

汉语法学文丛

# 宪政与民主

萧公权 著

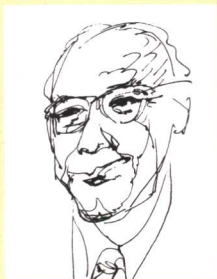
清华大学出版社

汉语法学文丛

# 宪政与民主

萧公权 著

清华大学出版社  
北京



萧公权先生（1897—1981），原名笃平，自号迹园，笔名君衡，江西泰和人。1918年夏自上海青年会中学毕业，考入清华学校高等科三年级（庚申级），毕业后赴美留学，先后就读于密苏里大学新闻专业和康奈尔大学哲学系，1926年获哲学博士学位后返国，任教于南开大学、东北大学、燕京大学和清华大学等校。1949年转任西雅图华盛顿大学教职，凡近二十年。当选第一届中央研究院院士。主要著作有《政治多元论》、《中国政治思想史》、《中国乡村》、《康有为思想研究》等，遗著辑成《萧公权全集》，计九册。先生主治政治学说和社会史，学贯中西，调和新旧，蔚然一代大家。

## 编者说明

本书初版于1948年，由上海中国文化服务社印行。1982年作为《萧公权全集》第八卷，由台湾联经出版事业公司重刊。转瞬将近一个甲子，公权先生的“颠扑不破之论”重回故里，嘉惠汉语学思。特别是先生曾经就学、执教清华，此次由母校重印刊布，不仅记录下一位思想者关于中国政治民主化艰难历程的深邃思考，而且象征着清华文脉重续，更予中国文明探索现代治道与政道以当下启迪。

蒙汪荣祖先生惠允，书后附刊三则传文，述介乃师迹园先生的行宜与学术，当有裨于了解著者的心思，理解诸文的时代语境。特此恭致谢忱！

原文凡碍于“意蒂牢结”处，遵嘱酌删。知罪在我，特此说明。

钱季平同学制作索引，粗校一过；责任编辑方洁女士任劳任怨，保证了出版质量；翟志勇、周林刚、田夫诸同学惠予协助。各位劳心劳力，感铭五内，通此致谢！

许章润谨识

2005年初冬于清华园明理楼

萧公权先生研治政治学，精湛笃实，然未尝一日从政。抗战期间，不少学人入仕，萧先生亦曾为当局延请，但终觉其性格与志趣，仅可作在野之诤友，不能为朝上之党官，乃婉谢不就。不做官并不就是漠视政治，不关心国事。萧先生在其《问学谏往录》中明言：

我虽始终不曾从政，但时常关心国事，并且撰写政论，贡献一偏之见，一得之愚，也算小尽匹夫的责任，借孔子的一句话来说，“是亦为政”。

“是亦为政”就是以文字报国。此册所辑者即是此报国文字的一部分。萧先生自民国二十一年（一九三二）移讲清华大学起，到民国三十七年（一九四八）去国前为止，撰写了一系列的政论文字，围绕民主与宪政一课题，分别发表于国内的著名报章与杂志上。这些文字曾于战后在南京辑印成书，即以《宪政与民主》为题。今据原书重排、重印、重校，列入《萧公权全集》第八册。

政论文字原有时间性。萧先生针对抗战前后国内的重大政治问题，所发之言论，诸如对国家体制的商榷、对宪法的评议、对民主与自由的阐述，以及对选举的检讨等，已成明日黄花。但宪政与民主的大课题并未过时，仍然是我们追求的目标。何况萧先生的平实言论风度与细密思考精神，足为后人的典范。因此，我们今日重读此书，仍可从中得到益处，可以帮助我们回顾过去，瞻望将来。

如何回顾过去？萧先生立论遣意，没有任何党派立场，但凭个人的学问与品格，务求直率与坦白，曾说：“笔者所取的观点，简言之，是超党派的‘客观’观点。所谓客观者，就是依据一般政治学的原理和具体的事实”（见本书 135 页）。是则，此书可引导我们对抗战前后中国追求宪政与民主的曲折道路，有深一层的了解。对研究民国宪政史者，尤可得启悟的效果。

如何瞻望将来？萧先生精通西洋政治学理，对“民主”、“自由”、“宪政”等概念的阐释，都有高度的权威性；而根据其学识而发之主张，更有超时代的正确性，足资我们思考今后宪政与民主问题的依据和借镜。书中胜义络绎，兹列举若干颠扑不破之论，作为读者的参考：

