

中國民主社會黨專輯



A541 212 0019 9596B

# 前言

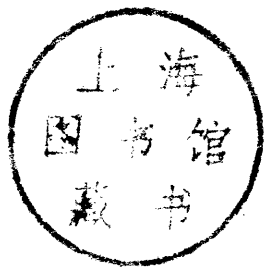
再生週刊爲中國民主社會黨機關刊物之一，自三十五年三月廿五日第一零五期起，遷滬出版後，至今已出至第一四一期。

不可否認的，這是中國政治上的一個大時代，政治協商會議已經在重慶圓滿開過，給予全國人民一個極大的希望。大家都認爲：從此以後，中國可以走上黨派合作全國團結的民主憲政的建國大道。不幸這一過是一個美麗的春夢而已！目前國民大會雖在首都開會，一部民主憲法或可產生，但戰爭的烽火却尙未停息。這無疑的是一件美中不足之事。

我們民主社會黨的政見，簡單說來，不外四件大事，一、奠定和平，二、擁護統一，三、要求民主，四、實現社會主義。和平統一的商談，既因國共問題的不能解決，暫時陷於停頓，而國民大會如能通過一部民主憲法，不能不說是向民主大道跨前一步，這與本黨四大主張中之一相合，所以經與國民黨蔣總裁交換文件後，決定參加了國大。換句話說，本黨參加國大是求民主憲法的完成而已，希望由此民主憲法的通過，我國政治上能有一個新的轉機。

茲將再生週刊遷滬出版後關於本黨主張與文件，以及本黨主席張君勳關於民主憲法的演講論文，編爲小冊，以就教於國人。聊作爲我們對於國家的一點貢獻而已！

再生社編輯部



1608052

## 關於民主憲法：

- 一 張君勱：中國國民憲法十講自序
- 二 張君勱：國家為什麼要憲法？（十講之一）
- 三 張君勱：中國憲法何以至今沒有確立？（十講之二）
- 四 張君勱：人權為憲政基本（十講之三）
- 五 張君勱：國民大會問題（十講之四）
- 六 張君勱：政治協商會議修改五五憲草的原則
- 七 張君勱：美國總統制與政協修憲草
- 八 張君勱：間接方式之直接民權——國大問題
- 九 費青：從人民立場批評五五憲草

# 中華民國未來民主憲法十講自序

張君勳

我自青年時代即有志於制憲事業，留學日本時，讀威爾遜國論，浦律士美國共和政治，陸克氏政府論，彌兒氏代議政治論，與安森氏英國憲法及其慣例各書。迨於民初，國會或私人團體討論或擬訂憲草，我好與之往還，貢獻意見。他國新憲法制成之日，我每求先觀，譯而出之，供國人瀏覽。如蘇俄第一次憲法及德國威瑪憲法，皆由我介紹於國人。民七之際，上海有八團體國會會議，此會所草憲法，即爲我之底稿，嘗著國憲議一書以說明之。國民政府孫哲生先生護憲之日，屢邀參加，我則以基本條件不具辭之。抗戰之中有所謂憲政期成會，憲政實施協進會，雖既往經驗之暗示，將爲有頭無尾之局，然以情勢難却而廁身其中。此次政治協商會議開會之始，我尙滯留歐美，及一月十四日返滬，我參加憲草一組，良以一生志願在此，自難舍此而他求。及按條討論之日，適我先期寫成一稿，徵實副祕書長請將原稿付印，且以之爲討論之底稿。此稿之立腳點，在調和中山先生五權憲法與世界民主國憲法之根本原則；中山先生爲民國之創造人，其憲法要義，自爲吾人所當尊重，然民主國憲法之根本要義，如人民監督政府之權，如政府對議會負責，既爲各國通行之制，自爲吾國所不能自外。嗚呼！自我治憲法之學略與民國之年齡相等而稍過之，此次政協憲草其隨天壇憲草，曹錕憲草之後而成爲廢紙歟？抑否歟？人非預言家孰能測其將來之所稅駕乎？然我嘗考世界憲法史：第一曰，以人民爲基本之憲法，如英國數百年來逐漸演進之憲法，如美國獨立後人民自動制成之憲法，即屬此類；第二曰，聖君賢相之憲法，如德國於一八七〇年俾士麥制成之憲法，日本自明治維新後，伊藤博文制成之日本帝國憲法，則屬此第二類。我儕幼時聞俾士麥伊藤博文之名與梁任公著意大利建國三傑傳中瑪志尼與加富爾之爲人，則從而慕之，誠以此數人均爲安邦定國之人物也。然自兩次大戰之結果觀之，其爲聖君賢相之憲法，經不起外戰之試驗，爲狂風暴雨吹打以去矣。其以人民爲基本之憲法，則政府人民鑄成一片，遇敵國外患，人民不特無怨言，反而愛國之心尤加堅強；其政府關於和戰大計，因受人民監督，不至有見絕大錯誤，獨裁國家決難與之比擬。嗚呼，吾國之從事制憲者，當亦知所扶擇，善爲國家立長治久安之基礎乎！

中華民國三十五年八月十五日

# 國家爲什麼要憲法？

張君勳

## ——中華民國未來民主憲法十講之一——

張君勳先生自七月一日起至十五日止，在上海八仙橋青年會，講演關於「中華民國未來民主憲法」，講題共爲十個：①國家爲什麼要憲法？②吾國何以至今憲政尙未成立？③人民權利與憲政基本。④未來憲法中之國大問題。⑤行政權問題——大總統與行政院。⑥立法院問題——英國巴力門與美國國會。⑦司法獨立。⑧立憲國家之財政。⑨民主國之政黨。⑩地方自治與人民責任。

張先生是憲法的權威，自政協會議定憲法修改原則後，他就負責起草新憲法，現在張先生把我國未來民主憲政的諸問題，用深入淺出的方法，詳細講解給我們聽，我們實在是應該向他表示萬分的謝意的。

本刊原擬將張先生的講演，摘要刊出，但經讀者來函，希望本刊將全文登出，爲滿足讀者的盛情起見，本刊決自本期起將十次講演陸續全部登出，尙希讀者注意爲荷！

我們須知道，今日整個世界是在民主與反民主的鬥爭之中，法西斯的德義日，雖然費了九牛二虎之力，總算把他們打垮了，但是我們不可否認的，反民主的殘餘和力量，還沒有澈底掃除，有時仍在作祟，而想死灰復燃！

在民主的大潮流中，我們中國自不能不受其沖擊的影響。今日中國在政治上所顯示的實行民主的普遍呼聲，就是一個充分的證明。一黨專政，究竟是不合於民主的，所以國民黨亦已表示有「還政於民」與實施民主憲政的決心。政協會的召開，以及修改「五五憲章」的原則的決定，不外是這種鬥爭波及中國後的一個成就。

「五五憲章」爲什麼要修改呢？其原因是很簡單：「五五憲章」在若干方面實在不很妥當，換句話說，沒有充分表現今日民主世紀的時代精神，不能適合今日民主世界的大潮流。

在「五五憲章」中的總統，其權力超過於實行內閣制的法國的總統，亦超過於實行總統制的美國的總統。總統得「依法公布法律，發布命令，並須經有關院長之副署」，得「召集五院院長會商關於三院以上事項，及總統諮詢事項」。所謂有關院，不是把立法院也包括在內麼？立法院爲國家最高立法機關，以及人民的最高立法權，在這種制度下，還誰能得什麼？總統應是行政的首長，而允許他召集包括立法院在內的五院院長會議，不是行政者亦可以干涉立法事項麼？這與美國三權分立的原則，不知相差幾千里。而仍有人稱這種總統制爲近於美國總統制，豈不是笑話？

「五五憲章」中又規定行政院長、各政務委員、各部會長，各自對總統負責。行政權而不受立法權的掣肘，這實在是不合於民主原則，並且是十分危險的。

此外關於總統頒布緊急命令權，「五五憲章」亦未免有太廣泛太無邊際之嫌。所以政協會加以修改爲「總統經行政院決議，得依法頒布緊急命令，但須於一個月以內報告立法院」。

政府要做事，不能不行權，但從另一方面講，政府做事應該向人民負責。所以真正的民主，不是在保障政府和總統的權力，而是在如何保障人民權利，如何擴大人民權利，如何加強人民對政治的控制，以及如何防止政府和總統的濫用權力。

立憲是百年大計，憲法通過後，我們不希望不久就加以推翻，所以我們應該要用理智，要有遠見，不要以目前不健全的現實，傷害了民主的原則，使中國不能走上真正的民主憲政之路。

在張先生的十次講演中，把這種道理，從根本上和從英美民主制度的經驗和教訓上，說得十分明白。在從事民主鬥爭的今日中國，他的供獻是十分珍貴的。

目前國中人士，不管在朝或在野，都處在一個極煩悶的心理狀態中。在野的人覺到生意作不成，工廠開不成，種田的人，覺得下了多少種子和多少人工，明年的收穫能否抵償，也不敢說。亦有因為內亂騷擾，乃至於離鄉背井的。至於有智識的人，到了研究機關，試驗儀器不完備，到了圖書館，世界上新書一本都沒有，或者教書先生薪水不夠用，要靠導師運動捐款，才能維持他的生活。所以在野的士農工商不滿意現狀，是很普遍的。反過來說，難道在朝的人認為政治局面滿意嗎？我們知道他們也不滿意，甚而有人認為要不得的。目前的內戰如何結束，軍事如何整理，財政金融如何安定，他們也未嘗不知道應該改良，應該除舊佈新，但是如何能達到這個目的？是不是目前的法律不對，制度不對，或是用人的方法不對呢？他們未嘗不在苦心思索，但是他們平日所作所為，同全國人民心目中所希望的，還是天差地遠。

從清末起，我們有了革命運動，大家以為革命以後總可以得到一個好政府，但是經過二三十年的內戰，八年的抗戰，使我們認識，如果所謂革命運動離不了武力，離不了戰爭，乃至於離不了混亂，那恐怕我們在革命運動中所要達到的目的，還是離得很遠。朝野上下口中所常說的是「建國」，革命的目本來在「建國」，何以現在偏偏要在革命兩字之外，提出建國的標語來？可見革命的心理背景與建國的心理背景是有不同之處。第一、革命是破壞，建國是靠有經驗的建設。第二、革命是靠奮不顧身的精神，而建國是靠冷靜的頭腦。第三、革命是靠武力與戰爭，而建國是靠和平與法治。以上三種不同之處既然明白，所以建國的重點應該放在理智上而不放在情感上；應該放在和平方面，不是戰爭方面，應該放在理性方面，不是暴力方面，應該放在法治方面，不是混亂方面。我這一次發起演講的目的，就在於此，這種演講就是要造成建國時代的新政治哲學，或者說要造成建國時代的新心理態度。

