

汉语法学文丛

宪政之道

张君勱 著

清华大学出版社

汉语法学文丛

宪政之道

张君勱 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书辑录张君勱先生主要的宪法学著述,概分为三部分。上部“国宪议”为先生 1922 年应邀参加“国是会议”,起草国宪大纲时所著;中部“中华民国民主宪法十讲”为先生 1946 年参加政协会议,起草宪法草案后的讲稿,两者均可谓“宪法草案”的学术疏议;下部所辑文章,为先生在西式宪政与中国实践两相关照下,谋求我国现代治道与治式的学术努力。全书冠名“宪政之道”,既因先生为文,实录了中国宪政历程,又因先生所述,道出宪政之精义,同时彰显了先生一生在学术与政治之间的徘徊。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

宪政之道/张君勱著. —北京:清华大学出版社,2006.8
ISBN 7-302-13114-7

I. 宪… II. 张… III. 宪法学—研究—中国 IV. D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 058218 号

出 版 者: 清华大学出版社	地 址: 北京清华大学学研大厦
http://www.tup.com.cn	邮 编: 100084
社 总 机: 010-62770175	客 户 服 务: 010-62776969
组稿编辑: 方 洁	
文稿编辑: 王巧珍	
印 刷 者: 清华大学印刷厂	
装 订 者: 三河市金元印装有限公司	
发 行 者: 新华书店总店北京发行所	
开 本: 155×230 印张: 26 字数: 341 千字	
版 次: 2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷	
书 号: ISBN 7-302-13114-7/D·214	
印 数: 1~4000	
定 价: 39.00 元	



张君勱 (1887—1969)，名嘉森，字君劭、士林，号立斋，别署“世界室主人”，江苏宝山（今属上海）人。6岁入私塾，12岁入上海江南制造局广方言馆，16岁中秀才。1906年入日本早稻田大学攻读法律与政治学，随后加入梁启超主持的“政闻社”，1910年获政治学学士学位。1911年参加清政府的殿试，授翰林院庶吉士。1913年赴德国柏林大学攻读政治学，1915年回国后任上海《时事新报》总编辑。1918年随梁启超赴欧洲考察，之后留在德国师从倭铿学习哲学。1922年回国后活跃于政、学两界，参与宪法起草，宣扬国家社会主义。1945年奉派出席联合国会议，代表中国签署联合国宪章。1949年后讲学于世界各地，宣扬中国文化。1951年起定居美国，从事儒学研究。1969年病逝于旧金山。张君勱自称一生“徘徊于学术、政治之间”，阐明儒学而不忽略实际政治。被誉为中国“宪政之父”，新儒家主要代表。有大量儒学、政治著作刊行于世。

汉语法学文丛

许章润 主编

“汉语法学文丛”刊布以中文作为原创表意工具，陈述中国法律思想的著作。内容覆盖法律哲学、比较法、法律史、宪政与国际法等领域，包括专著、文集和选辑。既有经典重刊，亦有回应当下生活的新作。期于沙聚跬积的劳心劳力中，凝练汉语法意，建设中国文明的法律智慧。

第二批书目

1. 《宪政与民主》
萧公权 著
2. 《中国法制史论述丛稿》
黄静嘉 著
3. 《宪政之道》
张君勱 著
4. 《公道、自由与法》
燕树棠 著
5. 《以法律为业——关于法律理性、形式和技术》
许章润 著

作者简介

张君劢（1887—1969），名嘉森，字君劢、士林，号立斋，别署“世界室主人”，江苏宝山（今属上海市）人。6岁入私塾，12岁入上海江南制造局广方言馆，16岁中秀才。1906年入日本早稻田大学攻读法律与政治学，随后加入梁启超主持的“政闻社”，1910年获政治学学士学位。1911年参加清政府的殿试，授翰林院庶吉士。1913年赴德国柏林大学攻读政治学，1915年回国后任上海《时事新报》总编辑。1918年随梁启超赴欧洲考察，之后留在德国师从倭铿学习哲学。1922年回国后活跃于政、学两界，参与宪法起草，宣扬国家社会主义。1945年奉派出席联合国会议，代表中国签署联合国宪章。1949年后讲学于世界各地，宣扬中国文化。1951年起定居美国，从事儒学研究。1969年病逝于旧金山。张君劢自称一生“徘徊于学术与政治之间”，阐明儒学而不忽略实际政治，被誉为中国“宪政之父”，新儒家主要代表。有大量儒学、政治学著作刊行于世。

