

民主憲政論

陳啓天著

民主憲政論

商務印書館印行

中華民國三十三年十月初版

版 翻 權 印 所 必 有 究

民主憲政論一冊

(•37031渝熟)

渝版熟料紙

定價國幣貳元伍角

印刷地點外另加運費

著 者 陳 啓 天

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館

自序

現在我國尚在抗戰正烈的時候，政府以及民間何以又要研討並實施民主憲政呢？我們仔細加以思考，便可發覺有一番大道理在其中。扼要的說，我們要求抗戰勝利，非實行民主憲政不可；要求建國成功，更非實行民主憲政不可。我們要求人人能做人，非實行民主憲政不可；要求人人能救國，更非實行民主憲政不可。這是現在政府以及民間所以要研討並實施民主憲政的主要理由。至其詳細說明，則具見本書。

我國談民主憲政，實不始於現在，而始於甲午對日戰敗以後。滿清政府以不大感覺實施民主憲政的必要，而遲遲不肯實行，致遭顛覆。北洋軍閥又以不大感覺實施民主憲政的必要，而在中華民國名義之下，亟亟破壞民主憲政，亦相繼遭慘敗。五十年來的歷史教訓，實值得我們加以深省，故本書有專篇說明之。

我國談了民主憲政，已有五十年，何以迄今猶未能實行呢？我想，最主要的原因，乃由於一般人不大明瞭民主憲政既是一種新法治，又是一種新人治；既是一種新政治制度，又是一種新政治風度；更不大明瞭民主憲政是政治建設與個人成功的最好辦法。滿清政府與北洋軍閥之所以相繼覆敗，大抵即由於此。現在國民政府原以反對滿清與北洋軍閥不能實行民主憲政而起。依據中山先生的遺教，宜及時實施民主憲政，故政府已開始準備實施民主憲政。這是中國政

治前途的一大轉機。我們做國民的人，宜從速設法增進民主憲政的常識，以便協助政府切實實施，使我國得早日完成一個「民主國家」，而確能勉為「四強」之一。這本書，即是提供一點民主憲政的常識，以一面幫助國民易於學習民主憲政，又一面協助政府易於實行民主憲政而已。

當辛亥革命時，筆者曾為「建立民國」，投筆從戎，參加北伐。及南北統一，即改入大學，專攻政治，而特別留意民主憲政問題的研究。民國六、七年間，曾在武昌中華大學教授憲法兩年，並編有「新憲法學」一書，稿已遺失。八年以後，以北洋軍閥專橫，我的研究興趣，乃由政治轉入教育。十二年以後，又以時勢劇變，復由教育回到政治，兼從事救國運動，以迄於今。抗戰以來，備員國民參政會，歷三屆，共七年，深愧旅進旅退，無所建白。去秋兼備員憲政實施協進會，又恐無以塞責，乃本平日所學與所感，發憤草成此書。全書共九篇，除七、八篇，一為介紹，一為歷史外，大抵研討民主憲政的原理與規模。至關於民主憲政制度的各種具體問題，雖曾偶一涉及，但不甚詳，容待另行專論。各篇原係獨立成文，不免間有似複處，以其各明一義，又可互為發明，故仍舊未刪。第一及第四篇、曾在成都新中國日報發表，（見三十三年一月十九至二十一日該報專論。）其餘各篇曾在重慶民憲半月刊發表，均已一度經過審查。現在重加修訂，合刊為「民主憲政論」，以就正於國人。

中華民國三十三年八月黃陂陳啓天自序於巴縣人和鎮寄園

目次

自序

- 一、民主憲政與政治建設…………… 三
- 二、民主憲政的實施問題…………… 三
- 三、民主憲政的原則問題…………… 九
- 四、民主憲政的風度問題…………… 四三
- 五、民主政治與非民主政治…………… 五二
- 六、民主政治的哲學問題…………… 七三
- 七、中國憲政運動的歷史教訓…………… 一〇
- 八、羅素論民主政治與中國…………… 二四
- 九、民主憲政的規模問題…………… 四三

