

為之
利少而義多
為之

費
望
平
四

百年求是学术精品丛书

中外政治之比較

费 玕 著 汪林茂 范 展 编

中外政治之比較

中外政治之比较

费 巩 著
汪林茂 范 展 编


浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中外政治之比较 / 费巩著,汪林茂、范展编. —杭州:浙江大学出版社, 2011.8

(百年求是学术精品丛书)

ISBN 978-7-308-08841-1

I. ①中… II. ①费… ②汪… ③范… III. ①比较政治学—中国、国外 IV. ①D6②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 134481 号

中外政治之比较

费 巩 著 汪林茂 编
 范 展

出品人	傅 强
丛书策划	徐有智
丛书主持	黄宝忠 陈丽霞
责任编辑	陈丽霞
封面设计	张志伟
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	浙江时代出版服务有限公司
印 刷	浙江印刷集团有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	32.25
字 数	496 千
版 印 次	2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-08841-1
定 价	68.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

“他山之石可以攻错”——费巩学术思想简述

(代 序)

本文集展现费巩先生在 20 世纪 30 年代至 40 年代前期出版和发表的主要学术论著及部分未刊稿,包括西方政治研究论著、中国政治史和政治思想史论稿以及国内外时政论文,逾 50 万字。从中我们将领略老一辈浙大学人的学术风采与风范。

一

费巩,1905 年 9 月 16 日(农历八月十八日)生于江苏省吴县城垣(现苏州市),原名福熊,字寒铁、香曾。其祖父费延釐为清同治乙丑进士,曾任河南督学,盛年退隐。父亲费树蔚(仲深),少年有文名,晚清重臣吴大澂爱其才,以女本静妻之,是为母亲。本静的姐姐本嫔嫁给袁世凯的儿子克定,后来他们成为费巩的岳父母。作为官绅子弟,费巩从小严受督责,勤于课读,打下了良好的旧学基础。1917 年,费巩随母亲到上海,先后就读于南洋模范小学和复旦大学附中,1927 年毕业于复旦大学社会科学科。次年秋,赴法国留学,一年后转往英国牛津大学攻读政治和经济学。

1931 年年中,费巩于牛津大学政治和经济学科毕业后

回国。先入上海中国公学任教,次年转入母校复旦大学,讲授《英国政治制度》。

1933年暑期,费巩受聘于浙江大学,先后任文学院史地系副教授、教授,讲授政治学、经济学及西洋史等课程。从此以后,费巩的人生和事业,都融入了浙江大学。在浙江大学12年间,费巩不仅成就了自己的学术事业,而且成为广受学生爱戴和同事敬重的优秀师表。费巩始终恪守自己的教育理念,认为大学教育是转变和提升民族精神及素质的重要途径,大学教育的首要追求,在于造就品格优良的人才,使他们成为国家和民族的精神脊梁与道德力量。费巩说:“大学者,大人之学也。大人者,不自私自利之人也。”“必须学校造就出来的人才,个个有品德,品学兼优,将来能改变社会风气,不与恶势力同流合污,中国才有希望,教育才有成就。”费巩认为,作为大学教师,应该时刻热忱关怀学生的精神成长。他说:“做教员的不仅要教学生技能知识,并且要教以为人立品之道。”“教员必须把做导师看做一种责任”,“必须以身作则,言行合一”,“对学生必须诚恳关切,毫发无伪,语语自肺腑流出”。费巩据此关心和教导学生,可谓一丝不苟。他经常利用课余时间和同学谈心,借以点拨他们的心灵。出于对学生的爱护和关怀,费巩甚至在1940年年中担任了一向心存鄙视的训导长职务。他恳切表示,要在精神生活和物质生活方面“切实为学生解忧”,“以全体同学的幸福为己任”。