我們現在心目中人人所希望的，就是要建立一個現代國家，但是所謂現代國家的要點何在？我們不必遑溯至文藝復興時代，姑且從人權運動說起。所謂近代國家，就是一個民主國家，對內工商業發達，注意科學研究，乃至於軍備充實。對外維持其主權之獨立，領土之完整，且能與各大國相周旋。至於政府機構方面，一定有內閣、議會以及選舉制度。這都是現代國家的特色，亦即近代國家應具備的種種特點。此種現代國家之特點，萌芽於英倫，至法國革命後而大成於歐洲。鴉片戰爭後，歐洲國家踏進我們國土，我們最初所認識的是船堅炮利，最後乃知道近代國家的基礎在立憲政治，在民主政治，在以人權為基礎的政治。

歐洲人權運動，我們現在無法詳細講；但是諸君應該聽見過歐洲幾個政治哲學家如盧騷、洛克、孟德斯鳩的名字。他們各人的學說與貢獻各不相同。但是他們有他們的共同點：

第一、人與人之平等，不論是皇帝是貴族是平民，他們既是人，應該是平等的，換句話說，就是人格之尊重。

第二、各個人有他不可拋棄的權利，譬如說任何人除了犯法不能隨便拘捕，這就是人身自由；任何人有他發言批評的權利，這就是言論自由；任何人有信仰宗教的權利，不能指相信天主教的，是好人，相信基督教或無神論者就是壞人，這就是所謂信仰自由。各人既有了他政治上宗教上的信仰，要把他的思想見之於行事，就不能不集合若干人來實現他的思想，於是有所謂集會結社的自由。這種種自由，假定政府可以隨便剝奪了去，譬如說人民不管他犯不犯罪，可以隨便拘囚，乃至於人民要講話要辦報，政府可以隨便禁止，這種種權利的剝奪，就等於「天皇聖明臣罪當誅」的專制政治，明顯一點來說，就奪人身自由來說，假定政府能隨便拘人投於囹圄之中，那麼就等於一切人皆喪失自由，誰敢再來對政府有所批評或有所爭執。從這一點來說，可以看出人權運動實在是民主政治最重要的基礎。因為沒有人權，就沒有民主政治了。這種人權當時名之曰天賦人權，很有人不以為然，認為人民權利，都是由歷史上來的，決沒有無端從天上掉下來的。這權利是天賦的，還是歷史演進而來的，在歐洲已有一場爭辯，我們不必在此多說了。但是沒有人權，就沒有民主政治，所以歐洲各國的憲法上沒有不規定人民權利如何的條文，所以可見人權保障，實在是民主政治的基礎。

第三、政府之設立，所以保護人民的生命財產。一個國家最低限度的責任，就是在保護人民的生命，使人人有飯吃，有衣穿，乃至於安居樂業。任

何國家，不論怎樣喜歡革命，不能永久在殺人放火的狀態中。因為殺人放火的結果，就是戰爭，就是混亂，所以革命運動雖以武力開始，但歸結於和平與法治，然後才能保護人民的生命財產。

第四、政府既有保護人民生命財產的責任，所以牠行使權力，是有限制的，是受憲法限制的。譬如說三權分立，政府管行政，議會管立法，法庭管司法，便是權力的限制。政府所提的法案，須經過議會同意，如其政府在內政外交上犯了錯誤，牠就應該辭職，政府與議會有意見不合時，政府與議會的誰是誰非，便要決之於總選舉時的人民公意。

以上四點，就是人權運動時代各國政治學者所提出的共同要求，到了十九世紀，然後規定於憲法之中，成爲具體的表現。

歐洲這段人權運動歷史，其影響所及，莫過於英法美三國。但三國所受影響，略有不同之處。我把美國獨立宣言頭上幾句話列舉如下：

「人類生而平等，自其出生之初，賦之以若干種不許移讓的權利。第一爲生命；第二爲自由；第三爲幸福之追求。爲鞏固此種種權利計，所以設立政府。政府所有之正當權利，是從被治者的同意而來。假定任何政府違背以上各項目的，其人民便有權利變更或廢止此項政府，另立新政府，根據本文中所述之各項原則，期達到人民之安全與幸福」。

美國根據這宣言，一直向前走，雖國內發生了南北戰爭，祇能說是將獨立宣言擴展到奴隸身上，決不是違反宣言的。至於法國革命，也受人權運動的影響而起，但是牠忽而革命，忽而帝制，忽而又反對帝制再造共和，所以牠經過許多曲折，不像美國的民主是直綫的。至於英國，他的尊重人權，從大憲章時代，即已開始，譬如任何人不得任意加以逮捕，任何人應受公平審判，在大憲章中早已規定。英國的一切制度，是有歷史的根據，而不是受思潮激盪的影響的。但是英國的立憲政治，人人知道受洛克邊沁的影響很大，但只能說英國憲政，因有人權運動，而其路線之正確更加證明，不能說英國憲政由人權運動發生。歐美這段人權運動歷史，在我看來還是值得加以研究，重新認識，再來提倡一番的。

現在我要說到我們的革命歷史了。清朝末年的革命運動，是中山先生提倡的，中間有人主張武力革命，有人主張政治改革。但是後來衆流匯合，能把中華民國成立起來，真中曲曲折折既不像美國之直線進行，也不像英國之逐步改革。從忽而帝制忽而共和來說，與法國情形頗有類似之處。但是我們比法國，又碰到一個更重大的障礙，就是當前國共的對立。假定所謂國共對立，一方面而是君主貴族，一方面而是平民，那當然是平民的勢力大，君主是不能敵的。現在國共的對立，一個以三民主義爲出發點，一個以共產主義爲出發點。國民黨是融合十九世紀以來的民族主義、民主主義，乃至社會主義三種主義治於一爐，乃有所謂三民主義。共產黨思想是追溯到馬克思的科學社會主義，同時又拿俄國革命以來的列寧斯大林爲模範的。兩方面各有地盤，各有武力，各有民衆組織，兩方拿武力爲政爭工具，已有十餘年之久。現在誰要消滅誰，恐怕是很不容易的。假定一個以黃河流域爲根據，一個以其餘地域爲根據，豈不是兩個以改造中國爲目的的政黨，反而形成了地方割據，或是南北朝對立的局面。這不是歷史上最大的滑稽事嗎？況且假定長此以往，國共兩方拿武力來鬥爭，那麼殺人放火的局面，一天不能停止，人民的生命財產，人民的自由，可以說絲毫沒有保障了。因爲國內一有戰爭，甲方疑心乙方派人來竄偵，來搗亂，他所派來的是第五縱隊，是特務隊，互相猜疑，全國人民那有自由之可言，所以我們可以明白說：戰爭即是自由的墳墓，惟有和平乃是自由的堡壘。我們明白這點，就知道內戰一日不停，我們國家就一日沒有民主自由，所以我們要民主自由，一定以停止內戰爲前提。我們從國共的軍事狀況來說，大家都很擔心，好像達利和平，是很不容易的。但是由思想方面說，國共對立是有解決的方法的。就是民主政治之正確認識。第一、民主運動沒有不尊重人權的意思，或表現於議會而成法律，或表現於總選舉時決定在朝在野黨的進退，選民多數所投的票，就是政治上最後一句話。祇要大家不拿人民作工具，教他覆他，使他們自由發展，同時又尊重他們的投票，那麼政治問題沒有不能解決的。而中國唯一出路也在這裏。所以說民主政治，是解決中國政治上國共爭執的唯一出路。

國家爲什麼要憲法這一問題，先要問我們這國家是幹什麼的。

我們可以答覆「要國家來幹什麼」這一問題如下：（第一）國家的目的是在國家維持人民的生存，所以要保障他們的安全。譬如說：有一羣人聚在一塊兒，就要問他們怎麼住，怎麼吃，怎麼行動。衣食住是靠生產靠買賣得來，不能靠搶劫得來的。他們自己一批人要吃要穿，不能從人家搶來，同時他們自己的東西，也不願意被人家搶去，所以一個國家有農工商及交通等事業，同時又有軍隊與警察，無非在維護人民的生命與安全。（第二）人民所以要國家是在保障人民的自由。一個國家有了幾千萬幾萬萬的人口，你想吃得好，我也想要吃得好，你想住得好，我也想要住得好，你想種種享受，我也想要種種享受，所以彼此之間不免有爭執與不平。國家爲要使此等互相爭執之人民能相安相見，一定要有方法保障人民的自由與權利，然後能使他們彼此相安。譬如說：有了土地財產權，怎樣確立，有了債務，如何還本付利。總而言之，各有各的權利，要使他們彼此不相侵犯，全社會的自由得到保護。人民的自由，不但限於物質方面，同時要在言論思想上有發展，所以有言論自由思想自由，乃至於社會上有瑰奇譎怪的人士，他發了奇怪的議論，祇要他不妨礙安寧或叛背國家，各國都不加禁止的，無非要使各人有自由發展的緣故。（第三）造成一種法律的秩序。從第二項保障人民自由或人民權利來說，就可以知道一國以內所以要債權物權家族法繼承法，是什麼用處了。因爲人民的土地債權等事，是很複雜的，那一塊土地是你的，那一塊土地是我的，債務到什麼時候終了，什麼時候不終了，都要有極詳細的條文規定。同時一對夫婦就有小孩，所以又不能沒有家族法繼承法。一部六法全書，無非要解決這種問題。但是物權債權家族法都是私法。他所規定的是一個人與一個人之間的關係，此外還有一種法律，不是規定私人間的關係，而是規定國家與人民的關係，同時規定國家中甲機關與乙機關的關係，譬如政府與議會以及政府與司法的關係如何。這兩大類：第一、國家與人民的關係，第二、國家中各機關相互的關係，是屬於公法或憲法的範圍，因爲他所管的，是國家的公共權力如何行使，所以憲法簡單來說，是規定Public Powers如何行使到人民身上去，與其立法、行政、司法相互間之關係。所以憲法是公法之一種。

