、齊、治、平之大道，國家社會不可須臾離之要素。若就其與憲政之關係觀，則更爲重要。純從實質方面言，憲政法治，固非一物；

若就其形式目的言，則憲政國家必爲法治國家，二者不啻一物之兩面。故蒲傑斯氏嘗謂民意與法治，乃民主政治之兩大要素。而近世歐西各國政治之修明，憲政之成功，尤以法治爲主力。吾國鼎革以來，軍閥政客，擁兵自逞，目無法紀，竟以武力平憲毀憲，以致造成緬帝復辟，威迫國會，軍人干政，割據內亂種種毀法亂紀之現象。此次實行憲政，懲前毖後，應即強調法治，以勵行法治爲國是，用期樹立法律之威信，建立憲政之常軌。各黨各派，宜各平立法律之前，共維法律之尊。用合法的手段，作公道的鬥爭。一切擁兵割據，破壞統一，以武力奪取政權的行動，均爲破壞憲政的罪行。查並世憲政各國，雖有政爭，雖有言論糾社集會諸種自由之保障，然其行動，均能遵循憲政常軌，絕不違越法紀，絕不訴諸武力；即其立言論事，亦均能自知其責任，自守其分際，自遵其約束。此則法治之精神，亟應爲我所取法。其次，吾國政治險陷，在乏客觀制度，以致是非不明，缺少客觀理性的標準，賞罰失度，恆隨主觀情感而出入；朝令夕改，國務不能作有效的推進；人亡政息，不能立長治久安之規模。其弊所屆，實足使政治腐敗，社會黑暗，人民權利，無由保障。夫憲政之目的，就人民言，則爲保障人民權利，以求民生之康樂；就國家言，則爲保障政治和平，以求國家之富強。而保障民權、保障和平之利器，則爲法治。尤有進者，法治之要義，不在法制之美備；即憲政新進諸邦，其形式亦初非盡善。故吾國憲政問題之重心，殊不在憲法字句體制之美備；而在如何能有「使法必行之法」。

語本商君。此則全國上下信法守法愛法護法之精神習慣，所應切實提倡者也。

四

三四堅信仰——徒法不足以自行，法律之治，憲政之行，首賴人民有堅強之信仰，信仰者，實萬事之動力也。然吾人試分析目前國人之心理，對於憲政，仍懷甚大之疑慮。或則深慮民智幼稚，以爲難期實施；或則歸於以往失敗，以爲將蹈覆轍；其尤甚者，且以憲政必須得諸鬥爭，不信當局有實施誠意，從而猜疑中傷，鼓惑離情。殊不知國民革命最初之動機與最後之目的，唯在爲民主憲政而奮鬥。殊不知中國憲政，乃歷五十餘年流血犧牲長期苦鬥之過程，始奠今日之基礎。今日之憲章，乃無數先烈無數志士仁人血汗之結晶。吾人對於如此莊嚴神聖之偉業，實應奮其最大之精誠，堅其最大之信心，以求其必成。英儒戴雪嘗言曰：「信仰憲法，雖不能一如宗教，但不可輕廢懷貳之心。」語重心長，實爲目前國民心理病態之良藥。吾國百年以來，憂患相迫，變亂頻仍；國民精神，動亂惶恐；徬徨失措，莫知所可。致對民族無自信，對國家無共信，對朋友無互信。是乃民族心理最大之危機，亦爲萬事不能合作，不能共舉之最大癥結。此次實施憲政，實乃吾國治、亂、興、替之重大關鍵；理亂禍福，全民與共，各黨各派，爲國族之前途計，尤宜捐棄成見，矢忠起信，和衷共濟，求其必成。若復猜忌觀望，甚且離間鼓惑，使五十餘年流血犧牲，血汗灌溉而得之憲政基礎，功虧一簣，毀於一旦，實將爲民國最大之罪人。

