

憲政問題讀本

著合 芒 白 齊翰邵 人 巴

版出 社版出名無 港香

憲政問題讀本

(每冊實價國幣壹元)

著者

巴 邵 白

翰

人 齊 芒

出版者 無名出版社

經售者 全國各大書局

版	所
權	有

中華民國二十九年二月初版

本社出版書籍

國際反戰反法西斯運動

孫治方譯

三角

戰爭新聞讀法

盧豫冬著

二角五分

漢英對照

文學小叢書

1. 移行

張天翼原著 五角

2. 阿娥

孫席珍原著 二角五分

3. 差半車麥稭

姚雪垠原著 二角五分

目次

第一章 總論

第一節 引言·····	一
-------------	---

第二節 中國革命的性質與任務·····	一〇
---------------------	----

第三節 抗戰中中國政治的進程·····	二〇
---------------------	----

第四節 抗戰的新階段與新任務·····	三六
---------------------	----

第二章 兩個世界的民主政治

第一節 憲法與民主政治的連鎖性·····	四四
----------------------	----

第二節 資本主義世界憲法的特徵·····	四八
----------------------	----

第三節 社會主義的憲法及其特徵·····	六三
----------------------	----

第三章 中國憲政運動的回顧

第一節 憲政運動的四個時期·····	七三
--------------------	----

第二節	清末的憲政啓蒙運動·····	七五
-----	----------------	----

第三節	從辛亥革命到二次護法的民主憲政運動·····	八七
-----	------------------------	----

第四節	民主憲政運動與民族革命運動的合流·····	一〇四
-----	-----------------------	-----

第五節	民族統一戰線的形式與憲政運動的發展·····	一二三
-----	------------------------	-----

第四章 中山先生的民主憲政觀及其發展

第一節	中山先生的憲政觀·····	一四二
-----	---------------	-----

第二節	中山先生的民主思想的發展·····	一六〇
-----	-------------------	-----

第三節	對於中山先生的民主憲政觀之曲解者的批判·····	一七〇
-----	--------------------------	-----

第五章 對於現階段民主憲政的意見

第一節	中國需要民主政治和憲法·····	一九九
-----	------------------	-----

第二節	對於五五憲法等意見·····	二〇七
-----	----------------	-----

第三節	當前憲政運動之主要任務·····	二一五
-----	------------------	-----

編者後記·····	二二九
-----------	-----

第一章 總論

第一節 引言

民主憲政運動在當前又引起了一個高潮。這決不是無緣無故的，這是中國的歷史和抗戰的現實所要求於我們的當前主要的課題。爲此我們對於民主政治與憲政運動，必須有透澈的了解。

民主政治是以人民來管理國家政事的一種政治，而人民與政府的關係，民族與國家爲關係，都給歸定在國家大法——憲法的中間，人民與政府的權利與義務，各民族間的政治的地位，以及省縣與中央的權限與統屬關係，均須按照憲法的規定來執行。這就是民主憲政的一種極淺近的解釋。所以民主政治必須有兩個基本的精神：其一是人民須有切實

執行政權的機構，和政府須有切實執行治權的法制。

但民主憲政的實行，決不是一蹴而成的。它在開始以憲法的形式而實行憲政的時候，必然有一段悠長的實現民主政治的鬭爭的歷史。同時，還必須具備實行這一種政治底社會的經濟的條件。一般說來，民主政治是資本主義的政治形態，這就是說，西歐的民主政治的發達，是在資本主義發達了的十八十九世紀的事。它最初是作為一種反封建貴族政權的形式而出現的。它是布爾喬亞這一階級為其中心領導，聯合工人農民羣衆來奪取政治的一種政治形式。但在封建貴族政權被推翻以後，資產階級雖然還保存着這一政治形態，却已把政權集中到自己的階級的手裏來了，於是在其發展過程中，政治的民主性逐漸減少，終至於法西斯化了。

相反的，在社會主義革命的國家裏，當它推翻了資產階級政權以後，實行了階級的獨裁制度，採取工農專政的政治形態。它是通過了消滅階級的歷史過程，使政治到達了真正的民主主義的地步。但這也同樣以社會的經濟結構的改造為其基礎的。