（一）论言论自由：“盖非言论自由无以宪政，非行宪政无以得言论自由。”（见本书 32 页）

（二）论选举：“清洁的选举不能一蹴而及，‘譬如为山，初覆一簣’。能够实行选举，就是宪政的具体开端。”（见本书 106 页）

（三）论妥协：“妥协不一定是坏事。对不同意见的妥协，为了获取有用的结果而妥协，为了避免决裂分争而妥协——这样的妥协可以说是民主政治的一个运用原则。”（见本书 111 页）

（四）论民主：“政治民主注重个人自由，经济民主注重人类平等。后者偏重物质的满足，前者偏重意志的解放。”（见本书 163 页）又曰：“什么是民主？我们的简单答复是：人民有说话的机会，有得到一切言论和消息的机会，有用和平方式自由选择生活途径的机会，有用和平方式选择政府和政策的机会。”（见本书 166 页）又曰：“民主政治只有从实地练习的过程中建立起来。”（见本书 182 页）

（五）论反对党：“一个民主国家必须要有健全的，经常存在的反对党。”“凡是拥护民主宪政而愿意用和平手段竞争的政党，都有资格做忠实的反对党。”（见本书 177 页）

萧先生在抗战后期，希望中国能于战后成为“世界上民主重镇之一”，虽然落空，但他所播下的一些宪政与民主的种籽，仍然藉此册保存。让我们盼望这些种籽能有一天开出宪政之花，民主之果。

汪荣祖

谨撰于柏堡白舍

一九八二年八月廿一日

前几年作者留滞成都的时候，承朋友们督促，在教学的余暇，偶而写点讨论时事的文字，在若干刊物上发表。来南京之前，吴惠人教授来信说刘百闵先生愿意把作者所写有关宪政的文字汇集付印，希望从速送稿。自省并无高明深刻的见解，值得重行刊印流传。但以部分友人每以个人对于党政的意见如何相问，重复口答，颇觉费辞，现在有这个良机，可以作一种省事的“书面答复”，当然乐于接受。因此到南京后便搜检著作，把勉强可以见人的成篇，寄交刘先生付印，并且杜撰了“宪政与民主”一个好看的书名。现在行宪业已开始，书中所发的片段零星议论有一些已经过时了。但作者相信个人对于中国宪政的基本认识尚没有修改之必要。

第一届国民大会开会时一部分代表发动了一个修改宪法的运动。主张修宪者的最大理由似乎有两个：宪法的条文不完善和制宪时的特殊环境已改变。一部分的国大代表希望在两年之后，再度集会时来推进修宪的工作。作者承认任何宪法都可以修改，并且在不能适用的时候必须修改。但同时作者也承认宪法不可以轻易修改。宪政就是法治。宪政的成立，有赖于守法习惯的培养。在我们缺乏守法习惯的中国，严守宪法的习惯远比条文完美的宪典为重要。如果宪法可以轻易修改，任何人都可以借口条文有缺点，企图以修改宪法为名，遂其便利私意之实。现行宪法纵不完善，似乎还不至恶劣到开始行宪，即需修宪的程度。照宪法规定，国民大会六年必须开会一次。因此至少六年当中有一个修宪的机会。任何迅速的进步，似乎不至于迅速到使得六

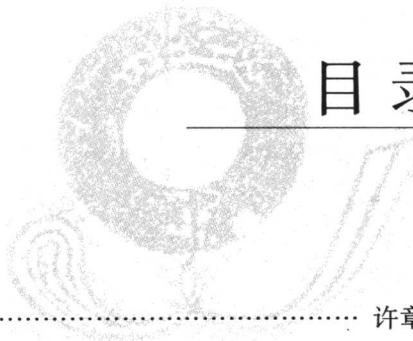


年可以修改一次的宪法成为国家进步的障碍，“行宪国大”开会时候的政治环境诚然异于“制宪国大”开会时候的政治环境，最重要而显明的差异就是中国的政治局势由多党共同“协商”而转入于三党联合戡乱。“协商”局势对于宪法最大的影响似乎有两点，第一是因为各党的主张，把“五五宪草”所拟定略近于总统制的中央制度改为略近于内阁制的中央制度，第二是略为加强草案所拟定的地方制。这两个由协商影响而采取的制度是否果然优于原拟，是一个可以讨论的问题。但我们不经试行，实在无法断定它们的好坏。如果说，不修改宪法而行宪法所规定的制度是以全国的安危作尝试，那么试行修改宪法后所立的制度，那个制度既然未经在中国行过，岂不也是以国家作尝试吗？

作者久已渴望民主宪政的实现。他在这本小书中的意见纵然可能有许多错误，但希望能够由这些意见而引起了国人对于宪法更大的注意，引出了时贤对于宪政更高明正确的主张，使宪政能够早日纳入正轨，逐步前进。