現在我更具體的說一說：憲法乃是一張文書，所以規定政府權力如何分配於各機關，以達到保護人民安全與人民自由的目的。

第一、國家與人民的關係：沒有國家是一件很可怕的事情，因爲沒有國家，就對外言之，就是沒有國家來保護人民，就是亡國之民，如今日之德國便在此狀態中。就對內言之，就是國內沒有秩序，就是陷於混亂。但是有了國家，亦是件極危險的事，因爲國家手上有兵權有警察有法庭，牠就可以隨便逮捕人民，他又可以借國家的名義一定要人民服從他，或者徵收人民財產或者要人民的性命如對外作戰時徵兵之類。國家權力既如此之大，所以憲法上第一件事就是要防止國家的專擅，就是防止國家濫用權力。所以憲法的第一章一定要規定人民的基本權利，就是上文所說的人身自由言論自由社集會自由信仰自由等事。其中尤以人身自由最爲基本。假定人身自由一旦沒有，其他集會結社自由也不必談，所以人身自由便是其他一切自由之基本，如其人自身自由沒有保障，無論憲法的規定多麼好看，都不過是一句空話。所以五五憲草第七條規定：人民有身體的自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。人民因犯罪嫌疑，被逮捕拘禁，其執行機關應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並遲於二十四小時內移送至該管法院審問，本人或他人亦得申請該管法院於廿四小時內向執行機關提審。其所以如此規定，無非因爲人身自由，是其他各種自由的基本。協商會中關於人民基本權利，也有若干項規定，其用意亦無非因爲人身自由及人民權利不能保障，那這國家一定就是專制，就是獨裁。自從歐洲法西斯主義流行之後，有所謂集中營，有所謂格殺打撲，有所謂不許有反對黨之存在，有所謂肅清危險思想等事，更可見人民基本權利一章，所以成爲憲法中重要部份的原因何在。在這一段裏，我們可以旁及說一說徵兵與租稅兩件大事。照英國制度，有所謂「不出代議士不納租稅」一句格言。這話就是說國家向人民拿錢，人民便須要問你拿了錢作什麼用。你拿錢的數目如何，拿了錢什麼用，這也就是一種國家權力對人民的關係，此其一。到戰爭時，自然人民應該當兵，但是當兵以年齡爲標準，那末人民的當兵義務便應該平等，不可以說部長的兒子可以免役，平民的子弟便可以隨便拉夫拉去。再舉一個例：誰有罪，誰無罪，應該經過法庭上合法手續判定，不是由黨部及特務隊隨便把人拘囚起來，甚或殺害他。以上種種，是憲法的第一部份，就是國家對人民的關係。



第二、憲法所規定的是國家權力如何確立與如何限制。一個國家，離不了立法司法行政三種權力，或者如中山先生再加上考試監察二種。這三種權力，各有牠的組織，各有牠的職掌，各有牠的限界。第一、國會由議員組成的，議員由人民選舉的，議院裏的議案如何通過，這是立法院之組織及其職掌。第二、行政有所謂內閣，內閣下有各部，內閣之中有管部或不管部部长，內閣對議會之責任如何，及議會如何能使內閣或進或退，此為行政權問題。第三、司法，牠的特點，就在乎獨立審判，就是說不能聽行政方面的喜怒，起訴或不起訴，加刑或減刑，應該由司法官根據法律條文公平判斷。譬如說，現在審判漢奸的問題，同政府勾結的人，可以逍遙法外，這種就是審判權受了政府的干涉。為使司法官能獨立審判計，所以法官是終身職，他的進退升降，不是憑行政官的喜怒而動動的。

以上兩部分，乃是構成憲法的重要部分。其餘憲法中的重要問題，在十次演講中，再詳細說明，暫時不提了。

現在我在這一次的演講中還有最後一點要聲明的，就是憲法本身所以能存在，並不是一張紙片的文字就夠的，而是要靠國民時刻不斷的注意，然後憲法的習慣方能養成，然後憲法的基礎方能確立。我們舉一個明顯的例子來說：美國是所謂剛性憲法的國家，英國是柔性憲法的國家。所謂柔性憲法，就是她關於國家權力如何行使等等，都靠普通立法，就可通過的，而且這種立法是散見於歷史之中，如大憲章是一二一五年產生的，權利法案一六八八年產生的，人身保護狀是一六七九年產生的，權利請願案是一六二八年產生的，解決法案是一七〇一年成立的。英國未曾拿這憲法來分類集合起來成為一篇憲法，如美國所有的，此之謂柔性憲法，就是說可以隨時變通修改，同普通立法一樣。反而言之，所謂剛性憲法，則在一篇文章裏將人民權利，大總統，內閣問題一切加以規定，而且這個憲法的修改一定要經過憲法會議的通過，如何提議如何決定都有一定手續，而且憲法解釋之權，屬於大理院，合憲違憲問題為美所有，為英所無的事，亦由於剛性憲法而發生的。因為有這種手續的限制，而且這種手續，都歸在一篇文章裏，所以名之曰剛性憲法。我們要知道，有了憲法國家，也並不一定就能走上和平的途徑。法國革命之後，忽而皇帝，忽而君主，忽而共和，就可以證明一篇憲法的文章是靠不住的。要憲法靠得住，第一點，就靠人民對憲政的警覺性如何。譬如說有人被政府逮捕了去，人民一定要用一種方法使他放出來，或者使政府下一次不敢非法逮捕。人民有了這種警覺性，政府自然不敢非法逮捕人民。再譬如說憲法規定人民有言論自由，而政府隨便封閉報紙，倘人民恐怕提出這問題之後，政府便來與他為難，便不敢說話，這樣的言論自由是無法保障的，所以人民或訴之於輿論，或訴之於法律，使政府不敢封閉報紙或停止郵遞之類。然後人民言論自由乃有真正保障。再譬如說，政府每年應有一個預算，無論軍事費民事費，都是應該公開的，假定表面上雖然有所謂預算，而實際上不公開，尤其軍費的數目，更為人民所不敢問的。假定人民對自己的權利及政府的不法橫行，一切淡然處之，不以為意。人民的心理如此，憲法是決不會有保障的。所以我願意奉告諸位一句話，就是：「你們對自己的權利有警覺性，自然就有憲法，否則若是你們自己沒有膽量維護自己的權利，那麼儘管有一張美麗的憲法，也就是孟子所謂徒法不能以自行了」。我對諸位說，人民對於他的權利的警覺性，乃是憲政的第一塊礎石。

# 中國憲政何以至今沒有確立？

## ——中華民國未來民主憲法十講之二——

從民國成立以來，所謂憲法，約法，或草案，已經不止一次。明白一點來說，三四次，或者說七八次，也沒有什麼不可以。所謂約法所謂憲法之頒佈次數，已經不少。何以條文是條文，政治是政治，好像有了憲法，也不過是一種具文。即就憲法外之其他法律來說，如預算法規審計法規或出版法，實是一條條照法律的原意實行，不偏私，不虛設，不濫用地來執行，在我們國家裏，實在是一件不常見的事。所以令人懷疑起來，好像中華民國是不是有實行憲法的能力，變成了一件大家担心的事了。

就民國初年來說，有所謂臨時約法，民國三年袁世凱頒佈所謂中華民國約法，後來又變為洪憲帝制。直到北方政府消滅之日為止，關於憲法草案有天壇憲章，有曹錕憲法，均是一種虛擬而未實行的文件。國民政府成立後，有民國十九年中華民國約法草案，有民國廿年訓政時期約法，但就該項約法中國家主要機關國府主席之權力來說，本來規定國民政府主席有提請各院院長之權，但後來在修正國府組織法中又改為主席不負政治責任之規定。

從以上各次憲法或約法的翻來覆去來說，其中制度如民國初年南京政府時，本為總統制，及袁世凱被選為總統時，又改為內閣制。廿年六月訓政時期約法頒布，與廿年十二月國民政府修正組織法之頒布，相差不過六個月，但是在約法中無國民政府主席不負實際政治責任的規定，到了十二月修正國民政府組織法，又說出主席不負責任的話。與元年之由總統制變為內閣制，如出一轍。我們有了已往卅五六年的經驗，知道我們對於憲法的條文或某種制度，有一種議而不決，決而不遵行的習慣。這實在是國民對於憲政的施行犯了一種大毛病。我們不能不拿來當為一種政治上的疾病，而加以診斷的。

現在我要拿出一個題目來，同諸位講一講，這題目叫心態 (Mental attitude) 或心習 (Mental habit)。這個題目講了後，才能對於這疾病如何療治，方能寫出一張藥方。

我們知道人一方面是血肉體，他方面有性靈，如瞭解力記憶力之類。所以人生是合肉體心靈兩面構成的，在他每天應付環境之中，就養成了習慣或心態。譬如說有人早起，有人晚起，有人勤儉，有人奢華，有人勤勞，有人懶惰，這都是一種習慣。不但個人如此，同時個人所處的社會也是如此。社會裏面多數人中往往發現一種共同習慣。譬如外國人開會，各個個人都能遵守時間，至多不過差幾分鐘；而我們中國人可以遲到，短則半點，長則一點，亦不以為奇。中國人喜歡打麻雀，可以四圈八圈十二圈終日在牌桌上消磨時間，金錢輸贏的數目很大，外國人雖然也有滿立治牌戲，但是時間總在星期六晚，消遣時間雖也花去一二點，錢的輸贏是很小的。再舉一種習慣說，外國人最喜歡旅行，因為旅行可以休養身體增長開見，而中國人則對旅行視為畏途。再則英美人對於做官不視為功名利祿之途，而吾國人視此為唯一發財途徑。於此可見社會環境之中，可以產生多數人的習慣。我們從以上所說的道理，將吾國人視憲法為具文，作為一種習慣而研究其所以然之故。我們分為以下幾種原因為說明之資。

第一、帝制自為 我們讀漢高祖本紀，知道漢高祖過咸陽，看見秦始皇帝的威風，會喟然歎曰：「嗟乎大丈夫當如此也」。及項羽既亡，高祖作了皇帝，他置酒未央前殿，起為太上皇壽曰：「始大人常以臣無賴，不能治產業，不如仲力人今某之業所就，孰與仲多」。這段問答語中，明白說出中國人思想，都拿國家當為私產。買田地是置私產，費為天子，富有四海，也不過是私產的擴大而已。我們不要認為這種思想到了現在，已經沒有。不然！何以