爲明白世界各國的民主政治，有怎樣不同的形式和事實，我們有從資本主義世界和社會主義世界這兩個角度上，來對它考察一下的必要。

但中國在今天顯然不屬於這兩世界的任何一個範疇裏的，它是否要重走一下資產階級的民主政治的路，還是要照樣走上社會主義的民主政治的路呢？這是我們首先需要明白的一點。

我們知道中山先生一生的奮鬥歷程，便是爲中國民主政治的建立而奮鬥的。中山先生的三民主義，就是現階段中國所需要的民主政治。三民主義的民權主義，固然是實行民主政治的主要的政治學說，但民主政治的實現，必須以社會經濟基礎爲其條件，所以中山先生的民主主義，同樣是其民主政治的內容和實際。

然而中國歷年來，外受帝國主義的侵略，內受封建勢力的壓迫。而專制封建政治之統治中國，自周秦以來迄至道光之間，足足佔有三千餘年的歷史。中國自有文字以來的全歷史，幾乎全爲專制封建政治所控制。至「鴉片戰爭」以後，帝國主義者以中國爲其市場，破

竹似的侵入，雖然給予專制封建政治以打擊，但帝國主義爲便利其侵略起見，仍舊不遺餘力的扶植着封建勢力。自「戊戌變政」以來，雖然有這悠長的爲民主政治而奮鬥的歷史，但終未見民主政治之實現。因之我們對於過去的民主憲政的運動，必須重新檢討一番，對於中山先生的民主政治理想，必須闡述得更爲明白，前後才可以負擔起當前的民主憲政運動的重大任務。

二十八年二月裏，第三屆國民參政會開會時，參政員周覽等提出了一個確立「民主法以奠定建國基礎案」。那原文如下：

我們政治應以民主及法治爲基礎，立爲建國之原則，亦爲國人所遵重。值此抗戰日益有利，建國正在開始之際，我人尤宜激勵民主法治之精神，確立民主法治之制度，以期訓政最有實質之成就，而爲憲政預立穩固的基礎。謹敬舉理由如左：（一）我國政治習慣，凡改進之事，類皆自上而下，現在不但國家有空前之統一，而且全國有共戴之領袖，苟能乘此時機，由領袖奠定民主法治之基礎，樹立國家恆久之制度，其事不繁，其效應宏，此其一。（二）民主及法治基礎之樹立，至少須有十年之推行。夫國人對於民主及法治，雖已有四五十年之歷史，但從無五年不斷之推行。我人此時既有共戴之領袖，則正應趕速爲最大之努力，於此後一二十年中，使中國得有民主及法治之

穩固基礎，並進而成爲一理想的近代自由國家，時不可緩，此其二。（三）我國過去十年，舉凡政治軍事，皆有顯著之進步；但此進步，實爲敵人之毀壞所造成。無論在政治上或經濟上應有之制度，既從未確立，守法之精神，亦未普遍；爲國家之永久計，一切設施，必須早日促其完成，此其三。（四）我國年來對於統一政府之權力，亦日益擴大，凡昔日屬私人活動範圍以內之事，而今歸政府處理者，不知凡幾；如人民參政之權力，不能與政府權力之擴張亦步亦趨，勢必造成一個極權國家，於整個民族之前途，有異常不良之影響，故此時不能不急求逐漸增加人民參政之權力，此其四。（五）世界各大國正在形成民主與反民主兩大集團，即英相張伯倫，近與民主國家，同氣相求，同聲相應，近之可以增加民主國家對我抗戰之同情協助，遠之可以爲世界和平謀共同之奮鬥，此其五。（六）各級公務員之責任心，須由引導始，方能自動發揮，故如何使公務員能負責任，繫於政治之風氣，尤關於居上位者如何使其能負責任。至於法治，須先以守法之精神，使其守法，固應爲上下一致之習慣；而在位者之大員，尤應以身作則，實爲民治之根本，守法爲法治之前提，此二者，蓋皆待早日培植者也，此其六。