除了感谢刘百闵、吴惠人两先生外，作者对于督促他写这些文字的各位先生和原来发表它们的各刊物主编者，同样表示谢意。

民国三十七年五月一日  
序于南京



# 目录

编者说明 .....	许章润(1)
弁言 .....	汪荣祖(3)
原序 .....	(7)
均权与均势 .....	(1)
均权与联邦 .....	(6)
论县政建设 .....	(11)
施行宪政之准备 .....	(17)
宪政的条件 .....	(24)
说言论自由 .....	(29)
宪政卑论 .....	(33)
宪政实施后之中央政制 .....	(38)
怎样研究宪草 .....	(43)
宪政的心理建设 .....	(48)
宪政二疑及其答复 .....	(55)
英美民主政治 .....	(58)
中国君主政体的实质 .....	(65)
一、中国君主专制政体的形成 .....	(66)
二、专制政体的定义 .....	(69)
三、中国专制政体的实质 .....	(71)
四、中国限制君权的制度 .....	(72)
五、限制君权制度的实际效力 .....	(74)

地方民意机构的初步检讨 .....	(80)
一、民意机构的素质 .....	(83)
二、民意机构的效能 .....	(93)
低调谈选举 .....	(100)
制宪与行宪 .....	(107)
论宪草中的国体 .....	(114)
宪法与宪草 .....	(118)
一、宪法与政协原则的异同 .....	(126)
二、宪法与孙先生学说的异同 .....	(130)
三、宪法所定制度的测论 .....	(135)
四、行宪的准备 .....	(142)
中华民国宪法述评	
——为《中美周报》创刊五周年纪念作 .....	(145)
一、制定之经过与施行之展望 .....	(146)
二、国体与人权之规定 .....	(148)
三、中央制度之规定 .....	(150)
四、地方制度之规定 .....	(156)
五、基本国策之规定 .....	(158)
说民主 .....	(160)
中国政党的过去与将来 .....	(171)
论选举 .....	(180)
附 录	
萧公权先生传略 .....	汪荣祖(189)
萧公权先生学术次第 .....	汪荣祖(193)
萧公权学术年表 .....	汪荣祖(214)
索 引 .....	(220)

# 均权与均势



《独立》二〇八号《论中央与地方的关系》一文里面，陈之迈先生提出了一个很重要的政治问题。陈先生以为“自从秦代统一中国以来，我们一向的理想是中央集权的政制”。但是事实上“地方的官吏不一定是绝对服从中央的，不服从中央有时是很方便的，并且是很有利益的”。所以集权理想和地盘主义的趋势是永远相冲突，因此引起了政制上的重大纠纷。陈先生主要的结论是：

二千多年来，中央政府总是高悬集权为理想，制为层层监视的官员或机关，希望监视者与被监视者彼此牵制，中央从中贯彻其势力。同时，二千多年来，地方政府的官吏纵然在拜命

之初是最忠君爱国的，一到了地方，便感到中央统制的掣肘，而发生一种反集权的心理。

这种反集权心理可用四种方法表现：

第一，他们把他们的“地盘”封锁起来，……拒绝执行中央的命令，拒绝解款到中央去。

第二，为保持其地盘不为中央的武力征服，他们征集人民，组织有力的军队。……

第三，他们希图扩张势力，故有时与别的地方联合起来对抗中央，组织所谓“联防”。

第四，最可耻的是他们时常凭借着外国的势力来对抗中央。……

陈先生所提出补救的方法是：

（一）中央政府应该放弃其集权的梦想，而产生一种合宜的“中央地方权责划分纲领”。……

（二）地方政府应该同中央政府通力合作。……

但是陈先生又加以声明，“在这两点上，中央的责任比地方的责任重要”，而实现均权的途径，在中央与地方的诚意磋商。

我对于陈先生所主张的“均权”原则是无条件的接受。但我以为陈先生所举的理由和所得的结论似乎还有可以补充的地方。现在提出几点以就正于陈先生及读者。

自从秦代统一中国以来，政府总以“统一”为理想而未必总以集权为理想。“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，成了政治的基本信条。但是改朝换代的时候总要闹一闹“因革损益”的大问题，而“扶衰救弊”是解决这问题的通用公式。集权与分权的政制便大体上