民主憲政論

一 民主憲政與政治建設

(一) 政治是全盤國事的總樞紐

民主憲政問題，是一種政治制度問題，同時又是一種政治風度問題。我們在詳談此問題之前，最好先將政治在一切國事中所應居的地位考究明白。原來政治一名詞，有廣義與狹義的分別。廣義的政治，統指一切國事而言，即外交、國防、內政、財政、經濟、交通與教育等，均可包含在內。狹義的政治，則僅指外交、國防、財政、經濟、交通與教育等以外的國事而言。換句話說，政府應如何組織，政治應如何活動，政府與人民的相互關係應如何，這一類的問題，才屬於狹義的政治。通常所謂政治問題，多半指這一類的狹義政治，而非廣義的政治，以別於外交、國防、財政、經濟、交通與教育等問題。我們在以下所用政治一名詞的意義，即專指此種狹義的政治而言。

在一切國事中，究以何事為最重要呢？這因各人的看法不同，或者因各人的着重點不同，而有種種說法。軍事家特別着重國防，因此有「國防第一」及「軍事第一」的說法。財政經濟家特別着重經濟，因此有「經濟第一」的說法。依據同一理由，教育家也可說「教育第一」，科學家也可說「科學第一」，道德家也可說「道德第一」。這種種第一的說法，在特定的時間和特定的場所，對特定的事項或人員講，都可以說是「言之成理，持之有故」，足以動人聽聞。不過我們若將這種種第一的說法綜合起來加以考察，又難免令人惶惑，不知究竟何事應為最重要了。都是第一，便都不是第一。都是最重要，便都不是最重要。就局部說，本各有各的重要性。為促起注意起見，也不妨各說各是第一。但就全盤說，國防、經濟、教育、科學和道德等，都只有一部分的重要性，並不真是第一。換句話說，國防、經濟、教育、科學和道德等，在全盤國事中，都有同等的重要性。真正最重要的國事，原不是國防、經濟、教育、科學或道德等事，而只是政治。我們不談國事則已，我們要談國事，便首須確切明瞭政治在全盤國事中所應佔的地位。如果我們忽視政治，而只說這是第一，或那是第一，那是專家的說法，或一時補偏救弊說法。至於永久的扼要說法，則首須把握着政治是全盤國事的總樞紐，政治在全盤國事中應居最重要的地位。簡單點說，我們應首先充分認識「政治第一」。

政治第一，政治是全盤國事的總樞紐，政治在全盤國事中應居最重要的地位，這樣的一種說法，不是我的主觀意見要如此，而是客觀的事實是如此。何以見得客觀的事實是如此呢？為

易於明瞭起見，我們可先說兩個比喻。政治好比是人身的腦神經，而其他國事則好比是五官四肢。五官的專家，可以說五官重要，四肢的專家，也可以說四肢重要。但是五官四肢與腦神經比較起來，則五官四肢不及腦神經更重要。因為腦神經健全，才可使五官四肢各別發生特殊功用。若腦神經稍不健全，則五官四肢雖無恙，也難各別顯出特殊功用來。政治又好比是工廠的動力機，而其他國事，則好比是各種工作機。各種工作機固重要，但不及動力機更重要。因各種工作機需要動力機先行發動，才能工作。動力機稍不健全，則工作機雖健全，也無由工作了。由以上兩個比喻看來，可知政治在全盤國事中的地位，實比國防、經濟、教育、科學或講德等事更重要。政治管理全盤國事，發動全盤國事，却不是政治以外的任何國事管理全盤國事，發動全盤國事。政治有規模，有軌道，有辦法，有效率，有民意做後盾，才能適當的管理全盤國事，並適當的發動全盤國事。如果政治無規模，無軌道，無辦法，無效率，無民意做後盾，則恐全盤國事愈管理而反愈糟，愈發動而反愈壞。這是由於什麼緣故呢？因為政治是全盤國事的總樞紐。總樞紐健全進步，然後才易於促使其他一切國事健全進步；否則難望其他一切國事健全進步了。

當一國政治尚未健全，又不能隨時進步的時候，即在亂時，人們每易發生並流行兩種反常的意見：頭一種反常的意見，是過分重視武力，以為武力有辦法，便一切有辦法，我們可簡稱之為「武力萬能說」。次一種反常的意見，是過分重視經濟，以為經濟有辦法，便一切有辦法。