四曰重義務——今人一談憲政，每多側重爭取政權；一若憲政與政爭，有其邏輯的關係。殊不知十八世紀之政治思想，以受歷史社會諸派法家，如黑格爾、耶林、狄彥諾氏之掣掣，已失其哲學的基礎。近世政法哲學，已從個人本位，到社會本位；從權利本位，到義務本位，此實人類思想之一大進展。今試以法儒狄彥諾之說爲代表，狄氏於私法上，則提倡社會職務，否認個人的，主觀的，玄秘的權利觀念。於公法上，則強調公共職務，反對侵略的，高壓的，主觀的，命令主權。氏以『人生社會，無論強弱貧富貴賤，均有應盡之職務，初無主觀的權利。主觀權利，乃空洞無稽無可證驗之物。人爲社會的一員，均有其對社會應盡之義務，其能盡此義務，爲此目的而努力者，始有其社會的價值，始能得社會的保護。法律之目的，並非僅爲保護或尊重個人主觀權利而定，法之存在，乃以社會組織社會共存之需要，以及實行社會職務所必需的各種原素爲基礎。』社會共存之原素。存乎社會聯立關係之中，此非一家之言，亦非感情之詞，乃係立可覺察的社會秩序的事實，亦即社會組織本身之事實。』（見拙著近代法制概論）此種思想，實與確立社會關係，憲政體制，有重大的關係。國父革命哲學，精深博大，其修齊治平之一貫大道，莫不以義務爲本位。其論人生也，則曰：『當以服務爲目的』，故民生主義，非資本主義，民權主義，否認天賦人權。其論政治也，則明辨『權』『能』，曰『政府無權，人民有權』，故民權主義非虛偽代議政治；訓政目的，非爲把持政權，乃在還政於民，其論

社會理想也，則曰「大道之行也天下爲公」，故民族主義，非國家主義，尤非帝國主義；民權主義，乃最進步的民主主義；民生主義，乃最切實的社會主義。深願全國上下，各黨各派，共體國父寶訓，勿徒惑於十八世紀不科學反社會的落伍思想，徒爭天賦人權，個人自由；勿徒習於虛偽的代議政治，傳統的官僚政治，反動的獨裁政治之弊，徒營一黨一派之私，徒爭一黨一派之利，而願從思想上根本自拔，根本改造，提高對於民族國家乃至人類社會的責任心與義務感，努力於新社會，新國家，新民族的建設。

五曰辨自由——自由思想，淵源甚古，其有裨於人類文化之推進，尤於十九世紀所創造之業績，吾人自難妄加抹煞。惟以自由主義本質與先天之缺陷，其在歷史上發展之狀態，乃起伏無常，利弊互見。談民主憲政者，每僅注意文藝復興，法國革命後之自由思潮。而不知西洋歷史，乃有兩大動向，一爲希臘思潮，一爲基督思潮。互相起伏，未可執一而論。贊成自由者，則曰「不自由，毋寧死。」痛心自由者，則曰「自由自由，天下多少罪惡，假汝而行。」故提倡自由，貴明真諦。英儒拉斯基氏之言曰：「自由者，生於規則之維持；苟無規則，則今日之是非，即非明日之是非。人人處於今日不知明日之境，其爲禍之酷，將過於法令紀綱之束縛。」復曰：「真正自由，非無束縛，乃爲服從合理意志所構成之體系，而此合理意志之體系，則以國家爲最高表現形式。故吾人之意志，愈近國家，則

愈形自由：愈能順從社會之束縛，則愈能獲得自由之實質。」霍勃浩思之言曰：「惟有當意志彼此臻於協和時，各意志始得完全自由；所謂協和，乃係在合作的體系中，心智與能力，自行約束之結果。」綜上所言，可知自由者，乃生於規則之維持，乃自行約束之結果。卽正統自由主義學者如穆勒亦未嘗否認「倘使個人在社會之中，所行之事，與他人利害有關，仍應受社會或法律之制裁。」卽案提倡民主自由之政治學者如蒲徠斯氏亦曰：「以往在個人意志活動範圍者，現皆受國家立法行政之干涉，今日之世界，已踏上一個新的時代。被『集團高於一切』與『羣策羣力』兩大洪流所支配，亞富斯密以來所領導之自由放任主義，已不合時宜矣。」上所引述，俱非著者一己之見，甚且爲自由主義學者自道之言，當值國人之深辨也。（惟現代各種拘束自由之不合理的制度，亦應改善；限於篇幅，未能詳論，並希讀者明察。）

六曰利民生——國家發展之趨勢，經濟手段必戰勝政治手段（引國家學者何本海氏之言）。國父高瞻遠矚，早經昭示國人，民生問題必與民權問題同時解決。傳統憲政思想如主權在民，如自由平等，如三權分立，無非在限制國家權力，保障人民自由。然而此種思想，自工業發展，人民生活改變，以及社會關係變更以後，已日暴其弱點。蓋以往之法制，乃十八世紀之舊物，其所基之正義觀念，已不合現代經濟的生活。普魯東謂：社會正義須於經濟平等之基礎上，始有真諦。此乃國父民生哲