有洪憲帝制宣統復辟呢？這種帝制思想，假如你對英美人說，他們總以為是離奇的說法，絕對不能明瞭的。而在吾國四萬萬人腦筋中，我們現在時常還聽見「真命天子」之說，可見帝王思想，實在是民主政治的大障礙。

第二、割據一方 如漢高祖漢光武歷代帝王都抱有一種「帝制自為」的意思，是不必說了。但到了分崩離析時，雖不能作一統天下的雄圖，未嘗沒有入有割據一方的思想。西漢末年，竇融據河西，自稱五郡大將軍，起兵時，告訴他的兄弟說：「天下安危未可知，河西殷富，帶河為固，張掖屬國，精兵萬騎，一旦緩急，杜絕河津，足以自守，此遺種處也」。後來有張立會遊說竇融說：「當各據土宇，與隴（隗囂）蜀（公孫述）合從，高可為六國，下不失尉佗。」此種譚吐最能代表割據思想。馬援曾替隗囂去看公孫述，回來向隗囂說：「子陽井底蛙耳」，此無異說，此人只能坐井窺天看不到國家全局。其他漢末唐末及宋元末年類乎隗囂公孫述與竇融的人，多得不可數計，現在不必細說。民國時代如張作霖，如後來的孫傳芳盧永祥乃至於現在的楊森劉文輝又何嘗不是受割據一方的思想的影響呢？

第三、越軌為能 我國人向來處於帝皇專制之下，既不知有國家，更不知法規為團體生活之所必需。反而時常以處於法外為自己的本領。譬如一般人點電燈要出錢，某甲點電燈不花錢，他還要向人誇耀。有人在肉價限制時買不到肉，某甲不但守法律上肉價限制，而且能多買到肉。旁人拿不到護照，某甲偏能拿到護照出國。一般人買不到飛機票，他能想法子買飛機票且比旁人快。這種事情，都是說國家即有法令，人民以不守為得意，因為吾們法律本來不公道，就是本來公道，一般人民也以不守法而自鳴得意。或者這是古代封建時期特權階級的殘餘風氣，但是時至今日還未能除根，而存在於一般士豪劣紳思想之中。

第四、舞文弄法 國家法律之所以頒布，必有一種不得已的理由，才會有這種法律。所以法律的施行必須公平。人民看到政府施行法律是公平的，自然也認守法為當然的義務。但是我們聽見國民口頭常有幾句話：①視法令如弁髦②紙上空文③官樣文章④敷衍塞責。這種話無非說拿法令不當一會事，而且能想出一種妙法，把法律的嚴重性躲過了過去。表面上看來，好像並沒有違法，實際上已經將法律的原意加以伸縮變通了。也就是說，不照法律辦事之謂。譬如說：米糧定額分配，每人一石，但是填報戶口時，不管家裏是否有五個人，一律填寫五口，這就是舞文弄法的一端。以徵兵法來說，政府徵兵應以徵兵法為根據，但是除鄉下苦人可以隨便拉夫外，貴人子弟，除了志願青年軍外，有誰應徵入伍的？這便是違法的一端。但是輿論很少起來責備府。其他「工貸」「農貸」，真正窮人，未必能得到貸款，能奔走權門的人，反而得到便利。再舉一兩個例，如政府明令不許人民囤積居奇，而戰爭期內所有富戶或銀行，那一個不是靠囤積貨物抬高物價？但是政府視若無睹，絕對不敢打開倉庫調查積貨。政府徵收的所得稅利得稅，無論銀行公司工廠，那一家不預備兩種賬簿？一本是真正的出入盈虧，一種則專為納稅用的。這種欺騙行為，大家知道，但是大家存心讓牠過去。這種種都可見我們國人藐視法律的心理。

第五、治亂循環 我們在孔夫子時已有人存政舉人亡政息的話。有了好人，如漢文漢武唐太宗明太祖之類，人民便可暫時享到幸福，反過來到漢靈帝桓帝唐朝末年宣宗懿宗宋末徽宗欽宗，那就到了小人用事不可收拾的時代。

由此可見，這個國家內從來沒有一種很好的政治制度，能使第一代好人所為，即便到了第二第三代，照樣繼續下去。三國演義上說：「天下大勢，合久必分，分久必合」。或者說，治亂循環四字，最能表示中國人對政治上的看法。在人存政舉人亡政息的現象之中，我們可以說，中國政治是沒有制度基礎的。（Institutional basis）譬如一個公司一個大學的第一代開創者，創立得很好的法規，後起者依樣葫蘆，亦能照樣做下去。但是我們國家缺少制度的基礎，從未聞有會議的習慣，所以一個人死後，後來者就無從繼續下去了。所謂制度的基礎有三個意義：一、法規確立，二、合議辦事，三、傳統繼續。此三種意義，求之英國議會，天主教會與夫歐洲自古迄今之大學制度，便可瞭然於心，無待細說了。

第六、人民愚昧 最後還有一點是多數人的愚昧與窮苦。我想大家閉了眼睛一想，就可知道全國號稱四萬萬人，但其中相當的有飯吃的有多少，能識

字的又有幾人。我們祇要在路旁看見小孩與婦女在垃圾中檢東西，就可以知道人民謀生之路如何，人力浪費又如何了。同時又看見不識字的婦女，拿了家信，一定要請測字先生替他解釋或寫回信。這種情形，決非少數，而是全國二三萬萬人共有的。這就是幾千年來愚民政策的結果。他們既不知道自己的入格，更不知道憲法上給予他們種種基本權利，自然想不到他們有選舉人資格，可以投一票來決定在野黨在朝黨的進退。試問人民在這狀態中，如何能行使公民權利擔當國家的責任呢！

除以上六種原因外，不關於一般社會情形，而是受歐戰以來世界潮流的影響的，就是領導革命的人，舉棋不定。民國初年，大家的思想，是走向英美的民主政治，所注重的是憲法，議會，政黨，責任內閣與地方自治等事。這些事實便為革新政治的目標。及蘇俄革命與德義兩國法西斯主義橫行之日，我們的政治又走到世界革命無產獨裁，乃至一黨獨裁的路上去了。所有這種自己認識的忽東忽西，也是造成國內政治混亂的一個原因。

以七種原因，希望在朝黨在野黨，尤其政府中人反省一番，不要專門拿過失放在敵黨身上，不認自己有何錯誤。

以上七種情形，可說我們拿民國以來憲政不能確立的原因，已經解釋一番了。或者有人拿社會學來解釋，說我們沒有脫離封建時代，或者說未脫離農業時代，所以不免有帝王思想與夫土豪劣紳等，這種政治上與經濟上相聯的關係，在這演講中也無法細論。現在將以上情形歸納起來求一個藥方，以療治病根。

我們明白了以上七種情形，表面上似乎很複雜，但是國家的治亂興衰，不外乎兩種人，一種治者，一種被治者。這兩種人如能瞭解其地位及權利義務所在，不怕國家不上軌道，不怕人民不能安居樂業了。

第一、治者地位如何？治者，手握大權，決定政策，頒布法令，賞罰進退天下人物，他的地位是很高的。但是他不過是一副大機器中一個發動機而已。他的地位是在全付機器若干連環中之一環，並不能拿國家的事，當為一己家事，如前段中所舉漢高祖所想像的。假定他是黨領袖或一國總統，應先得到本黨的擁護與民衆的擁護。就是說他的事業在謀黨與國家之發展。在二者有衝突時，應該先國而後黨。他在執行職務時，第一、應該遵守國家基本大法的憲法，第二、應忠實執行一切法規如預算法徵兵法。處處應依法行事，不可稍有踰越處。我們看見美國歷代總統，有的是庸人，有的是非常人，所以他們的政策，有高明與不高明之分，但他們看憲法與法律，是神聖不可侵犯的，這態度是各人一致的。就是在與敵黨競爭時，也不敢因為他要奪取政權，把道德的規矩一切破壞毫無顧忌。美國廣播電台，係私人事業，要用電台作政治廣播，要化幾百萬美金。羅斯福與杜威競爭時，如羅斯福講了一點鐘，那就不能不讓杜威也講一個鐘頭，以表示對於彼此雙方，是同樣的公平的。惟其雙方能公平競賽，所以政治競爭中，也有道德規矩存在。假令只許一黨有兵有地有財，他黨尤而效之，以兵以地相爭，假令這樣做下去，甲黨為求勝利之故，置道德法律於不顧，他一黨亦復如此。這樣一個國家，除威為無法無天外，尚有何話可說。

第二、被治者地位如何？國內四萬萬人，不管高至領袖，低到乞丐，都是國家的主人翁。因為從主權屬於國民來說，他們都是國家主人翁。我常聽見國內人說人民程度不够。要知道人民程度够與不够，完全看人民有無衣食有無智識。有了衣食，才有智識，有了智識，自然有禮義廉恥之心。假定國家年年內亂，人民求安居而不得，自然無教無養。可見人民程度足與不足，全看國家有無教養。假定國家天天在內亂之中，人民程度永不會够的。可見人民程度之提高，在於教養之普及，而教養方法之普及，又看國內和平是否確立。簡單來說，人民程度够與不够，責任在治者身上，不在被治者身上。（第一）要有衣食，所謂衣食是前後知榮辱，（第二）要他有教育，既富矣，又何如焉，曰教之。

但是從現代民主國來說，教養兩端，還是不够。現代國家人民有參預政治之權利，須辨別那個人應當選那個人不應當選。所以他得有參預政治的熱心，或行使公民權利的能力。人民不應但居於袖手旁觀地位，因為他祇知道從旁批評，會養成他「看人挑擔不吃力的習慣」。所以政府一定要使熱心政治的人到議會裏去當議員，親聽見政府報告，與實際政治情形相接觸。同時須許他做反對黨，使他批評政府的時候，同時須拿出自己的政見，自己的辦法

來。就是說你上言時如何做法，應該預先說出來給人知道。這樣他對國家政治自然養成他的責任心。Sense of responsibility 這責任心三字不僅僅說參加政治而已，而是說你來上言時這個擔子如何擔法，國人亦預先可以知道一點。國家肯拿這樣地位給反對黨，自然反對黨不敢放之高論，專作不負責任的批評或專以搗亂為事。朝黨野黨輪流執政，自然全國人擔當國事的責任心，由此養成。