宝山张君劢，以新儒家名世，然其作为中国“宪政之父”的盛名，却一直湮没不彰。本书度辑了先生宪法学方面的主要著作，概分为三部分，裨读者对先生的宪政思想有所了解。

先生1922年学成归国后，应邀参加国是会议，受国是会议国宪草议委员会所嘱，起草国宪草案，觉各问题有详细说明之必要，乃著《国宪议》，是为本书之上部；1946年，先生作为民主党派领袖，参加政协会议，草拟宪法草案，其后于上海八仙桥青年会讲解民国宪法之未来，讲稿结集成册，名为《中华民国民主宪法十讲》，是为本书之中部；先生并于两部宪法草案前后，著书立说，奔走呼号，为我国治道与治世的重建，殚精竭虑，指点迷津，择其要者12篇，辑为本书下部。先生以当时人论当时事，既能发明真知，亦不免为时代所局限，祈读者明察。

业师许章润教授指导文集编辑。学弟王进文君、任华敏君帮助校对部分文稿，在此特别感谢。下部中的单篇论文，均通过清华大学图书馆馆际互借系统或复印或拍照，系统的高效率以及馆内老师认真负责的态度，大大减轻了寻找资料的负担；清华大学出版社编辑任劳任怨，巨细萦心，保证了出版质量，在此一并感谢。

翟志勇 周林刚

2006年2月15日

我与宪法(代序)*

前几天邓院长要我讲宪法问题。我从前本是最热心宪法的，现在却完全冷下来而不敢谈宪法了。所以对于邓院长本不能应命，后来固辞不获，只得以“宪法之前提”为题来和诸君讨论。为什么我对于宪法，会从那样的热心，变成今日的冷淡？其中原因，就可求之于今晚所讲的“宪法之前提”中。

在日俄战争以前，我正在日本念书，其时正是中国要求宪法最紧张的时候。等到日俄战争后，俄国亦变为宪法国，当时大家认定日本人能战胜俄国的原因，在于日本是立宪的国家，俄国是专制国家。我当时已经很注意日本的宪法，尤其注意日本宪法起草者伊藤博文。虽然说日本之所以胜俄，立宪是一种关系，但是对于日本宪法，究竟不能满意，因为日本的宪法是以天皇大权为基础的。

除日本宪法之外，当时大家所学习的，还有英美及大陆诸国的宪法。英国是不成文的宪法，非他国所能效法。至于美国，是由邦联而进为联邦国，中间在菲勒特尔菲亚，开过一次宪法会议，由各州代表集议而成。其代表中主张增加中央权力和国家的统一性的为哈米尔顿(Hamilton)、迈迭生(Madison)等，在宪法会议时办了一个杂志，名《联邦国》(The Federalist)，专讨论中央与各州的权限问题。我当时读到这种杂志，使我感觉到几个少数人，能左右一国的大法，我们远东的青年，为什么不应该努力呢？总之，宪法起草者的工作，这时候都深镌在我的脑中。

民国元年(1912)底，我去德国留学，去国既远，自然对于中国的宪法运动，无法参加，但还是研究政治、经济这类学问，

* 本文为作者在广州中山大学法学院演讲，原刊于《再生杂志》，第二卷第九期。

所以也注意到德国宪法、文官制和地方自治等问题。1914年世界大战爆发，我抛弃学校功课，专留心各国战况，曾由德去英，留半年之久。1915年秋，洪宪帝制发生，我由欧洲赶回来，加入倒袁之役，大约回国后四个月，洪宪便倒了。当时国内恢复国会，并预备完成宪法，国会中关于采用孔教来做教育本旨一条，闹了一顿，后来因德国宣战事起，全国注意点由宪法而移到宣战问题。当时有一部分人，主张借对外宣战的机会，以提高自己的国际地位，取得平和会议中的发言权，这种希望是源于意大利之加富尔参加俄土之战的先例。不料因此问题，反酿成复辟运动，接着又是打倒复辟，宪法工作的进行，因此搁置，国会也就解散了。

欧洲休战将成之日，我又到欧洲，正值俄、德两国革命之后，1919年在瑞士买了一本苏俄宪法，我连瑞士山水都不去游览，赶快把俄宪法翻译出来。德国于1918年革命，不及一年，德宪宣布，当时我有点感触，就是中华民国成立已经七年，还没有宪法，而德国革命后不到九、十个月，宪法便完全成立。德国起草宪法时，国内情形非常纷乱，有共产党，有君主党，又有社会民主党，共产党和社会民主党赞成了，而君主党反对，对于宪法的进行，困难到极点，但是德国的宪法究竟还能在几个月内成功，这种情形，在中国真是望尘莫及了。

1922年回国，我个人兴趣又不在宪法方面，而转入哲学问题。其时上海七个职业团体发起之国是会议，议决起草宪法，他们以为中国成立了好几年，宪法还没有成功，何妨拟定一个宪法草案，以供国人参考。议定之后，由我和章太炎先生任起草之责，当时我主张采用内阁制，太炎先生主张采用瑞士的委员制，我先拟了一份内阁制的宪法，后来太炎先生强迫我再拟一份委员制的宪法，我碍于情面，又起草了一份，我一个人在两周间起草了两份宪法，我自己也觉得好笑。后来我著了一本书名《国宪