基於上述種種理由，同人謹爲下列建議：（一）政府行動應法律化，我國既以法治爲理想之目標，政府今後一切行動，須絕對以現行有效法律爲根本。若行動自行動，而法律自法律，則法律既不足以示信，上下即不能養成守法之習慣。此後一切法律，一經由合法機關與合法續訂立公布後，在該法未經正式修改前，政府行動之有關者，應以之爲準繩，而不可以一時人事之方便，而有所違反之，忽略之，或曲解之。（二）政府設施應制度化。我國現在改革時期，政治經濟各方面之一切制度，實質上多未具備，過去一切設施，諸如用人等等，多隨主其事之長官爲轉移，以致事無定規，官無定職，職責不分，系統不明；長官對之信任，則可任其越權，長官與之無舊，則求食粟而已。此乃

舊時國家之幕府制，非近代國家之文官制也。此乃一時集合之人治，非國家永久之法治也。此風足以長蓬蓬，不足以培植責任心也。故今後政府一切設施，務須求其制度化，務使政府之整個組織，成爲一健全之機能，一經發動，則各部門均能盡其最大最善之效能，使此整個之機能，合乎近代政府行政之原則。

茲擇其有關制度應行之重要改革述之如下：（甲）吏治制度必須建立。國家用人，必須以才能爲標準，然後始能賢者在位，能者在職。歷史上我國官場中用人每每非親即故，以長官之好惡親疏爲進退人員之標準；此固數千年之積習，今已頗有改正，惜其去清除猶遠也。除此之外，似其要於在一切部分中均實施吏治制度（又名文職服務制），此制普遍推行後，在消極方面，既可以限制濫私，在積極方面，自可以發揮公正，鼓勵賢才，此納民軌物之大道也。（乙）公務人員權責，必須分明，在今日我國政界中，公務人員或者有權無責，或者有責無權，結果所屆，往往一事無人負責，亦無法責某人負責，此後應劃清權責，使有責者必須其權足以相稱，然後人人皆能盡心力而爲之，而成敗之責任，亦有攸歸。（丙）機關系統，必須清楚。一事不交由若干機關執行，否則將無一機關肯負責，能負責全責，甚至彼此衝突，萬事不成。且中國政府機關，多各自爲政，彼此甚少聯繫，如遇某事必須與其他機關合作者，亦往往不能獲得應有之合作。是以各機關間之關係，必須劃清，以收分工合作之效。（三）政府體制應民主化，我國政治之應以民主爲目的，本爲上下一致的要求。故目下所討論者，不在此目的，而在以如何辦法，使此目的得漸進的穩妥的達到也。茲謹擬辦法如下：在我國未實行憲政以前，政府之應受中國國民黨指導，與夫政府之應由中國國民黨組織，已爲全國人民所公認，當然不應求其變更。然由黨所指導，且受黨所指導之政府，仍應向國民負責，國民如依法對政府表示不滿後，政府仍不能設法滿人意時，應分別輕重，加以改正或改組。黨應以現有之國民參

政會，或改善加強後，更有代表人民性之參政會爲民意機關，並用漸進的方式，使之具有依法監督行政之權力，以上建議，是否有當，敬候公決。

這一提案是獲得全體參政會通過了。但顯然的，周覽等的提案主要側重確立於法治制度之建立，即想從肅整吏治中來確定建國基礎。是屬於中山先生所說的「治權」之整飭的一部分的。但欲建立法治精神，必須提高民權，（即中山先生所指示的政權，）與製定憲法。因之在第四屆參政會裏，根據了七個提案合併討論，通過了一個「定期召集國民大會，實行憲政，保障各抗日黨派合法權利，及集中人才改革行政機構」的決議。決議的原文是：

「（甲）治本辦法：（一）請政府明令定期召開國民大會，製定憲法，實行憲政。（二）由隊長指定參政員若干，組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。（乙）治標辦法：（一）請政府明令宣佈全國人民除漢奸外，在法律上其政治地位一律平等。（二）爲適應戰時需要，政府機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。」