現在我已把治者與被治者應有的職掌，約略說明了。有了以上良好的治者與被治者，假定沒有好制度，民主政治還是不能長久的。所以還有三點應加說明，也是我們所謂對症發藥的一部分。

第一、基本事項之調查 所謂基本事項，分為人口與土地。這件事說起來，好像極普通，各國都每五年或十年有一次人口統計或調查。土地測量也是現在國家所極注重。我們姑且從反面來說，就是假定沒有人口土地調查，其弊病是如何。沒有這兩種調查，現代國家的民主政治，是無法施行的。我在美國到地縣政府去看，最重的，是兩件事：一、人口調查，二、土地調查。一個人出生婚嫁及死亡，各個人要報告並詳細記載下來。土地調查，各人田畝多少，房產多少，地界及土地上的營業，如畜牧耕種等事，無不明白記載。我們祇要想知道各個人在家世如何財產如何呢！我們拿徵兵條例來說，試問國家徵去三千萬嗎？除去在某一地發生盜案命案，才來查什麼人謀財害命外，平時什麼人知道各個人的家世如何財產如何呢！我們拿徵兵條例來說，試問國家徵去三千萬五千萬人，何曾知道某人的確姓張，某人的確姓李呢！假定姓張的自己不願當兵，出了點錢來買了姓李的冒名頂替，國家又何曾來管呢！一個兵士在戰場死去，依陸軍慣例，幾天以後，沒有不通告他家屬的。但是我們抗戰八年，一個兵士死去，陸軍部會打電報給他的妻子或父親嗎？恐怕絕對沒有這回事。簡單來說，全國幾萬萬人名姓不正確，身份不正確，國家事情是無法辦的。同時所謂土地調查，就狹義來說，是指田產界限而言，但是各人在土地上有牛羊多少，每年收穫多少，也應記得明白。美國太平洋學會在熱泉開會時，我到縣政府去看他們土地調查冊，其管理員跟我說：你所住的旅館，田地產業多少，每年盈利多少，納稅多少，土地調查冊上便能告訴我。試問國家平日有這種調查，人民資產瞭然在目，如何能有逃避租稅或其他不法行為呢！這是第一點。

第二、公開。現在民主政治最大要點，就是公開。所謂公開，就是不管行政司法立法一切都可讓人民知道，不論帝皇時代皇帝深居宮中，靠太監或大臣傳達命令，而在傳達命令中乃有擅作威福，狐假虎威等事。但是在民主國中，這些現象都不見了，就因為一切公開之故。所謂「公開」二字除了議事，審判有記錄，政府發布公告有記錄外，還有一個意義，就是：任何事情，不許有第二人可以假託命令，如從前大臣或太監假達聖旨之類，這樣就沒有人能有居間作弄的行爲了。所謂「公開」的好處，就是發動人的意思和執行人的意思，一切擺在公眾之前，無法播弄是非顛倒黑白。第一種公開，是行政的公開，總統或皇帝意思如何，非經過內閣閣員副署，命令發不出來。這種命令，是經過討論，審查而後發出的，而且有人附署的。所以政府命令是無法由其他人播弄的。政府命令所以每年每月每日有公報，公家私人均可保存一份，可以此為憑來與政府爭執辯論。其次，議會的公開，議事准許全國人民旁聽，而且所議之事都載在議事錄中，如何通過以及贊成否決之票數多少，總統向外宣佈的。再其次，司法的公開。審判時原告如何？被告如何？判決如何？判決理由書，法官必須做一長篇文章，說明判決之故。以上三種行政司法司法的公開，就是民主政治之特色。再舉各部部務來說，美國財政部支出收入數目，每天有報告一張，如同銀行結賬一樣，試問金錢公開到此程度，更何人能作弊呢？

第三、制度基礎。現代的民主政治基礎決不建築在一個人身上。國家大政至少分在三個機關手上。①立法；②行政；③司法。因為有三個機關分擔國事，所以能一面互相牽制，一面互相合作。既經由三個機關分擔國事，所以國事的處理不靠一兩個人而是靠制度的。立法院通過並頒行全國的法律，行政部執行這種法律，司法部是根據法律判決刑罰訴訟。猶之乎一個銀行，下有股東大會，上有董事會，又有常務董事會。許多事情，有的提交董事會，有的提交股東大會。股東會董事會和總經理的權限，各有明白規定，所以現代銀行基礎，也是在制度基礎上，不是像錢莊那樣在一個人身上的。或者說現代的大學，有校董會、教授會、各院院長、各系主任。所以現在大學也與從前私人開門授徒，是迥不相同的。就是因為一以制度為基礎，一以人為基礎。銀行與錢莊之不同，大學與「門館」之不同，也就是帝皇專制與今日民主政治之不同。

以上把中華民國憲政不能成立的原因，及今後補救方法，在乎改造治者與被治者的資格，已經說過了。簡單說一句，在乎養成新的心理態度，然後可以有新的政治。今後憲政基礎，即在於是。

我還要忠告國內朝野人士，如大家誠有把中華民國造成民主國的理想，第一件事，要識大體，去小意氣，方才能把國家的利益放在第一位，把黨的利益放在第二位，而後四萬萬人民乃能真正成為主人翁，不單單充當黨的工具。誠能如此，不怕國家不安定，不怕民主不能實現。

# 人權爲憲政基本

## ——中華民國未來民主憲法十講之三——

歐美所謂人權運動由來甚久，但其發表於公文中，始於一七七四年九月美國佛吉尼亞州之權利宣言，一七七六年七月美國獨立宣言，一七八九年七月法國人權宣言。這是人權運動中最重要之文獻。我中華民國的革命，雖同受法國革命和美國獨立之影響，但是心目中認爲最重要的對象，就在推翻滿清建立共和，乃至成立政黨政治之類。至於所謂人權運動在此次大戰以前，我們的政治思想中，始終沒有成爲重要因素。中山先生在「三民主義演講中」，雖也討論到人權問題，但他受了歐洲歷史學派及邊沁學派駁斥天賦人權的影響，主張革命人權。要知道所謂人權，即所以保障全國人民之權利，就是說凡稱爲人都應有同樣的權利，不能說你參加革命，便享有人權，而不參加革命者，便不能享有人權。因爲革命的工作是要確立人權，而非限制人權。上次大戰後，俄國共產革命成立了無產階級獨裁的政府，凡非共產黨及無產階級的人，他們的人身言論結社自由乃至財產權利都被剝奪。同樣在法西斯主義流行的國家，祇有義大利的法西斯黨及德國的國社黨才享有人身結社言論自由，其他黨派如共產黨，社會民主黨或民主黨應享的自由，均被剝奪。我們可說，蘇俄共產革命以後，直到這次大戰爲止，歐洲反人權運動流行一時。到了一九三九年二次大戰開始，羅斯福與邱吉爾在大西洋憲章中宣言四種自由：第一、免於貧乏之自由，二、免於恐懼之自由，三、言論之自由，四、信仰宗教之自由。可以說又是新人權運動的開始。大家因此恍然大悟，知道要談民主，不能離人權。離了人權，就成爲共產主義或法西斯主義的獨裁。聯合國會議開會之後，在其序言中明白規定：「吾人對於基本人權，對於人身之尊嚴及價值，對於不分國家大小，不分男女之平等權利，重行聲明吾人之信念。」其憲章第六十八條中，更規定須設立經濟及社會事項委員會，並促進人權之委員會。現在此項社會經濟委員會正在提議一種國際人權法案，以備拿國際條約來對各國人權予以保障。可見二十世紀之人權，不像十九世紀僅在憲法上加以規定，現在更要加上一種國際法的保障了。

到底所謂「人權」其意義何在？既稱爲國家，大權操之於國家之手。人民對於政府，不能不服從其命令。但國家無論下何種命令，是不是人民都應該服從呢？譬如說：國家要我的命，是否我的命就該送給國家。國家要我的財產，是不是我的財產就該送給國家？國家要封住你的嘴，是不是你就該像金人一樣的三緘其口？明明是東，國家不許你說西，明明是黑，國家不許你說白。換句話說，祇許國家說黑是非，而不許人民辨別那是「是」那是「非」，那是「黑」那是「白」。假定國家所要求於人民的服從是這樣的，要錢便給錢，要命便給命，他要說黑，你不能說白，他要說東，你不能說西，試問人民服從到這樣地步，這種國家之內，尚有何公道之可言？孟子嘗云：君之視臣如土芥，則臣視君如寇讎。此語根據因果報之常理而來。可見國家對於人民無論權力怎樣強大，總要劃定一個範圍，說這是你的命，這是你的財產，這是你的思想和你的行動範圍。在這範圍內，便是各國人民天生的與不能移讓的權利。在這範圍內，國家是不能隨便干涉強制的。在這範圍內，各個人所享的權利，便叫人權。所以在十八世紀歐洲人權運動勃興時，其中有一個人叫 Warel 有幾句話說：

『假定有一個君主，沒有明顯的理由，一定要人民把他的性命送給他，拿他生命上不可缺少的貨物奪了去，人民對於這樣一個君主，當然有抵抗的權利，還有什麼疑問呢！』他又說：「這種不可隨便奪取人民的性命，不可隨便奪取人民的財物，便是人民天生的權利，因爲假如能隨便奪取，人民便無法生存了，所以這就叫人權，或人民的根本權利。」

但是這種人權觀念，是因時代而進步的。譬如說：法國革命和美國獨立時，大家注意的是言論自由、信仰自由、結社自由與財產自由等。至於勞動權、作權休息權及生活平等的權利在當時是沒有講過，而今天廿世紀時代，大家認為此等權利是人民權利的一部份。

我不相重複，再把美國人權宣言例舉一遍：

「吾人認為以下各點為自明的真理：第一、各人生而平等，二、各人從上帝那裏降生以來，便享有某種不可移讓的權利，其中所包含者為生命、自由、及幸福之追求。為保存此等權利之故，乃所以設立政府。政府之正當權力由於被治者之同意而來。假定政府違反此種目的，則改造政府，廢止政府，另立新政府，乃為人民應有之權利。」