法，我們可簡稱之爲「經濟萬能說」。這兩種意見，在無意或有意間，抹煞了政治的重要地位，而誤使武力或經濟妨害了政治。我們要使一般人不爲這兩種意見所述誤，我們要使一般人確切明瞭武力或經濟與政治，在全盤國事中的比較地位，必須將此兩種意見加以辯正。國家對外或對內，誠然有時需要武力。但不可因此過分誇大了武力的效用，至尊之爲萬能。天下無論何事，都有界限效用。如果超過界限效用，便要失去可有的效用，甚至發生相反的效用。武力的實際效用，也是如此。古人說：「以馬上得天下，不能以馬上治之。」（漢陸賈諫劉邦語）這句話的意思，是點明武力的效用，只限於戰爭；至於政治，則不能使用武力，則不在武力的界限效用之內。這句話又點明雖可以武力奪取政權，却不可以武力運用政權。如果既有政權以後，仍以武力運用之，則其結果，不但招至武力的反抗，而且足以毀滅自己的武力，連自己也不免爲武力所毀滅。所以古人又說：「兵猶火也，不戢將自焚。」（見左傳）「以道佐人主者，不敢以兵強天下。」（見老子）民國以來，自袁世凱以下的北洋軍閥，幾無一不迷信武力萬能，然其結果亦無一不是以武力自己毀滅自己，可爲鐵證。假如袁世凱當政的時候，能不用武力摧毀反對派，迫使反對派走上武力反抗的道路，同時又能建立政治軌道，將自己的武力納入政治軌道以內，則反對者與擁護者均可循政治軌道走，袁世凱決不會成爲民國的罪人。現處軸心國家之必然次第失敗，也是由於他們過於迷信武力萬能而已。由袁世凱的例子看來，可知武力對內的效用，應有一個界限。由軸心國的例子看來，又可知武力對外的效用，也應有一個

界限。武力對內與對外的效用，既均有界限，則武力不是萬能了，武力也不可高出於一切國事之上。換句話說，政治應重於武力，政治在全盤國事中的地位應較武力為高，政治應控制武力，那才是治象，那才可以談到政治。如果誤以武力重於政治，誤以武力高於一切，甚至誤以武力運用政治，誤以武力代替政治，那只是亂象，何能談到真正的政治呢？

關於武力萬能說之足以妨害政治，已說明如上。繼此當再說明經濟萬能說也足以妨害政治。經濟在近代政治上的重要性，一天大一天。經濟的政治化，也一天深一天。這都是人人所知道的，我亦完全承認。然若因此即謂經濟萬能，則不合於事實。經濟誠然有能，却不是萬能。要使經濟的能，盡量發揮，並適當運用，除必須具備基本條件外，還須具備前提條件。基本條件，是關於經濟本身的事，茲不必論。前提條件，則為關於政治的事，須略加以說明。無論何國，欲求經濟繁榮，必須在政治上軌道以後。在政治未上軌道以前，無法使經濟繁榮。可見繁榮經濟，須以修明政治為其前提條件。現代談經濟問題的人，多半傾向於計劃經濟與經濟統制。然所謂計劃與統制，則不是一個單純經濟問題，而實兼為政治問題。計劃經濟與經濟統制，只有在健全的政治之下，才能多收其利。如在不健全的政治之下，實行計劃經濟與經濟統制，則未見其利，先受其害。由此可知要求經濟有辦法，必須先求政治有辦法。離開政治談經濟，則經濟不但非萬能，而且是無能了。如果我們迷信經濟萬能，則政治便難修明，故不可不略加辯正。

我在以上批評武力萬能說與經濟萬能說，只在藉以說明全盤國事的總樞紐，是政治，而不是武力或經濟。不過讀者却不可誤會我主張政治萬能，更不可誤會我主張只要政治，而不要其他一切國事，連武力與經濟也都不要。世間沒有萬能的東西，自然政治也不是例外。武力、經濟以及其他一切國事，也都應講求。不過要知政治是全盤國事的總樞紐，不先講求修明，則雖有武力與經濟也難善其用了。政治好比是一個綱領，其他各事則好比是繫在綱領以下的一切東西。沒有綱領，則其他一切沒有繫處。不先提綱挈領，則其他一切便難各盡其用。所以我們可由政治是全盤國事的總樞紐這個道理，得到一個建國步驟的原則，便是政治建設是一切建設的先務。不先將政治建設好，其他一切建設便很難順利進行。不確將政治建設好，其他一切建設便很難各盡其用。要想建國，須先建設政治，須先好好建設政治，然後才能次第好好建設其他一切。

(二) 民主憲政是中國政治建設的總方針

政治建設既是一切建設的先務，那末今後中國政治究應如何建設，是急待決定的一個問題。關於這個問題，我們可先扼要的解答說：民主憲政是今後中國政治建設的總方針。這樣的一個答案，不是我們一部分人的一向情願，而是從各方面看來，不可不如此。先從國際形勢上看：當前世界大戰，民主國家漸佔優勢，反民主國家漸次失敗，已為公認的事實。最後勝利將