更迭或参杂使用。我们姑且就统一的朝代说。秦代的郡守丞、县令长都是直接由皇帝任命，并且每年要向中央呈报政务。这是集权的郡县制。汉朝采用的郡国制，在景帝三年以前诸王自治之权较大，酿成了七国的叛乱。三年以后把“国”权减削，中央且派相国以监视之。两汉的刺史各主一州。在西汉时代，刺史每年之末要亲到京师奏事，东汉时权力逐渐广大，至灵帝时竟专州郡之政，养成了割据的风气。两汉虽没有尽“革”秦代的集权制，却也没有完全因袭它。此后隋唐两代的刺史虽名存实亡，非汉时之旧，但唐代的各道巡察使（后屡改名）尚不失集权的色彩。景云以后节度使统掌数州的军兵庶政，割据的局面比汉末还要严重。宋徽唐末及五代的失误，极力推行集权的制度。例如知府州军监县事的地方官都由朝臣京官出任，如巡按地方的使官甚多，都由中央差遣，如各路的民兵、刑狱、财赋由中央派官分掌，每遇较重要的事件须呈报中央施行。因为宋代集权制度实行比较彻底，所以在南渡以后每有人把政府无力御侮的过失算在集权制的帐上。陈亮曾说：“郡县太轻于下而委琐不足恃，兵财太关于上而迟重不易举。”其结果是“郡县空虚，本末俱弱”。元代的行中书省制倾向于分权，明代虽沿袭前代的行省，集权的成分却比较增高。清代总督、巡抚的权力，比较明代因事而设，发置不定的总督巡抚较为重大，集权的程度又不及明代。到了末年竟有北洋打仗，南洋中立的异闻。

如果上面我对于历代中央与地方关系的见解尚非尽误，我们似乎可以说：（一）在理想和事实上二千年来并没有贯彻集权的政制，（二）陈先生所描写的反抗中央心理及行为是一代政治衰败后的非常现象而不是“天下一统”盛世的正常现象，（三）“地盘主义”的盛行，除其它原因外，每由于地方之“集权”——地方长官总揽一方之兵民财运种种大权——而不一定是中央集权的反响。其实，就历史的事实看来，反抗中央集权举动的发生，往往在地方集权成功以后。东汉的州牧，唐代的藩镇，民国的督军，都是如此。

均权或分权的原则，在政治学上有不容否认的价值。但在实际应用之先，必须认清其成功的条件。第一，实行均权，须以政治统一为条

件,而不可用“均权”为应付地盘主义的工具。理由是很明显的。试看欧美各洲,已经根本解决了中央与地方政府关系问题的国家,也就是早先已经解决统一问题的国家。倘若统一问题没有解决,地盘主义依然猖獗,在这种情形之下而行“均权”,想由中央政府与地方当局的磋商而产生合宜的“中央地方权责划分纲领”势难有效。地盘主义者的欲望甚大,而且态度无常。要他们放弃割据的利益,差不多等于“与虎谋皮”。让中央迁就割据,牺牲统一,也不免像“削足就履”。第二,均权制度的施行,必须待各级政府大体上已养成“法治”的习惯,国内重要的政治或军事纠纷已经解决。不然,任何均权的规定,不免成为具文。

根据以上的见解,我觉得陈先生过于热心均权制度的实现,同时似乎过于轻视政治统一的价值,而有对地盘主义让步的危险。也许我误解了陈先生的意思。但无论如何,我相信与统一不兼容的中央与地方分权,实在只是均势,而不配称为均权。我相信真正均权的实现,当从比较基本踏实的工作上努力,不可把希望放在一切应变的政治磋商上面。有两件事至少是必须要做的:为消灭地方集权起见,地方政府必须军民分治,而全国的军令必须统一于中央。为培养地方健全的政治能力起见,必须推行地方自治,消除地方专制。这两件事虽然已是“卑之勿甚高论”,实行起来也要相当长远的时日。要想已经尝到地方集权专制滋味的地方当局接受现代法治精神的均权制度,不是一桩容易的事。除非是他们认识了国家的立场,自动放弃不合理的特权,或者是中央贯彻统一,使他们不得不就范;均权的理想同中央集权的理想一样的不能实现。如果统一的均权可以和平的代价取得,我们应当努力于和平的方法。如果和平的方法行不通,万不得已的实力手段也未尝不可用。北美合众国一八六五年以后的统一和均权制度比前更形稳固了,就是一个很好的例子。据这几天报纸上所登载的消息,因广东军人中深明大体者表示服从中央,所以两广问题和平解决的希望又扩大起来。这的确是一件值得庆幸的事。但同时我希望和平解决的结果,不是暂时的均势,而是统一的均权。

原载《独立评论》第二一〇号(民国二十五年七月十九日)



# 均权与联邦