佛吉尼亞州宣佈的人權宣言說：「凡人天性上足平等的自由獨立，且享有某種固可權利。此種權利，並不因其加入社會之際，能加以剝奪。其中所包含的，一、生命之享受，二、自由之享受，再加上取得財產之方法與夫追求幸福與安全之方法。」

我舉一七八九年法國人權宣言所說：

「國民會議在上帝面前承認人民與國民以下各種神聖的權利：

第一、各人生下來的時候，他們的權利是自由的平等的，任何差別之承認須以公共利益為理由。第二、政治結社之目的，即為自然的不可移讓的人權之保全，此種權利第一自由、財產、安全、反抗、等。

我們但舉其最重要的如上，其全文共十七條之多，暫時從略。關於人民權利，大家可參考五五憲草人民權利一章，自然明白。我現在但例舉歐洲各國憲法頒布之年月如下。此項憲法之頒布，亦即為人權之確認。

瑞典 一八〇九 西魯士 一八五〇 挪威 一八一四 比利時 一八三一  
丹麥 一八四九 普魯士 一八七四

到了歐戰之後，如德國之威瑪憲法，一九三五年之波蘭憲法，一九三八年之羅馬尼亞憲法，沒有一國沒有關於人權之規定。

我現在略舉各國憲法中關於人權之規定。呂復氏把人權，加以分類，甚為可取，茲例舉如下：

第一、關於人格，就是說既稱人，便有人格自由，就是說凡一個人不能將其人身出賣做奴隸。

第二、關於人民自衛事項者分：○身體之自衛○家族之自衛○財產之自衛。

第三、行為之自由有：○居住○從事職業○婚姻○通信。

第四、關於意思思想以及組織團體之自由者分六項：○言論○著作○刊行○集會○結社○信教。

茲列舉各種人民權利，其中每項舉一兩國之憲法條文，作為參考。

第一、關於人身自由

A 比利時憲法第七條：「人身自由與其保障，除法律所規定並該法律所規定之方式外，任何人不受告發。

除現行犯外非有法庭所發之拘捕狀在拘捕時提出，或在廿四小時內提出外，任何人不受拘捕。

B 蘇聯憲法第一二七條：公民身體有不受侵犯的保障。任何公民非經法院之判決或檢查官之批准，不受逮捕。

C 我們可以拿五五憲草中關於人身自由的條文與比蘇兩國作一比較：

人民有身體之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。

人民因犯罪嫌疑被捕拘禁者，其執行機關即應將拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲廿四小時內移送該官法院審問。本人或他人亦得聲請該

管法院於廿四小時內，向執行機關提審。

法院對前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕。

第二、關於人民居住自由

A 比利時憲法第十條：私人住宅不受侵犯，住宅之搜索，除依法律所規定並以法律規定之方式外，不得為之。

B 蘇聯憲法第一二八條：公民住宅的不受侵犯及通訊的祕密，均受法律的保護。

C 日本舊憲法第五條：日本臣民除法律所定者外，未經許諾，無被侵入住所及搜索者。

D 五五憲草第十一條：人民有居住的自由，其居住處所非依法律不得侵入，搜索或封鎖。

第三、關於言論自由

A 比利時憲法第十八條：報紙是自由的，檢查制度不許設立，不得向著作人出版人及印刷人要求保證，如著作人為大家所知道的，並且是比國居民，此項出版人印刷人或販賣人不應受控告。

B 五五憲草：人民有言論，著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第四、集會結社自由

A 比利時憲法第十九條：比利時人民不須要事前的准許，即行平和的且不攜帶武裝的集會之權利。但須遵照規定此項權利行使之法規。此項規定不適用於露天聚會，露天集會完全立於警察法律之下。

B 憲法廿條：比利時人民有結社之權利，此項權利不應受防止方法之限制。

B 瑞士憲法第五十六條：人民有結社之權利，但其目的及行使方法，不得對於國家有危險或違法之事。各州得以法律頒布必要之處分，以防止其弊害。

C 五五憲草：人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第五、宗教信仰自由

A 比憲十四條，宗教信仰之自由及拜神之自由，以及關於一切問題意見發表之自由，均受保障。但因使用此種自由而發生犯罪行為時，則國家保留其彈壓之權。

B 瑞士憲法第四十九條：意志及信仰自由，不得侵犯。

任何人不得被強迫加入宗教團體受宗教教育。履行宗教之行為，亦不得因其宗教意見受任何性質之處分。

瑞憲五十條：在公共秩序及善良風俗所許可之範圍內，信教之自由，應予保障。

聯邦及各州，因維持宗教團體會員間之公共秩序與和平及防止教會權力侵及公民及國家權利，得採取必要之處置。

C 五五憲草：人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

以上五種人權，就條文來說，都是大同小異。但是其所以不同之故要加以解釋起來，可以有很長的話來說。這演講中無法討論。但是我還尋英美兩國中關於人權保障之情形，特別提出來說說。因為各國憲法上人權之規定，是發源於十七十八兩世紀人權理論中來的。英國的人權運動乃是大憲章以後起的。所以英國的人權是起於歷史而不起於理論。這是英國人權保障與其他國家人權運動發生原因上最大不同點。英國所謂人身自由，起於一二一五年之大憲章中第三十九條一項規定：「任何自由人，除按照國法及其同等人之審判外，不受拘捕、監禁、剝奪財產或充軍傷害」。英國所謂人身自由之意，就是任何人有不受拘捕監禁或其他強制行為之權利。對於任何人之強制，在英國是非法的，除有兩種原因外：第一種某人之受強制，乃是被告犯有



某種罪行，故必須送入法庭受審。第二種關於某人之罪行，已經法庭判決，並須受刑罰的。英國為保障人身自由計，有兩種補救方法：第一種對於不法拘禁之補救，第二種用人身保護狀，請求交出受不法拘禁之人。凡受不法拘禁之人可○得對於加害者處以刑罰，或令加害者交付損害賠償。譬如甲受乙毆打，或被○剝奪其自由達五六分鐘之久。甲可向法庭控告乙之毆打行為，令其受罰，或將乙之侵犯行為向法庭控告令其交付賠償。受不法拘禁之人得向法庭請求人身保護狀。Habeas Corpus 之原意，即 To have one's body 恢復我的身體。此項保護狀由被拘者或其保護人代向法庭請求保護狀提出之後，原來拘禁之處應將被拘者釋放，並交付法庭審判。如其查明無罪，應即恢復其自由。此即人身保護狀用意所在。假定拘留處所不服此項人身保護狀之命令，則即等於侮蔑法庭，一定要受極大處分。舉例來說：一八五四年有俄國水兵若干人遊行街市之中，乞食為生，後為俄國海軍武官發現，知其為俄國兵艦上之逃兵，請求英國警察幫忙將此項水兵拘捕，送回俄國軍艦。後來英國有人詢問英國司法當局，問他拘捕俄國水兵之舉及英國警察之幫忙是否合法？法官的意見，認為拘捕俄水兵是不合法的，換句話說，假定有人替俄國水兵要求人身保護狀，那英國警察就不能不釋放他們了。由此可見，英國對於人身自由之保護，週密到什麼程度。因為他關於這一方面已經有了七八百年久遠的歷史了。

再說到言論出版自由，在英國法律條文中嚴格來說，可以說沒有言論自由出版自由的名詞。但是我們不能說英國人民不能享受這種自由。究竟英國人所享受的言論出版自由如何，英國法學家用下列文字來說明英國人民所享之自由之內容如下：

英國現行法律准許任何人說寫出版他所說要寫要出版的。但是他使用此項自由，有不正當之處，則其人必須受罰。或其人不正當的攻擊某甲，某甲名譽損害，得要求賠償。另一方面，如其所寫所出版文字中，宣傳謀叛或不道德之事，則此犯罪人應受審判。

這其中包含三種意思：一、所傳佈之文字有毀害他人名譽者，其受害者可提出訴訟，要求賠償，故言論自由之第一種限制，即名譽損害訴訟。二、著作家或出版者所宣佈之文字中包含有不滿政府或謀叛宣傳，政府也可以到法庭上告他；但非政府所能直接停止而須由法庭漸定這件事的是非曲直。三、假定所宣佈之文字中，有反對耶穌教或否認上帝存在之宣傳，(Blasphemy) 那也可以向法庭提出訴訟，由法庭判斷其曲直。但是有一點我要指出，即英國的出版自由是出版家不必得事前許可，祇在出版以後受毀壞名譽或褻瀆神等限制而已。出版家有涉及毀損名譽或褻瀆上帝之舉，那就當他為破壞法律之行為。所以關於出版有前之許可與事後之限制，其區別便在此。簡單來說，英國政府對於報紙等，絕對沒有指導輿論或防止危險思想等事，因為他的限制不過是在毀壞他人名譽煽動叛亂或褻瀆上帝而已。

第三集會結社自由。英國是一個個人主義的國家，她看集會結社的自由，並不像歐洲看集會結社自由本身是一件事。而是集會結社的自由，也是由個人的權利而來的。譬如說有一千個人集會，這一千個甲乙丙丁各人有行路發言的權利，所以並不因為一千人集會一起，而有特別法令，是當為從一千個甲乙丙丁身上，看他們是不是應該集會結社。明白一點說，他們是從各個人人身自由言論自由，來看集會結社自由，而不是從集會結社自由本身討論其應該有無此項權利的。所以英國的結社自由，除其結社本身抱一違反法律之目的外，其結社與參加結社之權利，並不受任何阻礙。所謂違法之目的，乃是參加暗殺或謀反等事。不僅其行為目的為違法的，且須有違法之行為。可見英國的結社自由是很寬大的。所謂集會自由，英國人並不當一千人一萬人的結社為一件事，而是認為一千一萬個個人的權利。按照英國普通法參加不法的集會，是應受處罰的。所謂不法集會，限於以下四種情形：○破壞安寧○公開犯罪○在開會地帶附近可以引起發生擾亂和平之恐懼○開會目的引起階級不同宗教不同之鬥爭。所謂各人所參加之集會有擾亂安寧的危險時，治安裁判官可當衆引用所謂擾亂法案，勸告大家解散，不解散時，則參加者即犯有大罪，可處以剝奪其人身自由之刑罰。即此可見集會自由與人身自由二者其關係之密切如何。

從英國的規定，我們可以看出集會結社自由是用個人權利作出發點的。在大陸上是拿集會結社自由本身做出發點的。現在我更要討論人身自由成爲一種訴訟案件時，民主國家是如何處理的。