必屬於民主國家，亦已爲公認的結果。我國在此次世界大戰中，又與民主國家同一戰線。民主國家如美英，固希望中國政治走上民主憲政的路。中國也希望走上了民主憲政的路之後，得與同盟國家保持更親密的關係，使抗戰早日勝利，建國早日成功。我們可以說，當前世界大戰，大體是民主憲政國家與反民主憲政國家之戰。我國既已加入民主國家的戰線，自只有朝着民主憲政的大道走。外交可以影響內政，內政也可以影響外交。中國在現在固不可孤立，在將來也不可孤立。要將來免於孤立，便只好從現在起，即走上民主憲政的路。

再從我國近四五十年的歷史看：在滿清末年，主張民主的，是同盟會；主張憲政的，是維新派；既反對民主，又反對憲政的，是滿清政府。結果，滿清政府被推翻，民主憲政開始試行於中國。在民國元年至十二年，主張民主憲政的，是國民黨；主張憲政的，是進步黨；既反對民主，又反對憲政的，是袁世凱及北洋軍閥。結果，袁世凱敗亡於前，其他北洋軍閥也相繼沒落於後，而國民黨至今猶存。最近二十年來，民主憲政思想，雖因受各種新專制思想的打擊，不免一時動搖。但外經此次世界大戰的教訓，內經此次長期抗戰的教訓，以及近四五十年來的歷史教訓，民主憲政思想又復蘇起來。今後中國政治必須回頭重走民主憲政的路，已成爲歷史的趨勢。順着這個歷史趨勢走的政治，必然成功。逆着這個歷史趨勢走的政治，必然失敗。

再從國民黨的主張以及政府最高當局的態度上看：國民黨的前身是同盟會，同盟會成立宣言說明革命的大經說：「今者由平等革命，以建立民國政府。凡我國民皆平等，皆有參政權。」

大總統由國民共舉，議會以國民共舉之議員構成之。制定中華民國憲法，人人共守。敢有帝制自爲者，天下共擊之。」這是我國最先以革命團體名義，宣佈中華民國的名稱，並主張民主憲政的制度，可見國民黨的原始主張，是民主憲政。國民黨的總理孫中山先生所主張的民權主義與五權憲法，雖不盡與英美的民主憲政相同，然根本精神仍爲民主憲政。在革命方略上雖分爲軍政、訓政與憲政三時期，然訓政只是達到憲政的一種過渡，而此過渡時期亦僅規定六年（詳見中山先生中國革命史及革命方略）。國民黨於民國十七年規定訓政綱領及國民政府組織法，是爲訓政開始之年。由是年到民國二十三年，即滿了訓政六年的規定。所以國民黨四屆三中全會曾「決定民國二十四年十月十日爲憲政開始日期。」其後以內外多故，一再展緩。到三十二年九月國民黨十一中全會，又決議「於抗戰結束後一年內，召開國民大會，以頒制憲法，實施總理所主張之民權政治。」蔣主席爲準備實施這個決議，又於同月國民參政會第三屆第二次大會宣佈成立憲政實施協進會，以協助政府實施憲政。現在憲政實施協進會，已在蔣主席領導之下宣告成立。今後的重要務，僅在民主憲政如何準備實施，如何協力進行，並何時開始施行而已。

至於我們以及其他方面，多半希望早日實施民主憲政，以建立長治久安的政治規模，似可不必多贅。

由以上各方面看來，可知今後中國政治建設，應以民主憲政爲總方針，在原則上已無問

題。不過民主憲政在中國還是一種新政治，並沒有深厚的歷史傳統做依據。今後要實施這種新政治，首須各方協力進行。欲求各方協力進行，又先須全國各方對於民主憲政有一種起碼的共同認識。但我默察全國各方的情形，似乎對於民主憲政，還沒有一種起碼的共同認識。有的人，只談民主，不談憲政。有的人，只談憲政，不談民主。有的人，雖談民主，而非民主。有的人，雖談憲政，而非憲政。又有的人，既不談民主，也不談憲政。這種種意見的參差，反映出共同認識的缺乏。缺乏共同認識，便足阻礙協力進行。我們要減少協力進行的阻礙，須先建立共同認識。要建立共同認識，又須先將各種參差的意見加以疏解。現在我們不揣淺陋，試略加以疏解如下：