作为政治学教授,费巩很关注现实政治问题。他在1931年出版的第一本学术著作《英国文官考试制度》,就已于研讨西方政制和政理中,透出对革新中国政治的深切关怀。书中指出,虽英国文官制度“大足资我龟鉴”,然而,面对民国以来中国政界之恶浊腐败,单纯引入考试制度是无济于事的,首先必须实现宪政民主。否则,“宪政不立,民意不伸,政柄仍在竞利自肥者之手,无议会监督,无舆论制裁,侈为民主,而当政者无责任可言,不能公忠,勇于私斗,惟异己是排、朋好是进,而欲考试制度确立,以真才取士,吾未见其可也”。及至抗日战争后期,大后方民主宪政运动广泛兴起,费巩连续发表文论,为之推波助澜。同事们见其言论过于坦直,劝其修改,费巩说:“上不负国家,下不负所学,不可改!”1945年2月初,郭沫若起草了《文化界对时局进言》,申明惟有及早实现民主,才能挽救危局、争取抗战胜利。文中提出召开各党派紧急会议、制定战时政治纲领、成立

举国一致的联合政府,作为实现国内民主的基本途径,并提出废除出版审查制度、取消党化教育、停止特务活动、反对军事对内、严惩贪赃枉法及调整外交关系等具体民主措施。时在重庆的费巩接读后,深表赞同,即在附署名单内签了名。《文化界对时局进言》揭示的主张很大程度上反映了中国共产党对于时局的立场,22日,《新华日报》刊载了这一文件及三百余名附署者的名单,产生了广泛的政治影响,费巩也因此落入了国民党监视者的视野。

3月5日,费巩前往重庆北碚复旦大学讲学,途中突遭当局绑架,不久即在歌乐山监狱遇害。费巩被捕,曾引起多方面的抗议和营救活动,在后来的岁月中,人们也未曾忘怀这位正直的学者和民主志士。1978年9月,上海市人民政府正式追认费巩为革命烈士。浙江大学在校园内建立了“费巩亭”、“费巩碑”,安放了费巩的铜像,以志永久纪念。

一

费巩作为曾留学法国、英国的政治学学者,其主要学术成就表现于他对西方政治特别是英国政治制度的研究。文集中收录了他在这方面的三本专著,即:《英国政治组织》(上海生活书店1932年11月版)、《瑞士政府》(上海世界书局1933年3月版,为该出版社“世界政治学丛书”之一种,署名费巩)、《比较宪法》(上海世界法政学社1934年3月版)。这些论著集中反映了费巩对以英国为代表的西方宪政民主及其运作制度的观察、思考和评价,重在说明英国等国的政制何以既是民主的又是有效率的和稳定的。对于这些长期吸引和困扰近代中国学人的问题,费巩试图给出自己的答案。

费巩对英国政治制度的关注,集中于君主立宪政体、不成文宪法、议会制和政党制几个方面。在费巩看来,这些都是源于英国而又极具英国特色的有价值的研究课题。

关于君主立宪政体。费巩认为,英国在近代以来继续保留君主制,且能成功发挥其“国祚延绵与国家统一之表征”的价值(《英王加冕史实谈》),是“为英宪之一大成功”(《评〈英国议会政治〉》)。特别第一次世界

大战后,一些国家的君主立宪政体纷纷瓦解,英国这一政体却“屹然不动”,“王族反益得民心”(《英国政治组织》),更显示出英国政制的成功。费巩在《英国政治组织》一书中集中分析了其中的原因,认为首先是君主制已成为内阁制度正常运行的重要因素。在君主立宪制下,权力操之内阁,君主只是名义上的元首,但二者“互为表里”,不可或缺。“凡采内阁制之国家,盖莫不于内阁以上设一拥虚名无实权之元首,内阁制始能为灵便之运用”。用原已存在的君主制作为内阁制的补充和支撑,实在是顺理成章的事。其次,如英国这般保守传统的国家,君主制是连接过去与未来的重要纽带,举凡政教关系、社会组织、与殖民领地的结合以及民心的维系,均离不开君主的作用。因而,“废除王位不足使英更加民主,却足引起重大纠纷”。第三,王室自身之平民化和超脱政治。王室自奉俭约,降尊纡贵,亲民爱民,不偏不党。“国人对之,知爱戴崇敬,不知怨恶厌憎也”。