议》，内中有一封致太炎先生的信，申述我不赞成采委员制的理由。我对于宪法的兴趣，从此便告一结束。

我为什么改变的呢？唯一的原因就是在于“宪法之前提”问题。宪法为全国上下共守的公法，在未实行前，一定有许多基本条件，即所谓前提，前提具备后，宪法才能运用，前提未立，又何从谈宪法？中国现在要谈宪法，必得要顾及以前制宪的历史，否则，还是失败。

宪法之前提，可以从两方面看，一方面是政府，一方面是人民，最要紧的，还靠人民的能力。

第一，从政府方面说，中国人太聪明，因为太聪明，纸上的黑字，实在不够拘束他们，无论条文如何的束缚，他总有他的巧妙方法来遁逃于宪法之外，所以犹之乎纸上画刀，丝毫无补。中国人有句老话，叫“舞文弄法”，这的确可以表现中国国民性。（甲）民国元年南方政府已经成立，于是以总统一席为条件，促袁世凯接受共和，袁且宣誓赞成，后来怎样呢？民元时南方促其就职，派蔡元培往迎，袁不愿南下，乃令曹錕在北方兵变，即藉口不到南方。（乙）袁当政后，屡与国会冲突，即为阁员通过问题，一次提出后，不能通过，二次再提出，还不能通过，袁即以署理或以次长代理的形式任免阁员，宪法上的限制，可以规避。（丙）还有一件事，民国六、七年间又闹预算问题。照宪法的规定，预算是由政府编制，提交国会，当时政府很不愿意做这件事，因为这样一来，政府便不能滥用，而且当时也编不出收支适合的预算案。国会再三质问，政府无法，便将各部用账，一齐送交国会，令国会编预算案，国会如何能编得出？政府乃大加恐吓，谓预算案再编不出，即军饷不能发给，军饷不能发给，便有兵变之虞，结果，国会只有置之不问。以上三件事都是证明中国人会弄法。议会中最重要者在牵制与平衡之原则（check and balance），意即互相监督之意，然如果各不相下，便无办法。所

以必须在牵制与平衡之原则下，能互相合作，才能运用。

第二，从人民方面说，关键更为重大，因为人民是国家的主人翁。欧美政治之好，不在政党领袖，而在国民的本身好。英国人民看到政府不好时，即起来反抗，所谓反抗，并不是革命，而是要求选举，因为各人可以自由拥护各党。这样情形，中国人能做到吗？中国人穷，不识字，即使教他选举，又有何用？人到穷极的时候，哪会对政治有表示？人总得要先养后教，既不能养，又何能教？所以这是中心问题，也就是中国宪法之前提的中心问题。谈到中国人之普通现象是：

（一）愚蠢。中国愚昧的人占多数，不识字的文盲，较其他国家为多，平民教育，至今空有其名，尚未能实行。我们在立宪大运动之前不设法去其愚昧，而令其参加政治，令其运用政治，岂非笑话。

（二）中国人默然无动、消极、胆怯。譬如两人互殴，因而涉讼，路人决不敢出而证其是非曲直，在这样情形之下，何能实行宪法？因为是非的标准，必得人民自动参加，才有价值。这种胆怯、消极，换句话说，就是缺乏公的精神（lack of public spirit），如何可以施行宪政。即以沪上绑票而论，看见人被绑，固然不敢声张，而被绑者的家属，总是秘密拿钱赎回，而不敢报告官厅，因为一报告官厅，反而于被绑者有害，这样一来，即不啻去保护犯人，使其格外横行无忌，这种精神与西洋却相反。弥尔（J. S. Mill）曾说过一段很有价值的话：

人民苟不能与法律或政府机关合作，以防制犯罪人，他们所能享受的自由，便极有限。如果一个民族，但情愿庇护他人，不愿以犯人报告官厅，或者像印度人对于抢劫者，不但不提出证据来告发他，而且佯为不知地替他隐匿，或者像欧洲许多国家，一直到现在，看见杀人的人，仍然以为这是

警察的责任，谓此事与己无关，还是以不干涉为妥……这种情形，政府自然流于专制，人民不能辅助法律，可以说文明生活的基础，便无所寄托了。

但是中国虽缺乏公的精神，对于公事无勇气，反过来看，帮朋友，帮小团体，又很热心，这是因其有个人利害的原故。这种为私则热心，为公则胆小，于国家何补呢？

（三）猎官运动。中国人对于猎官很热心，猎官运动本来是日本名词，猎是有攫取的意思，如果国家有文官制度，则文官自有保障，所以文官制度与国家政治的清明，有密切关系。英国人并且最恨政府多设机关，因为多设机关，人民便必须增加担负，至于大陆方面则稍异。弥尔曾经说过这样一段话：