我們以為民主憲政，既應為今後中國政治建設的總方針；自然不談政治則已，不談政治建設則已，要談政治，要談政治建設，自必須談民主憲政。既不談民主，又不談憲政的人，如果根本談政治，自可不必論；如果還談政治，那便是表示他反民主憲政。反民主憲政的政治，無論為何種方式，都不合於今後中國的需要，都在今後中國沒有實行的可能，又何必去談呢？完全反民主憲政的政治，在今後中國不易得到多數人的信從。於是有的人只談民主憲政的上半截，有的人只談民主憲政的下半截，以求仍可得到一部分人的信從。只談民主憲政的上半截，便是只談民主，不談憲政。殊不知世界從來沒有不要憲政的民主。只談民主，不談憲政，則民主不完全，則民主無保障，則其所謂民主不是通常的意義，非一般人所能了解。依據通常

的意義，既談民主，便須同時談憲政。我們雖可以說既要憲政，又要民主，但却不可以說只要民主，不要憲政。至於只談民主憲政的下半截，便是只談憲政，不談民主。考世界憲政國家，可粗分為三大類：一是君主憲政，以日本為代表；二是黨主憲政，以德意為代表；三是民主憲政，以英美為代表。今後中國所需要實行的憲政，無疑的，不是日本式的君主憲政，也不是德意式的黨主憲政，而只是英美式的民主憲政。我國在清末民初，固曾有人主張君主憲政，但經過辛亥革命、護國之役，以及馬廠誓師三度事變之後，君主憲政不但在事實上絕對不能實行，即在言論上也無人再敢主張了。近十五年來，國民政府實行的訓政，類似黨主憲政，然非真正黨主憲政。因為真正黨主憲政，無論為德意式或其他方式，均只有黨主，並無憲政，自始至終均在黨主方式下運用政權。至於訓政，則僅為實行憲政前的一種過渡步驟。一經結束訓政，便須實行憲政，還政於民。長期停留在訓政時間，固類似黨主憲政。而限期結束訓政以後，則不是黨主憲政了。依照中山先生的遺教，憲政原是民主的，不是黨主的。如果在訓政時期是黨主，在憲政時期仍是黨主，則是使中山先生所說的訓政與憲政無分別了。所以在既經訓政十六年之後來談憲政，便只有是民主的，而不是黨主的了。

其實說來，正因為憲政必須是民主的，或不免令一部分人有些疑慮。這一部分有疑慮的人，在國民黨內外都有，不一定都屬於國民黨人。原來這次憲政運動，是由蔣主席最先發動的。憲政實施協進會也是由蔣主席領導，我們不能說國民黨人對於憲政都有疑慮。不過國民黨

是當今的執政黨，如果稍有疑慮，便足使憲政實施發生困難。我們從外揣測，最易引起疑慮的，不外兩大點：第一大點，以爲實施憲政，還政於民以後，國民黨恐不能繼續執政，因而發生疑慮。不知在民主憲政之下，民意取決於多數，政權多落於多數黨之手。現在國民黨是多數黨，其他黨派，如青年黨，國社黨以及共產黨等都是少數黨。在訓政時期，國民黨以黨治的方式執政。在憲政時期，國民黨仍可以民主的方式執政，其他黨派一時均難與之競爭。政權既仍可在國民黨之手，又何必過於疑慮，而不即以民主的方式代替黨治的方式呢？第二大點，以爲實行民主憲政以後，便須正式承認其他黨派的合法存在與合法活動，恐不免動搖國民黨的政權，因而發生疑慮。不知我國，除國民黨外，早經有其他黨派的存在與活動。不承認其存在，並限制其活動，只足壓抑溫和的黨派，並不能消滅激烈的黨派；只足驅溫和者爲激烈者，並不能化激烈者爲溫和者。如此推演下去，則激烈者更激烈，溫和者亦激烈，結果將不堪設想了。一個執政者，對黨外的賢明政策，是承認各黨派的合法存在與合法活動，而僅僅取締其非法活動。如此，則可使溫化派得用和平手段效力國家，亦可使激烈派不必採用革命手段奪取政權。如此，則溫和者日多，激烈者日少，不患再有革命了。從前滿清政府不知這種道理，對於激烈的革命黨與溫和的立憲派，一律採取高壓政策，結果促成辛亥革命的早日出現。同盟會恐怕滿清真立憲，恐怕立憲派幫助滿清立憲，便難於進行革命，所以既反對滿清政府，又反對立憲派。溫和的立憲派在滿清政府與同盟會的夾攻之下，不易活動，於是轉而贊助革命，滿清便不