## (一) 人身自由之訟案

美國一八六四年某甲名曰米里根氏，Milligan 因爲他有煽動叛亂及其他叛國行為，即地安那軍區司令官花萬氏 Hovey 將軍下令，將他逮捕，並且總統命令設立軍事委員會，將他審判。其時爲一八六四年十月。詢問之後覺得他是犯了所告罪狀屬實，而且決定在第二年五月十九日處死。但是米氏在五月十日提出上訴說明其審判手續之不合憲法。因爲照美國憲法，人民有罪應有受會審官審判之權利，要求法庭發人身保護狀保他出來。後來美國大理院覆審，認定此種軍事審判並未得到國會授權，是不合法的。結果認爲米氏的定罪不合法，就把他先放了出來。後來把他的審判，由大總統下令減刑的恩典，變爲終身監禁。

此案重心是在軍事審判是否合法。同時此項軍事委員會由大總統任命者是否合法。再則雖有在戰地始能通用軍法。大理院審查之結果，認爲米氏居於印第安那州已二十年，既非軍人，更非俘虜，亦非叛背州之居民，應享有受普通法庭中有陪審員出席之法庭中審判之權利。因此之故，判定米氏受軍事審判爲不當，並剝奪其受普通法庭審判之權利，亦爲不當。故終於依照一八六三年三月三日之議會法規，將其釋放。此案中可以看出人民應享之自由，非軍事法庭所能剝奪，因爲普通法庭受憲法之保障，非軍人所能任意變更的。

## (二) 家宅自由訴訟

美國一九二八年某甲名奧姆斯德爲走私酒商之領袖，其營業地點爲西雅圖，所用辦事員之數甚多，並有沿海輪船數艘，地下海窟數處，辦公處亦甚爲闊綽。每年營業收入超過兩百萬美金。美國中央政府禁酒官員，因歐氏經營私酒業，於歐氏事務所大廈之地窟中，設置機關，偷聽歐氏電話。待至五月之久，將所聽歐氏電話記錄，積成一厚冊，共有七百七十五頁之多。此外並無其他證據。但即此已足以證明歐氏所犯之罪行。偷聽電話方法，已將其罪行證明，但此種偷盜得來之證據，並且侵犯人住宅之神聖，是否合法。因此成爲一件訟案。按照美國第四次憲法修正條文曰：「人民、人身、家宅、文件、及其他用具，不受不合理之搜查與佔有之權利，是不可侵犯的。除有相當原因以宣誓爲證，並將應搜查地點其爲誰，其物如何，一一明白記載外，不得發出搜查證狀」。其第五項憲法修正條文更明白規定曰：「任何人不受強迫在其刑事案中以他自身作爲反對自己的證人」。

在憲法上既有此兩項規定，可見奧氏儘管犯法，但仍有家宅安全之權利，並且不應以所偷聽之電話，要他自身來做反對自身之證人。此案審判時，政府未嘗辯護其偷聽電話爲合法，換詞言之，此種電話偷聽，實爲一種不合理之搜查，即其所得證據，亦爲不應允許之事。但認爲第四次憲法修正條文所給予之保護中不能認爲將電話上之談話包括其中。

但當時法官認爲科學上之發明，日新月異，政府侵犯人民私事之方法，亦越弄越巧妙，故密室中之談話亦能爲科學發明偷盜而去。今日所發明者爲偷聽電話，安知將來精神分析學發明，可以祕密發現心理上之思想與情感，難道憲法上對於人身安全之侵犯不應給他保護嗎？法庭上認爲關於奧氏有罪之判決，應予取消，而且電話偷聽本身，乃是一種罪行，故政府不應容許此種審案方法繼續下去。

當時大理院法官認爲爲一國之安全、合禮與自由計，政府官僚行爲上應遵守之規矩，與人民私人所應遵守之規矩並無不同。法治政府之下，苟政府不守一般行爲所應守之規矩，則政府自身之生存，且陷於危險。政府之地位爲有權的全知的教師，他權力既大，自可無所不知，但政府之所作爲者，即爲人民之榜樣。假定政府用犯罪方法以證實人民之犯罪，那末政府就是破壞法紀的人，其結果必養成人民輕視法律的習慣，其國家非陷於無政府不可。以政府之犯罪證實人民之犯罪，爲美國所絕對不許。因此本法庭非嚴格反對不可。此種審判詞中，可見得美國法庭並不因科學之利器，而放棄法治國政府之道德立場。

關於家宅自由，我願意舉一個親身經歷的事，加以解釋。

一九一四年第一次歐戰爆發，我正在德國求學；那時外面流傳日本將幫助俄國對德宣戰，因此凡是黃面孔的人在街上跑，動不動就會有凳子椅子從

屋子裏擠出來。我國留學生就覺得太不舒服，紛紛回國。而我却覺得人生一世能看見幾次大戰，決定趁此機會留德觀戰。從開戰起，我買了許多地圖書籍，每天研究戰事的進展。那時每天有一位德國先生到我住處，替我補習德文。一天我在報上看見一條消息，說德國又有兩艘船被擊沉了，我便向那教師道：「你們德國到底有多少船，像這樣子一天打兩艘，豈不要糟！」

忽然這時房門一開，房東太太跳了進來說：「今天我才斷定你是一個間諜啊！」我當時聽了，想她沒有什麼舉動，便也不去和她多說。不料到了飯時，我下樓出門去吃飯，却被門口兩個警察攔住了，不准出去。原來房東久已懷疑我是奸細，那天竟去報告了警察廳。當時我便疑心兩個警察何以不上樓搜查我的房間。經我追問房東，才知道這是住宅自由，警察不能隨意搜查的。這便是外國人對於住宅自由的重視。普通警察在這種情形之下，尙能保持這種良好的習慣。向我國警察隨便出入人家者，相去何啻千里！

但是我總不能不吃飯，因此又去請教別人，在這種情形下應該怎麼辦，才知道惟有自己打電話給警察廳，聲明願意被搜，他們才敢來搜。當時我就打了個電話，不到一點，鐘警察廳派來兩名偵探，把我所有書籍抄了一張單子，其他東西也都一一搜查過，認為沒有嫌疑，撤去門口兩名警察，而這時午餐時候已過，我終於餓了一頓。

(三) 言論自由之訟案

美國密尼蘇達州有某名尼爾氏 Near 者，出版一週刊，名曰星期六報。該州有一法案，如有出版發行報紙，中有誹淫或毀損名譽文字，即為犯罪。其人得由法令禁止之。

尼爾氏所發行之星期六報中載有一羣猶太人結合開設賭場，賣私酒及其他無賴行為，並攻擊警察署長及法官、市長忽略職務，並與此猶太人交通共謀私利等文字。

密尼蘇達州內法庭禁止該報出版。尼爾氏將此案上訴於大理院。大理院將密尼蘇達州之法律及其原判，詳加審查，認為密尼蘇達州法律本意在於增進社會幸福，乃有此項不准誹淫及毀壞名譽之報紙之條文。惟某種言論是否屬造謠與毀壞名譽，且害及公共安寧，其界限極難確立。假定出版人必須證明其刊行文字有良好動機，並有正當目的，始能發行，否則即遭禁止。法官如有此種要求，即等於一種檢查制度。至於公務人員被譴責，自然引起一種社會上之誹謗；但隨便禁止出版物之流通，為害於社會者更大。報紙之批評官吏，自然引起官吏之憤怒，而且此等官吏結黨反抗，自引起社會之不安。假令因官吏之不平，而准許立法院對於言論出版自由，橫加干涉，則憲法上自由之保障，等於具文而已。結果大理院判決密尼蘇達之法官，為破壞美憲第十四項修正條文中所保障之言論自由。

(四) 共產黨訟案

一九三七年富爾敦地方法院，因其甲名海爾伍頓氏攜帶共產黨文件，聚眾演說，富爾敦州法院判決海氏引誘徒眾，反抗合法政府，並以暴力傾覆正當政權。

美國關於言論結社自由，雖在憲法中明白規定，但未嘗不可加以限制，認為所謂人民自由，譬如有人在戲院中僞稱「火起」，以造成恐怖，即為法律之所不許。美國大理院中經過多年審判之後，定有兩項標準：(一)明顯的與現在的危險，即因言論結社之自由，能發生當前的危險，此為第一標準。(二)其次曰惡劣的傾向，即言論結社自由之真有惡劣之傾向者，亦須加以禁止，此為第二標準。

大理院審查此項案件，富爾敦州法院判決之文，認為海氏召開大會，發表言論，結合白人或黑人加入共產黨，以圖擾亂或反抗政府。但海氏雖加入共產黨年已久，他的任務是一個有薪水的組織者，故其任務即為開會傳佈共產黨智識，散佈文字，以圖增加黨員。其所攜箱子中藏有共產黨文件，由紐約共產黨本部所寄來，箱內並藏有一本黨員名冊，惟並無證據能證明彼將各項共產黨文件宣佈於眾，僅僅散佈兩張關於地方救濟問題之傳單。

大理院判決認為美國人民按諸憲法有在大會演說，並組成政黨之權利，但也受有一種限制，即不准煽動民衆以武力相抵抗。海氏僅散佈關於失業及救濟法之傳單，並不能認為犯罪，即其徵集黨員，亦不足語於煽動眾衆圖謀反抗。假令就其發表演說號召徒眾一事，即認為犯罪行為，實在與憲法所保障之言論自由，大相逕反。於是將富爾敦州法院之原判取消。

以上關於人權者，至此告一結束。我還有幾個結論，要告訴諸位的。惟有保障人權，然後政府地位愈加鞏固。因為人民有人格，明禮義，知廉恥，自然成爲一國中之中堅份子。所以尊重人民，即所以保障政府尊嚴。一國要希望人權得到保障，第一、要拿人民當人，不可拿人民當奴隸；第二、保障人權，政府權力自然受到限制，但政權上之限制，即所以抬高人民地位，爲國家百年大計，是合算的。第三、萬不可拿一部份人民作爲一黨之工具，蹂躪其他人民之權利，這種做法，無非政府自身採取卑劣手段，徒使國家陷於混亂，够不上說什麼治國平天下的道理，至於民主法治，更不容說了。