學之精神。故吾國今日之憲政運動，首須改革以往之立憲思想，不僅在求政治的民主，而復應重經濟的民主。所謂經濟民主，首在求國民生活之均足，力求財富之平均分配，保障人民之最低生活，提高人民之生活水準。而節制資本，平均地權，尤爲實施經濟民主之基本原則，亟宜切實規劃，與民更始，以期普利民生，俾憲政運動，能切實表揚社會的正義，代表大眾的利益，受全國人民熱烈擁護。此就憲政之目標而言也。再就憲政實踐而言，則民生與憲政之關係，亦甚密切。近代歐洲政治社會史之著者海伊氏有言曰：「歐洲民主政治的實行，乃由工業革命而發動」。法國史家賽魯氏亦謂近代歐洲政治之消進，乃由於物質之進步，人口之增加，交通之發展，都市之勃興，財富之增加，資本之發達。吾人固未可再蹈資本主義之覆轍，然欲求憲政之長成，決非表面粉飾，所可奏效，必須從經濟的基礎上，以求人民生活之改善，人民社會地位之提高，以及政治興趣之發展，始能得其發展的動力。此則近代政治社會歷史演進之定律，非主觀空想所可否定也。（另詳拙著憲政與經濟）

七曰立共信——民意爲民主憲政之要素，實施憲政，自應發揚民意，而言論信仰之自由，尤爲憲法之重要實質。實施憲政，自當愛護民意，使之發展。惟是民意一詞，涵義廣乏，苟被誤解利用，每致流弊叢生。歐戰以後，民主政治，曾發生空前危機，實亦由於民意之誤用，議會政治之腐化。此則擁護民主政治之學者，如蒲德斯氏亦未嘗諱言。故民意不可空疏虛矯，逞私立異，貴能適切國情，大

公無私。人類隨社會生活之發展，乃有治規範之需要，此乃人類社會理，亂、文、野之關鍵。晏子尙同篇有云：「古者民始生未有刑政之時，一人則一義，十人則十義……人是其義，以非人之義……是以內則父子兄弟作怨惡，離散不能相和合；天下百姓皆以水火毒藥相虧害，至有餘力，不能以相勞，腐朽餘財，不能以相分；隱匿良道，不以相教，天下之亂，若禽獸然。」西儒羅偉爾氏之言曰：「民意未必爲多數人之意見，因多數可以劫持少數，未必合理，未必代表正義。一國民意，縱有紛歧，然於國家當前重大問題，必有共同見解，必有公論共信。」近人張君勱氏於論國共問題一文中有言曰：「建國之目的，不離乎統一，不統一者不成國家。……統一不統一之分，決之有無兩種軍隊之相循於內戰，更決之於外交政策之是否一致。」（見民憲第一卷第十一期）歐美各國，雖崇自由，評論國事，發表政見，固不稍讓，然都能各守其分際，自遵其約束，而當國家危急之秋，尤能捐棄黨見，共赴國難。民國初年，國人惑於自由，缺乏憲政經驗，以致黨派分歧，民意複雜；甚至三人一派，五人一系，各謀私利，罔顧大局，以致共信不立，民意不能爲健全有力之發揮。此次實施憲政，自應矯前之失，確立共信，加強團結，鞏固統一；否則民族國家，必遭分崩離析之大禍。是則所謂黨派之利益，究將何從保障寄託乎！

八曰務平實——法乃社會實際生活之反應，其存廢興革，靡不與實際生活相適應。故憲政之行，

貴務平實。負制憲之責者，非可好高騖遠，空談理論；必求適應民族之歷史文化，社會之生活習俗，以及現實政情。國民之心理，庶能切合國情，推行盡利。英儒戴雪有言曰：「英憲之成，初非基於任何建築原理，乃如蜜蜂構巢，有巧奪天工之妙。」政治史家傅利門氏亦謂：「英憲乃其千百年來民族生活胚胎而成之結晶，其改革推進，亦隨其實際政治之變遷與需要，推陳出新，循序而成。」復考列國憲政發展之過程，其憲法之頒布，類多因時制宜。英國最初之大憲章，僅為對於英皇課稅權之限制，厥後於一六七九年，一六八八年，一九一一年，一九二八年始陸續補充。法國最初頒布者。僅為參議院政權組織法，亦屬殘缺不全；自是以後，歷年增訂，始臻完備。蘇聯制憲尤值借鑑，史達林氏嘗詔告其黨人曰：「憲法與政綱，實有其本質之差別，不能混為一談。政綱所涉者，為目前尚不存在，而將來方能完成，方能獲得之事物；憲法則不然，必須處理目前業已存在，業已完成，業已獲得之事物。……吾人主要上業已完成之較低階段，其基本原則為「各取所值」；其以「各取所需」為基本原則之較高程度，則尚未到達，吾人之憲法，自未得以此為基礎。」（見史達林講蘇聯新憲法之形成與特質）故吾人今日制憲，貴能綜合過去之歷史，歸納已得之成果，認識當前之歷史階段與任務範圍，而為忠實的紀錄；對於憲草，不必作徒快一時之苛求與批評，庶不致遠離實際，而陷憲政實施於幻影也。