猎官运动是一种野心，在英国人可以说绝对不流行的，除少数服务政界外，英国人的观念，自有其求生之途径，或经营商业，或从事于职业。英国人最不愿意以政党或个人来争取官阶，至于增加公共机关，在英国人看来，没有旁的事再比它更讨厌。至于大陆方面的国家则异乎是，他们宁愿多加赋税，而丝毫不愿意减少他们自己或他们的亲戚求位置之机会，在他们看来，所谓节省经费，不是要裁汰机关，而是一部分人的薪水之裁减，由他人薪水的裁减，自己可以分润一点。

西班牙、南美洲也都希望猎官，因而常常希望政府变动，因猎官运动而南欧常发生内乱和革命。

那么，照这样说来，中国在这种情形之下，能实行宪法吗？诸位正在兴高采烈的研究宪法，我也决不来扫诸位的兴，但是中国何日才有希望呢？我以为中国在现状下求宪法空文，其结果愈

糟，中国以后非要无所利图的求国家进步，政治是不会好的。从前人民彼此之间的“你是你，我是我”的观念太强，现在交通既便，各省人民之意志，容易融洽，还有因交通便利之故，语言容易统一，与其说以注音字母统一国语，不如说交通为统一国音之利器。并且国内虽然连年内战，而在学术上、智识上，总算有了进步。况且我们还请到一位教书先生——日本帝国主义——虽然他取去了中国四省，但在无形中却唤醒了酣睡的同胞，打破了国民的漠然无动和消极的性质。我以为有了好的人民，自然就会有好的政府，我希望全国上下注意于四万万人都要有饭吃，有衣穿，能识字，能有智识，人民正如造房子的地脚，有了地脚，自然会有房子，我所以不谈宪法而注意国民身上，其原因即在此。

在座诸君对于这次宪法草案，都很有兴趣的去研究它，我也不愿太扫诸君的兴会，所以说了“宪法之前提”这样的题目，作为诸君的参考。

目 录

作者简介	(1)
编者说明	翟志勇 周林刚 (3)
我与宪法 (代序)	(5)

上部 国 宪 议

自序	(3)
凡例	(7)
发端	(10)
篇一 中央与各省权限之划分 上	(13)
篇二 中央与各省权限之划分 下	(21)
篇三 国宪中之省宪大纲	(33)
篇四 选举与一院制	(40)
篇五 瑞士委员会制之讨论	(46)
篇六 军人与大总统选举	(55)
篇七 法律生活之统一	(62)
篇八 军制	(68)
篇九 国税与省税	(76)

篇十 社会主义之规定	(84)
篇十一 解释宪法之机关	(93)
篇十二 宪法之修改	(101)
结论	(108)
附录 中华民国宪法草案（国是会议国宪草议委员会）	(111)

中部 中华民国民主宪法十讲

自序	(129)
第二序	(132)
第一讲 国家为什么要宪法	(134)
第二讲 吾国宪政何以至今没有确立	(144)
第三讲 人权为宪政基本	(154)
第四讲 国民大会问题	(168)
第五讲 行政权（总统与行政院）	(181)
第六讲 立法权（立法院等）	(198)
第七讲 司法独立	(211)
第八讲 民主国政党	(221)
第九讲 立宪国家财政	(230)
第十讲 朝野上下之大责任	(241)

下部 单篇论著选

篇一 德国新共和宪法评	(253)
篇二 英德美三国市制及广州市制上之观察	(285)

篇三	德国及其邦宪法对于世界法制史上之新贡献	(301)
篇四	内的政治与外的政治	(314)
篇五	国宪草案之要点	(319)
篇六	省宪运动之目标	(332)
篇七	政法上的唯心主义	(336)
篇八	德国新宪起草者柏吕斯之国家观念及其在德国 政治学说史上之地位	(341)
篇九	中华新民族性之养成	(354)
篇十	法治与独裁	(374)
篇十一	英国大宪章提要	(380)
篇十二	现代宪政之背景	(285)
索引		(394)

上部 国宪议

自序

凡例

发端

篇一 中央与各省权限之划分 上

篇二 中央与各省权限之划分 下

篇三 国宪中之省宪大纲

篇四 选举与一院制

篇五 瑞士委员会制之讨论

篇六 军人与大总统选举

篇七 法律生活之统一

篇八 军制

篇九 国税与省税

篇十 社会主义之规定

篇十一 解释宪法之机关

篇十二 宪法之修改

结论

附录 中华民国宪法草案(国是会议国宪草议委员会)