這是一個非常切中時弊的決議。之後，國民黨六中全會，也接受了這一決議，在其宣言中有說。

(二)本會議對內最重要之決議，爲定期召開國民大會與加緊促成縣政建設，此兩者實有密切之關聯，同爲完成建國工作必需之步驟。召開國民大會爲本黨多年一貫之期望，本黨總裁在民國廿二年長城戰役以後，即提出加緊完成訓政提早開始憲政之主張。蓋鑒於國難之嚴重與世變之不測，認爲必須早日完成建國綱之程序，制定全國共循之永久大法，而後可以應付未來之變局，保障國家之生存。自民國廿二年開始起草憲法案，廿三年公佈初稿，廿四年及廿五年迭有關於國民大會之決議，徒以連年憂患，準備甫經着手，障礙輒復迭生。廿六年國民大會之召集，本已確定日期，抗戰既起，衛國爲先，選舉事務，遂致停頓。本會議今特鄭重決議，限民國廿九年召集國民大會，以期早日制定憲法，俾於抗戰勝利接近之日，完建國工作未竟之功。追溯總理與革命先烈奮鬥之途徑，近鑒於世變方殷，而吾國家猶未脫漂搖風雨之危境。本黨以建立民國爲歷史的重大使命，其對於憲政實施之期望更切於吾全國同胞，唯望吾同胞深念總理謀國之誠與救國之勇，認識總理革命目的在於建立民有、民治、民享之國家，以三民主義與建國大綱之二大要典，劃後來居上之民國。在此國民大會即將召集之時，當從積極方面相互激勵，以履行吾人革命之義務。蓋革命民政之獲得，第一步在國民革命初期事業，即推翻軍閥之成功；第二步在國民革命之後期，即以全國國民一致之努力求得對日抗戰之勝利，以保障國家之獨立自由與平等者，保障

我國民各個人之自由與利益。義務所在，權利隨之；此非任何人所得而予，亦非任何人所得而非。吾國近年國力衰弱，民力散漫之現象，推其本源，實由忽略總理革命程序以縣爲自治單位之精義與地方自治開始實行法之規定，因而籌備自治，未彰其實效，一切政治建設，既未能確奠其基礎，而組織民衆訓練民衆之工作，遂未由推進。抗戰既起，此種缺陷更見顯著。中央爰於本年九月有縣各級組織綱要之頒佈，期師管敬養衛各事項，遂已貫注，由當地人民自身之努力，謀地方事業確實之推進，而以訓練合格之人員分配於縣、區、鄉、鎮，以爲實際之輔導；於督勵之中，收培植民權之效。本會議認爲此一法案，乃實行憲政真實之保障，亦爲使中國造成近代國家必由之途徑；不惟後方各省，胥當全力進行，即戰區各地，亦宜排除萬難，普遍推動。所望全國賢智，一致提倡，各地同胞，共同致力，而後民力得以發揚，國力由是增進；而後長期的全面抗戰，得因各地基礎力量之培成，而益增其最後勝利之因素。由此而實施憲政，乃能使國基鞏固，而五十餘年來本黨革命先烈與全國同胞爲建立民國之犧牲奮鬥，始不陷於空虛，國家人民久遠之福利，亦必造端於此。」

由此可見今天實行民主憲政，已爲全國政府人民的一致要求。但作爲這要求的歷史任務與現實政治的基礎，我們必須作更進一步的認識。這就是我們在這一章總論裏所要不憚絮說的。

第二節 中國革命的性質與任務

什麼是中國革命的歷史任務呢？要明白這一點，首先我們要明白中國直到今天還是一個什麼樣的國家。

關於這個問題，本來已經早已解決了的問題，但實際上擺在我們眼前的却有二種現象。一種是曲解了中山先生的革命學說，把中山先生的革命理論和恢復中國的封建文化教條相結合起來，而脫離了它的基本的任務；另一種是以爲中國經過了一九二七的大革命，中國社會已有根本的改變，因之它的革命任務也改變了。這兩種不正確觀點，始終還佔着社會思想界的一部分地位，我們覺得大有重加說明的必要。