关于宪法。费巩认为,“一切宪法莫不为其社会环境所造成”(《比较宪法》),英国独特的不成文宪法,和英国本身的历史进程密切相关。费巩在其论著中细心考察了英国宪政史,指出英国并非因为制定了宪法条文才有了宪政其实,而是在议会和王权的长期较量中,在逐步削弱王权的历史过程中,才使宪政渐次得以实现。费巩说:“观英宪自发轫以迄进展之史,可知纯为一自然而渐进之长成,既非为有意之创造,亦非为革命之结果。”(《比较宪法》)由于英宪系“自然”发育而成,因而带有明显的习惯法形迹,“宪法习惯之例证自以不成文之英国宪法为最多”(《比较宪法》)。一部无字宪法而能行之不衰,这可能是英国宪政最为奇特和成功的地方,这反映了英国人政治素质的特征。费巩因此指出:“盖宪法之稳固,形式不足恃,恃其能适合国情,与夫国人之有保守性。”(《比较宪法》)

关于议会制和政党制。费巩在其著述中,尤其在《英国政治组织》一书中,对英国议会制度和政党制度的性质、作用及其运作方式作了详尽的揭示。费巩指出,英国议会制纯粹是一种政党政治,二者密不可分。而近代以来,二者在运作中都产生了新的变化趋势。议会虽“为法律上的主权者”,居于政治上的至尊地位,但由于现代事务日繁,内阁的权力日益扩大,甚至“今日之内阁,已成国会之主宰”(《英国政治组织》);议会内部,则贵族院(上院)权限日削,众议院(下院)权威日重。在费巩看来,随着现代民权的伸张,在议会内部世袭的贵族院和民选的众议院之间的权力消长

是不可避免的。而内阁权力的膨胀,“则国会首蒙其损”,使“国会之威权大减,国会议事顿失其重要”(《英国政治组织》),从而对议会制造成一大冲击,因而使议会制度更依赖于政党制度。在政党政治方面,费巩指出,随着英国内阁制的发达,议会中的多数党即是掌握内阁的执政党,也即执政党同时握有立法权和行政权。在这种情况下,权力制衡的方式已非孟德斯鸠所谓立法、行政、司法三权分立,而只能凭借“反对党”的存在。所谓政党政治制度,可以说也即反对党制度。费巩进一步论述了反对党的权力制衡作用和这一制度得以成功的条件。费巩认为,两党制的制度安排、政党间对异己的容忍以及一惟民意进退的信守精神,都是英国式的政党制度所不可或缺的。

除了英国之外,费巩把瑞士政制也列入了他的研究范围,出版了《瑞士政府》一书。这是一本供大学生阅读的政治类书籍,书中既注重知识的传授,也注重学理的探讨,并“随时以瑞士政制与他国比较”,以鉴其异同。费巩之重视对瑞士政制的研究与介绍,是因为他认为“瑞士政制,独创一格,为真正民主政治之发祥地,亦民主政治之最成功者”。他希望通过此书,使国人对西方政制的某些差异有所了解 and 比较,从而认识民主制度的多样性。费巩指出,“瑞士对于政府学之最大贡献为行政委员制与直接造法”。也就是说,瑞士在很大程度上实行了“直接民主”制度,代议制国家所重视的议会、政党政治、权力制衡和宪法限权等原则与方式,在瑞士却被淡化了。国家最高行政权操之七人组成的联邦执行委员会,委员会非由“执政党”主持,而是选举有才具的人组成,且可连选连任。委员会与国会之间也非互相制约与制衡,而是分工协作,各司其职。人民有创制和复决之权,可以直接参与立法。重大法律和政治事项交由人民公决。费巩认为,瑞士能实行别具一格的全民政治制度,自然和国家狭小、人民便于直接参政有关,但更在于瑞士人能根据国内地理阻隔、种族、语言、宗教、风俗各不相同的“特殊国情与特殊历史”,采取适宜的“联邦制及地方分权制”,并佐以“浑朴单纯”的民性,“故能有成”。(以上引文皆出自《瑞士政府》)