九曰道中庸——為政之道，首貴折衷損益，調整至當，切忌好同惡異，執持偏見。考各國制憲之

過程，當時各種主張，無不力求調和，歸於中庸。以言美國，初有所謂統一主義與分裂主義之爭，極弗遜與漢彌爾敦派之爭，而卒歸於調和。法國制憲，曾以共和帝制之爭，一再復辟，大法屢毀，凡十二次，迨一八七五年第三共和，華龍氏提折衷方案，始趨協調，永固共和。德國韋瑪憲法，如總統地位之提高，各邦區域之劃分，是為政治上之調和；如財產私有制與財產社會化，是為經濟上的調和。英國工黨崛起，初未趨於偏激，其主張作風，仍無悖其民族固有精神。蘇聯革命，雖為劃時代的運動，然其憲法修訂的象徵，亦在表示其於政治上經濟上適應事實環境協調折衷之精神。是尤足供吾人深省，而資為借鑑。國父之三民主義，一般言之，一方面則為傳統中國文化與近代西洋文化之調和

；一方面則為國際民主，政治民主，經濟民主的綜合。分別言之，民族主義，則為國際主義與國家主義之調和；民權主義，則為分權與集權，自由與干涉之調和；民生主義，則為資本主義與社會主義之調和。實為適切國情，順應時代之極高明而極中庸之革命原則。此非一黨一派之主張，實為我中國民族對於近代人類文化之偉大貢獻。凡我國人，均應奉為國寶，視為國魂；而以此自豪，以此自信，俾思想行動，知所歸趨。中國憲政，唯有於此建立中庸之道，使萬流匯通，各得其所，始能確立長治久安之基也。

十日尚和平——英儒羅素有言：「欲求民主政治之成功，欲維民主政治於不墜，宜勿過逞強力，過甚意氣；而貴有容忍之雅量。」近世憲政之所以可貴，即在其能保障政治和平，不以武力為政爭之

工具。今日實施憲政，即在開導政治和平之坦途；民元以來武力干政循環內亂之故事，當不容復見於今日與今後之中國。顧今之論政學者，惑於歐洲中古時期之歷史背景，以爲實施憲政，必須鬭爭。殊不知我國憲政，有軍政、訓政、憲政三大時期之劃分，歐美憲政史上之所謂流血鬥爭時期，乃吾軍政時期之事。此乃革命初期之變態現象，而非憲政既成後之正常狀態。吾人苟昧於此「變」「常」之別，以其革命初期變亂之跡，誤爲憲政應循之道；甚且利用憲政口號，以爲離間朝野之口實，遂其奪取政權之陰謀，即將永啓國家紛爭之源，而永無和平統一之局。近世憲政各國，固非無黨爭，反對黨之目的，固在抨擊政府；然其手段爲合法的，其態度爲理智的，其方式爲和平的；絕不訴諸武力，以武力爲政爭之工具。一旦國家有事，且能相約政治休戰。此則近代憲政之所以可貴。吾國鼎革以還，軍閥割據稱雄，竟以武力干政；北伐以後，憂患相乘，仍未能得和平統一之局，冀立憲政常軌。今日實施憲政，全國上下，各黨各派，應各痛定思痛，切實覺悟，共矢精誠，相忍爲國，消除一切割據的派系的武力，建立統一的國家的武力，反對武力政爭，永保政治和平，則憲政之治，庶幾可期。（參看拙著中國憲政之政理基礎諸文）

凡上所述，僅涉其概，欲論其詳，當待專篇；理均平凡，無取新奇。蓋立國之道，貴循常軌，須從平凡中忠實求之也。

民國卅四年二月於重慶