首先我們應該分析中山先生對於這一問題的見解。中山先生在三民主義民族主義第五講裏，總結了以前幾講的意思說道：

「……我們民族是受甚麼禍害呢？所受的禍害是從那裏來的呢？是從列強來的。所受的禍害，詳細的說，一是

受政治力的壓迫，二是受經濟力的壓迫，三是受列強人口的壓迫……」

這三種壓迫，站在列強方面說，也就是對中國三種侵略的方式。而這種侵略的方式，正是一切帝國主義國家對殖民地國家所施行的必要手段。中國雖然沒有一個固定的宗主國，雖然在政治上沒有亡給某一個國家，但是在經濟上「中國所受到的列強經濟力的壓迫，不止是半殖民地，比較全殖民地還要厲害。」而且中國和各國締結了不平等條約，「凡是和中國有條約的國家，都是中國的主人，所以中國不只做一個國家的殖民地，是做各國的殖民地。我們不止做一國的奴隸，是做各國的奴隸……故叫中國做半殖封地，是很不對的，依我定一個名詞，應該叫做「次殖民地」……」（民族主義第二講）——而中國「次殖民地」地位之被造成，那就是各帝國主義列強，以不平等條約，束縛了中國的壯大和發展，以便利他們的政治，經濟，以至於文化，人口的侵略和壓迫。這就是中國革命負上了一個基本的任務。這基本任務是什麼？那就是我們聽得爛熟了的，然而却始終沒有做得到家的「反帝」的任務。

但這不過是中國社會，由於外燄的力量，而造成它的性質的一方面。而所以被造成爲殖民地的，還有它內部的原因。這就是說，中國不僅是『半殖民地』或『次殖民地』的國家。中國還是個封建勢力沒有剷除盡淨的國家。但什麼是中國的封建勢力呢？中山先生在其主張召開國民會議的時候，不斷指責彼時的封建軍閥造成中國內亂的原因。而在國民黨第二次全國代表大會宣言裏，更有簡明的指出：

「在軍閥與帝國勾結之現狀中，官僚則駿奔以爲軍閥之給事者，在買辦階級受帝國主義之顧使氣使之現狀中，土豪則蟻附以爲買辦階級之響應者，不寧惟是，買辦階級及土豪，平日於經濟上既佔優越之地位，泊乎得帝國主義者之媒介，以與軍閥官僚勾結，則進而於政治上亦佔優越之地位。試觀全國商埠表面，雖似趨於繁榮，而其內幕，則不免受帝國主義及其附庸者之支配。至於村落，則其困窮之象，每況愈下。蓋商業爲所操縱，新興工業爲所扼制，農業手工業爲所摧毀，農民工人之利益爲所蠶蝕，更無待言。民窮財盡，悉由於此……」

這就是說明代表封建勢力的軍閥，土豪，買辦，和帝國主義相互勾結的情形——說明了中國封建勢力的存在的現象的一面。但中國社會之尙停留在半封建狀態裏，其特徵，不

但表現在政治上，還表現在生產方式和剝削關係上。這一封建剝削的經濟關係的存在，也就造成了鄉村間的豪紳地主的勢力，同樣反映到政治舞台上來。這也使中國革命負上了另一個基本的任務，那便是「反封建」的任務。所以中國國民黨在其第二次全國代表大會宣言中指出中國的兩條出路：

「其一 對外當打倒帝國主義，其必要手段，一曰，聯合世界革命的先進國。二曰，聯合世界上一切被壓迫民族。三曰，聯合帝國主義者本國內大多數被壓迫之人民。」

「其二 對內當打倒一切帝國主義之工具，首爲軍閥，次則官僚土豪買辦階級。其必要之手段，一曰，造成人民的軍隊。二曰，造成廉潔的政府。三曰，提倡保護國內新興工業。四曰，保障農工團體，扶助其發展。」

這兩條出路，也可說是完成中國殖民地革命的兩個基本的任務。這基本的任務，又可用極簡明的語言予以說明，便是「反帝反封建」的任務。

自然十餘年來，中國社會不是沒有變化的。首先第一，中國國民黨已由於十五年的北伐，而統治了全中國。但我們也決不能抹殺歷史事實；十餘年的歷史事實，由於不斷的內戰，沒有把中國的政治，向中山先生所手訂的，或由中山先生的三民主義所引申出來的，那革