在费巩的西方政治学研究中最值得重视的当是《比较宪法》一书。对宪法进行比较研究,在西方有着悠久的历史。早在希腊时代,亚里士多德就在其著名的《政治学》一书中,对希腊各城邦国的宪法作过比较研究。

在中国近代,先进分子追求民主宪政,因而也就重视对各国宪法的研究和比较。梁启超早在1899年发表《各国宪法异同论》,开中国比较宪法研究之先河。后来政治学者王世杰和钱端升等人,都对各类宪法作过深入的比较研究。费巩在英国留学期间,充分接触了西方国家的政治学说和法律制度,对宪法问题产生了浓厚兴趣,开始注意搜集资料 and 了解有关研究动态。他在《比较宪法》一书《序言》中说:“欲集各国宪治之事实与理论,较其异同,衡其得失,分别论列,著为专书,以供邦人研讨者久矣。”回国以后,眼看日本发动“九一八”事变侵占中国东北,国内要求国民党提早结束“训政”、制定宪法、实行宪政,以调动全民族力量抗敌御侮的呼声迅速高涨,费巩决定将自己的研究成果贡献给国人。经过紧张、辛勤地耕耘,终于使这本20余万字的专著得以问世。

由于费巩写作此书意在以各国宪法制度和宪政主义为比照,推进中国的制宪和立宪,因而在写法上与当时国内已版的比较宪法类书籍不同,从内容到结构都有独到之处。在内容采择方面,以英、美、德、法和瑞士五个“先进国家”的宪法为主要研究对象,旁及日本、挪威、比利时、英国自治领加拿大、澳大利亚,以及第一次世界大战后的新兴国家捷克、波兰、爱沙尼亚、拉脱维亚等国宪法。“尤以英国为宪政始祖,历史最早,成效最著,故于英为特详”。如此有选择地采集先进国与新兴国、大国与小国,还有某些附属国的宪法制度进行分析比较,兼顾了宪法制度的典型和类型,使本书有了更高的研读价值和更强的说服力。本书结构也与一般同类著作不同,全书分四编,除第一编“绪论”外,其余三编分别为“公民与国家”、“国家之形式”和“政府之形式”。从中可以看出,本书是以宪法和宪法制度本身内在的规定性为论述框架,把不同国别和类型的宪法比较纳入对宪政原理的阐发之中,引导读者从宪法精义中去领略各种宪政制度的异同。这种把探讨宪法学理和比较宪政设置巧妙结合的安排,显示了作者的匠心。

以上可以看出,费巩是以自由民主主义的视角观察和研究西方政治学和政治制度问题的。和当时一些理性知识分子一样,虽然每每给西方政制以肯定性评价,但更注重学理层面的思考,不放弃对西方政理和政制的负面考察。费巩在所著《英国政治组织》中,专列一编“政制批评”,以展现对英国政制的完整认识。费巩指出:“英国政制素称完美,实则瑕瑜互

见,如只为呆板之叙述,或且以为概可取法,未免受愚。”(《英国政治组织》序言)费巩据此批评英国国会及其众议院说:“议会制本为英国政治上最大之发明。众院为民喉舌,代为造法,且为监督政府,本不失为近代实行民治之惟一方法。况在英国,深合国情,民蒙其利,当非美法以次之其他宪政国家所能几及。独以行之既久,精粹渐失,弊病渐见,加以时代进化,国政日繁,陈旧之组织与程序,渐与潮流不合。且以内阁权增,众院首蒙其损,众院之无能,随内阁之专政而俱起。党纪日严,议员之独立与自由亦丧失殆尽。经此两重夹击,众院之威权扫地矣。”(《英国政治组织》)在《比较宪法》一书中,费巩同样投以批判的目光。他说:“近人著书多重客观之介绍,不作主观之批评,余独以为既欲取法异国,以制吾宪,所谓取人之长,去人之短;取其精华,弃其糟粕,则于其典章制度,当先为下评估,乃能知其利弊,衡其优劣。”费巩还言明他在书中持批判态度的另一层用意:“所望因此而能引起辩难质疑,则抛砖引玉,学问乃有进步。”总之,用批判的精神对各国宪法进行比较研究,说明费巩是一个严肃的宪政主义者,也是他学术上成熟的表现。他在书中一方面对欧美宪法和宪政制度表现出向往和赞许之情,“殆将取法异国,制为典章,以纳吾民于轨乎?则研究欧美之宪政制度尚焉”。另一方面他又十分清醒地懂得,对西方宪政的利弊、优劣作出评判,是必要的,一味照抄照搬是不明智的。他在书中对刚性宪法和柔性宪法之利弊的指陈,以及对西方政制中国家和政府形式中某些缺陷的批评,都显示出他独立的思想立场。

三

费巩对西方政治制度的研究成果颇丰,也有一定的深度。但作为一位爱国者,费巩对外国政治制度的观察和研究,总是站在“他山之石可以攻错”(《比较宪法》),即学习西方,改革中国政治制度的角度,思考如何将西方先进政制引进中国。所以我们从他研究西方政治制度的论著中,可以看到他始终没有忘记对中国历史与现实的观照。正因为如此,费巩在对西方政治制度的研究取得了一定的成果后,便把一部分精力转向对中国政治制度史和政治思想史的研究。

费巩在这方面的研究工作约始于1939年以后。在此期间,无论是在遵义简陋的居所,还是因休假返回上海家中,他都投入了大量时间阅读中国古代史料,以为深入研究中国政治制度史和政治思想史做准备,并以之满足教学需要。在其日记中常有这样的记载:“午后……看政治思想史二小时。”(1939年9月25日)“冒雨到‘商务’购中国政治思想书籍四册。”(1939年9月27日)“今日读完《孟子》,即读完‘四书’。”(1940年10月5日)“下午自立限程,规定明年六月底以前,即在此十个月内,须看完之书:经有《礼》、《诗》、《书》、《易》及《孝经》,诸子有《吕氏春秋》及《老》、《庄》、《荀》,史有《资治通鉴》;另须看完通史、哲学史、学术史三部,进德丛书若干种。”(1941年9月12日)“《通鉴》看过五十二卷,今日复自第一卷看起,增为每日一小时半,以十二页为度,看过随即加以割录。”(1942年1月16日)“穷竟日之力编写政史讲材,完成文、景一章。”(1943年8月16日)在阅读过程中他广做笔记。从现尚留存的多本笔记看,就有大量阅读儒家经典、史部古籍的史料摘抄和读书札记。在此基础上,费巩撰写了多部讲稿(抑或书稿),这些作品是费巩学术成果的一部分。尽管现存的这些手稿大部分已显零乱,难以理清,而且从研究成果的角度说多未成型,但从中我们仍然可看到,费巩对中国政治制度史和政治思想史研究表现出的两个学术指向:研究中国的国情政情,进行中西比较;总结中国传统政治、思想的历史遗产。本文集收入的费巩的论著手稿:《中国政理》、《儒家学说中之仕道》等,均体现了这两个指向。

费巩的专业方向是西方政治研究,他撰写中国政治史方向的文稿,开设这方面的课程,自然带有反观中国国情,进行中西比较的意味。如前文所说,费巩对西方政制多有肯定性评价,但这并非出自崇洋,而是基于对西方制度在学理上的透彻了解。这也不能说明费巩主张中国也应完全照行西方政治制度,正相反,费巩在肯定西方政制的同时,总是不忘强调“国情民性”对政治制度形成及其有效性的影响。正如他在所著《比较宪法》一书中所说:“一国有一国之国情政情,不能强效人好。”他曾劝导学生“多看国学,注重本国历史文化,勿全盘西化,以为外国学说思想定可完全移植中国。宜虚心研究,勿轻下断语”(费巩1941年5月18日日记)。

他在自己的学术研究中也贯彻了这一思想。例如在《中国政治思想史》这部20余万字的稿本中,费巩系统梳理了上自先秦下至清末2000余

年中国政治思想的纷繁理路,从上古政治思想的萌生至近代政治思想的转折,诸家百派的思想承继与分际,都一一稽考钩沉,毕现无遗。贯穿全书的主旨,则是追寻中国政治思想的特色及其与西方思想的分野。费巩不赞成某些西方学者的看法,他们以西方政理为标准,以为中国政治思想不足道。费巩明确指出:“吾人以为中国不特自有其政治思想,且其思想亦具有不可否认之价值。”费巩进一步指出:“其异于欧美者不在价值之高低,而在性质之殊别。”在费巩看来,中国政治思想最显著的特点,就是“重实际而不尚玄理”。由于历史、文化和社会的不同条件使然,中西思想有其不同理路。“盖西洋学术,意在致知,中国学术本于致用。”“就大体言之,中国政治思想属于政术之范围者多,属于政理之范围者少。”此外,“由秦汉至明清二千余年之中,君统无改,社会少变”,因而使中国政治思想具有了“多因袭,少创造”的特点。费巩认为,中国政治思想的这些特征,同其早期形成过程有着密切关系。费巩说:“中国政治思想之勃兴,实当晚周衰乱之世。”“盖仁智兼全之士,见政治之崩坏,生民之痛苦,而思有以补救之,政治思想遂因以成立。”先是儒家“首播诸学论政之风”,后则墨道法诸家相继并起,“各以其所得拨乱定治之道号召当世,然后有故成理之政治思想始出现于中土”。由于其时处于列国交并时代,“竞智角力之风更烈”,各国竞相招纳政学之士,政治学术随之失去了独立地位和独立发展机会,沦为从属于现实政治的“政术”、“官术”。秦汉后世则继承和利用了这一传统,因而使中国政治思想从开始就疏于政理的研究和创新。

为了进一步阐述中国政治思想的特质及其与西方政治思想的差异,费巩从政治哲学的角度进行了中西比较。按照费巩的看法,中西政治思想的主要区别在于:(一)西洋以权利为本位,中国以义务为本位;(二)西洋以国家为本位,中国以世界为本位;(三)西洋以社会为本位,中国以个人为本位;(四)西洋是思想领导政治,中国是政治领导思想。费巩指出:“权利本位,国家本位,社会本位,思想领导社会,其优点可以使国富民强,而流弊所及,则不免强凌弱、众暴寡,寡人之妻,孤人之子。义务本位,世界本位,个人本位,政治领导思想,其优点可以使国泰民安,而流弊所及,则不免萎靡因循,随遇而安,国无动力,民无斗志。”据此,费巩说:“中国现在需要一种什么思想,中国今后还是应走旧路,抑或要另辟蹊径,自创前途,这是吾们应该考虑的。”

费巩在对中国传统政制抱批判态度的同时,认为其中不乏对推动中国现代政治发展的有益元素。如“民有、民享”的“民主之精神”,甚至“远在周秦以前,此种思想,已甚发达”。(《民主政治与吾国固有政制》)由此可见,费巩投入很大精力用于中国政治史问题的研究与教学,其意即在以西方政制和政理为参照,从中国政治传统中提取有益的成分,以为对中国现代政治建设有所助益。这也应是这些讲稿的写作动因。

费巩一直认为,中国传统政治和思想中也有民主性的因子。他所做的许多读书札记,曾深入发掘和总结了孟子、荀子、老子等思想家的民本思想,认为这是中国古代政治思想中值得继承和光大的传统。

《中国政理》是费巩所留下的一部较重要的文稿,完成于1943年。全稿分为“民主”、“政体”、“治道”、“臣道”和“失政”五章,凡10万言,主旨为对中国古代王权政治的盛衰治乱兴替作学理上的探讨。费巩认为,中国传统政理的一块主要基石,即是民本主义。中国古代虽行君主专制,无民主政制可言,但民本思想却久已发达。因而在稿本中,费巩把“贵民”、“畏民”、“爱民”、“顺民”、“用民”列为探索中国政理的起点。然而,这一套“民为邦本”的理论,最终要服务于“治民”的需要,这就要进而探讨政体的设置和治理之道。费巩指出,要有效发挥统治作用,其政治体制必须能“广开言路,宣民使言”,如此方能赢得民心。其次须有严格的刑赏及爵禄法则,以确立统治的威严之势。再则,则为慎选郡守,“郡守亲民之官,任非其人,百姓首蒙其害,尤不可慎选其人”。而在治道方面,则须注重治体和治道之用。费巩在稿本中,把为臣之道也列为中国传统政理的重要组成部分,这是有道理的。“君君臣臣”历来是中国王权政治的伦理价值核心,臣道并关乎王朝体制的运行,因而有详加研究的必要。费巩认为,所谓臣道也即做臣子的对上、对事和对己的行为准则。忠于君、躬于事,这是最基本的臣道,而更值得注意的是为臣的个人操守。费巩指出臣子的美德有五:俭廉、宽厚、公忠、守法、刚正(严正、刚直、忠烈);恶德有四:身家、顺旨、严酷、谄媚。君上用人不当或人臣德行亏欠,都将对政治运行带来不利影响,这是显而易见的。

费巩在稿本中对政治败亡也即“失政”这一现象作了深入研究。费巩引用丰富的史料,论证了“失政”其实是人治条件下的必然弊端。费巩指出:“自古败亡之国多矣。究其原因,非由人主愚黯,即缘臣子跋扈。”具体

而言,“人主之失,在嗜欲之好,在黯弱无能,在任用小人。人臣之失,在窃位弄权,而尤以外戚宦官之祸人国家为甚也”。这是很精当的概括。

从这些有关中国政治史、思想史的文稿中,我们不仅可以领略费巩对于中国国情政情方面的深刻观察和见解,以及其深厚的国学功底;而且根据这些还不太成熟的文稿可以推断,费巩如果不是在学术创造力鼎盛之时被当局夺去了生命,在中国政治史、思想史研究方面必将会有更大的成就。

四

如前所述,费巩是一个爱国民主主义者,一直努力要把他的学术研究融入到国家民主和富强的建设大业中;费巩在政治上是一个民主主义者,力图把他的政治学研究 with 追求民主政治的理想相结合,并付诸行动。作为浙大学人,求是精神在费巩的身上得以充分体现。他不仅关注现实社会和政治,力求学以致用,而且说真话,明确表达自己对现实政治的看法及主张。因此,在费巩的学术成果中,涉及国内外时事的时政论文,是其重要组成部分。其中他在抗战后期针对国内宪政问题撰写和发表的多篇论文,不仅颇具学术见解,而且表现了直面现实的勇气和敏锐的政治眼光。这些论文中,多数是对当时中国政治现状的观察、思考和建设民主政治的呼吁,如已发表的:《政治风气之转移》(《大公报》,1944年4月18日)、《民主政治与吾国固有政制》(《东方杂志》第四十卷第七号,1944年4月)、《实施宪政应有之政治准备》(《民宪》第一卷第五期,1944年7月)、《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》(《宪政》第九号,1944年9月)。未能发表的:《容忍敌党与开放舆论》(1940年)、《论政权治权之分配》(1944年6月)等。这些论文差不多是在同一年撰写和发表的,反映了费巩关切国事之殷。1943年下半年,国民党为形势所迫,再次表示准备实行宪政,并允许社会各界对政府制定的宪法草案进行讨论,由此引发了大后方声势浩大的宪政运动,而1944年正是这一运动方兴未艾之时,作为一名富有良知又精通政理的学者,费巩不能不对国内政治问题有所指陈。

费巩对中国走向民主宪政的看法以及对国民党宪政设计的批评,主

要集中于以下几点：

第一，须以保障人民基本权利作为制宪的出发点。费巩认为，宪法草案上虽有对人民权利的规定，但需要对其法律意义进一步作明确界定。费巩指出，人民权利有“广义”与“狭义”之分。所谓狭义之权利，“仅指人民之基本权利，若身体、言论、出版、集会、结社、居住、迁徙、秘密通信、宗教信仰等自由是也”（《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》，以下所引如无注明均出此文），此类权利比之就业、受教育及弱者受国家保护等广义的权利更显重要。“而其中尤以身体自由、论文著作出版自由，及结社集会自由为基本中之尤基本者，首须保障。其权能伸张与否，实宪政真伪之所判，成败之所系。”据此，费巩认为在现行宪法草案中对保障人民基本权利的某些规定显然有所不逮，应“增添条文，更求人身自由进一步之保障”。而且，“抑人身自由，既为法律之保障，犹未足也，贵能切实遵行，始有真正之保障”。如人民非经法律不得拘禁等项，“应不待宪法颁布，即提前实行”。费巩指出，“今日国人所需之权利，在能真正监督政府”，（《论政权治权之分配》）对政府之所为“能表示其赞否之意见”，“能抨击政府而不患非法逮捕”，“能自由结合以作政治之活动”，“准备以合法和平之手段”更换不合格政府（《论政权治权之分配》）。要做到这一点，也只有在人民的基本权利充分得到保障的条件下才能实现。

第二，实行宪政须先开放言论和党禁。这是费巩一贯秉持的观点。费巩在《容忍敌党与开放舆论》、《实施宪政应有之政治准备》和《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》等文中，对此都有详尽论述。费巩指出，民主政治即是民意政治，“许人在法律范围以内畅所欲言，民意始能表达，舆论始能长成，国有公是非，政治始有清明之望”。因此，“民主之风度，首当于开放言论中养成之，不待宪政开始，政府宜即许人民在不妨害抗战之条件下，公开讨论国是，纠弹阙失，而勿过分束缚限制之，庶可及早培养此风度，以策宪政之始基焉”（《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》）。对于开放党禁，费巩指出：“民主政治，非由两个以上之政党无由运用之”，“盖民主政治之要谛，为谁出当政，决于选民，故至少须有两党始能听民选择，亦始能收互相监督之效也”。“今我国既决计定期实施宪政，政府宜早准许各党公开组织活动”，“政府党之外有在野党与之分庭抗礼，政权嬗递始有执轍而宪政亦庶能顺利推进（《实施宪政应有之政治准

备》)”。费巩对国民党所设计的以一个党、一个主义为骨架的“宪政”体制提出了尖锐批评,指出这种意在维持一个党和一种信仰为前提的所谓宪政,“名为宪政,实等独裁,犹不如径以独裁或一党专政之名以行其实之为老实痛快也”。为此费巩再次提出:“为求真正宪政之实现,所望于国民党者二事,一曰容忍敌党,一曰开放舆论。”(《容忍敌党与开放舆论》)

第三,须改进国民大会之设置。费巩认为,宪法草案规定以国民大会“为代行政权之最高民意代表机关”,这无疑是体现“主权在民”的重要之举,而“惟其组织与职权,均有可以商讨之处”。(《论政权治权之分配》)费巩指出,宪法草案规定的国民大会,并非常设机关,其权限也“尚嫌不足”。既不能及时表达民意,也很难有效控制和监督政府。在费巩看来,国民大会应如西方代议制下的国会那样,成为集立法、监督政府和伸张民意于一体的机关。因而在组织上应改变其任期过长(宪草定为6年)、集会过稀(3年始一召集)和会期过促(1月即散)这些“最大之缺点”,如西方国会般,“年年召集、经常集会”,以发挥其效能。(《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》)在权限方面,则应调整政权与治权分布,如将立法权、监察权从治权中剥离,一并归入国民大会。同时,“须使国民大会对中央政府为有力之控制,始能托后者以大权而无害其为民主”。(《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》)

费巩的上述观点和主张,表达了他对中国民主之旅的热切期盼和冷静思考,而且针对性很强,能切中当时中国政治的诸多要害。虽然他所持的西方民主主义未必能完全移用于中国,但他据此对国民党宪政主义的评析,为中国宪政史增添了一页可贵的思想资料,这些文论我们今天读来仍会被其犀利的文风所折服。

编 者

目 录

英国政治组织	(1)
瑞士政府	(114)
比较宪法	(153)
中国政理	(403)
儒家学说中之仕道	(444)
政治风气之转移	(451)
民主政治与吾国固有政制	(455)
实施宪政应有之政治准备	(464)
人民自由与国民大会	
——论制宪应据之原则	(469)
容忍敌党与开放舆论	(479)
论政权治权之分配	(486)
附录：	
费巩年表	(495)
费巩著作存目	(499)