# 國民大會問題

張君勱

## ——中華民國未來民主憲法十講之四——

我們知道世界上民主政治有兩種：一種是代議制度的民主政治，如英美是。另一種是人民直接參與的民主政治，即人民以創制、複決等方式參加的民主政治，如瑞士是。中山先生不以代議政治為滿足，想採用直接民主政治。所以他的民權主義演講中有一段話：

「關於民權一方面的方法。世界上有了一些什麼最新式的發明呢？第一個是選舉權。現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權；專行這一個民權在政治之中是不是够用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器。只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法，除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權，是管理官吏的。人民有了這兩個權，對於政府中的一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來。來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律。所謂有了治人，還要有治法。人民要有什麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權自己去決定出來。交到政府去執行。關於這種權叫做創制權，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律以為是很不利於人民的，便要有一種權自己去修改。修改好了之後便要政府執行修改的新法律。廢止從前的舊法律。關於這種權叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這兩個權，才算是充分的民權。能够實行這四個權，才算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能够再開，這種民權，是間接民權。間接民權就是代議政體。用代議士去管理政府，不能直接去管理政府。要人民能够直接管理政府，便要人民能够實行這四個民權。人民能够實行這四個民權。才叫做全民政治。」

中山先生深知代議制的不够，要想拿直接民權的民主政治來補代議政治之不足。關於此種政制，或者亦可名曰「公民投票」的民主政治。再有一個名詞，叫「直接立法」的民主政治。其意義均同。中山先生知道代議政治政府與人民之間有議會議員介於其間，所以民意不能直接表現出來，因為有黨派操縱與資本家利用議員。中山先生為要免去這種毛病，所以極力提倡直接民權的民主政治，所以再三說明四種政權的重要，即在於此。但是此種直接民權的發祥地，為歐洲的瑞士。瑞士國家共分廿五州，其全國面積不過約一萬六千方哩，其人口不過四百餘萬（此為一九二五年的統計），同中國來比，面積四百萬方哩，人口以四萬萬來計算，在地理上說我們大過他們二百五十倍，從人口來說，多過一百倍。而且瑞士人口，其都城萊立許不過五千四百餘，而勃爾恩不過六十九萬餘。拿上海一城來比萊城，大過十倍，拿上海比勃城，大過七倍。從人口比較之中，就可看出瑞士所採取的制度，我們能否適用，真是一個大問題。況且瑞士從十三世紀後，便是採用直接民主制的國家，所以他歷史上的根據，已有六七百年之久。我們除民國以外，歷史上很少採取選舉制度。可見直接民權制，在我國中實難適用。中山先生政治經驗宏富，自明白此中道理。所以他在五權憲法一講中，指出各縣以下應行使直接民權，至於中央政治機構之中，在五院之上，設一國民大會，此國民大會由每縣選舉一人為代表組織而成。國民大會代表，既為各縣人民所選出，國民大會便等於英國的國會。簡單來說是代議政治而不是直接民權。後來立法院着手五五憲草之際，想拿四項權力運用於代議方式的國民大會中，所以規定國民大會的職權六種，其中四項是與直接民權有關的，所謂四項直接民權如左：

- 一、選舉總統副總統立法院院長監察院院長立法委員監察委員。
- 二、罷免總統副總統立法司法監察考試各院院長立法委員監察委員。

### 三、創制法律。

### 四、複決法律。

此項代議式的國民大會，行使此項四權，與國民自身直接行使四權，是大不相同的。因為在直接方式行使之下，是真正直接民權，現在在代議政治的基礎上運用四權，我為正名起見，名之曰間接方式的直接民權。

從五五憲章中國民大會的四項職權發生四個問題。

### 一、直接民權之所以為直接民權，在乎公民自身能行使此種權力，故直接民權之性質，在瑞士及美國各州中如何行使，應先明瞭。

### 二、直接民權由國民大會行使，是否仍能保持直接民權的優點。

### 三、五五憲章之中，既有立法院，如何能在總統與五院之上，另設一國民大會，以為總統與五院對之負責的機關。

### 四、中山先生既承認代議方式的立法院，同時又想採用直接民權，換詞言之，直接民權與代議制度如何能在今後憲法之中變軌並進。

現在本講演中要答覆以上四點。

### 第一問題：

直接民權的制度與代議政治相對立。就瑞士各州言之，可說先有直接民權，而後有代議制度。瑞士各州之中有所謂公民大會，(Landsparlament)即每一公民對於本地方的大事，自行參加集會。但瑞士各州人數除前文所列舉，多不過七十萬，少則十餘萬，再少則一兩萬人。所以州公民大會，或選舉官員，或修改法律，極易舉行。所謂直接立法之事，不外乎三種：①所謂創制權，即動議要求某種法律。②將已擬定的法案，交人民表決，此之謂複決。③所謂罷免，在瑞士不常見，惟美國各州則採用之。④所謂選舉權，即在代議制度的國家，亦為人民必有的權利，原不能與直接民權相提並論。惟人民直接得選舉官員，則與代議制下的選舉議員，稍有不同之處而已。茲舉瑞士憲法第八十九條如下：「聯邦法律如有三萬投票人或八州提出要求投票之案，此項法律即須提交公民承認或否決。前項原則對聯邦決議案之有一般適用性無緊急性者，亦適用之。」

此條所以規定三萬投票人或八州要求投票複決之日，則聯邦政府應將此法律提交公民投票。此中表示代議制度的立法院，對法律無最後決定權，公民可以提出此項法律應交公民通過或否決的要求。

關於創制一項，於一九〇六年瑞士憲法中，亦有追加條文，姑從略。

美國各州採用直接立法之制，始於十九世紀的中葉，至廿世紀之初。各州關於創制複決的規定，就其相同者言之，大致如下：

一、創制權 人民為自己保留一種權力，提出關於動議法律或憲法修正的請願，並將此類法案或修正案於總選舉之際付之表決，要求通過或否決。此項保留的權力名之曰創制權。創制請願，應包括所提法案的全文，並為發生効力起見，須經本州若干萬選民簽字。創制動議須向立法院秘書長備案，此項問題應在備案後四個月內之第一次選舉時投票表決。

二、複決權 人民保留權力，以請願方法要求議會將所通過的法案交與選民投票表決。此項保留權力名曰複決。關於立法院通過法案的複決請願，應在立法院閉會後九十日之內，向立法院秘書長備案，且為發生効力起見，須經本州選民若干萬人簽字。某種法案經人民請願交付複決者，應在備案後卅日內首次本州選舉時，交付選民投票表決。

三、罷免權 所謂罷免權為彈劾權的代用方法，州長立法院或其他行政官吏，如其行為不滿意，則其選民中若干萬人簽名同意，可將行政當局予以罷免。此項罷免方法，自然有使行政人員對於所負責任知所警覺。但其手續繁重，美國人一般意見，以為不如經立法院三分之二通過免職時則行政人員應即辭職之尤為直接痛快。

茲舉直接民權制度之下人民投票的若干先例，以見此制的運用如何。一八九四年瑞士人民提出關於勞動權的創制動議，原發起人簽名者共五萬二千三百八十七人，投票結果贊成者七萬五千八百八十人，反對者三萬〇八千二百八十九人，其他各州亦均在反對之例。一八九四年瑞士聯邦派要求中央政府將關稅收入按每人兩法郎的標準，將該項收入交還各州。此項關稅問題的創制，簽字人共六萬七千八百廿八人，投票結果，贊成者四萬五千四百六十二人，並八州有半，反對者三十五萬〇六百卅九人，並十三州有半。一千九百年關於聯邦參議員的比例選舉問題。創制發起人六萬五千三百人，投票結果，贊成者十六萬九千人，反對者廿四萬五千人。此項問題，隔十五年後，重復提交人民投票，但又被否決。關於疾病及災害保險問題，已於一八九〇年經聯邦的法院通過，及一九〇〇年交人民投票，反被否決。十二年之後，又提出第二次草案交人民投票。政府深知人民心理所在，因將若干條內容予以變通後，終獲通過。

上文略舉數例以見人民直接立法的不易。良法美意，未必為人民所瞭解，故一種法案為人民所接受，極非易事。從美瑞情形觀之，直接民權為人民意思的直接表示，其較代議政治有其優點，自不待言。但立法問題，內容複雜。甲事乙事丙事及其他千百種事項，乃互相關係，僅提出一二事交與人民投票，人民未必能瞭解其各方互相關聯之處。因而多數民意的直接表示，未必即為最正當的處置。但人民直接立法，令國會議員知所警惕，議會的所為與所不為，另有人駕於其上以裁決之，此為直接民權的優點一。人民既直接參與立法，因此人民參加表決的結果，得享受一種政治教育，此其優點二。民意既直接參加立法之中，政府人民自少隔閡，故人民直接立法可以減少人民對於政府的怨恨，或能防止革命，亦未可知。此為其優點三。

### 第二問題

如上文所言，直接民權的原意，應由人民直接行使。中山先生深知以中國人口之衆多，直接民權行於中央政治的不易。瑞士四百餘萬人口的國家，略如上海一市人口之多，要求按戶投票，表示贊否，其事非不可行。以云全國人口有四萬萬人之多，欲以瑞士之制，施之於向不知選舉為何事的中國，決難辦到，是為中山先生所深知。故對我國中央政治採用直接民權一層，絕口不提。但五五憲法起草者，每以為此種直接民權，雖不能行之於中央政治，但未嘗不應略師其意，運用之於國民大會之中，故五五憲草中規定國民大會得行使創制複決罷免等權。即民國十九年中華民國約法草案中，關於國民大會職權，亦有規定如下：

一、對於立法院所制定之法律，認為不當時，得提出修正案於立法院。

二、得提出法律於立法院。

我人以為代議政治與直接民權兩制，各有其優點，如英國以代議制度見長，如瑞士則以直接民權見長。如以代議制度為不夠，則應將創制複決之權提出於全國一般人民，萬一不能，亦應提出於全國的縣鄉議會。（即政治協商會議中所提出的無形國民大會），誠能如此，則但至將來人民程度提高之日，此項權力應自縣鄉議會收回，仍由選民直接行使。如十九年臨時約法及五五憲法草案所規定的，國民大會雖自人民普選而成，實在即等於代議制的英國國會。准其如此，國民大會之為議會政治，正如英國議會之為議會政治同。誠如中山先生恭維直接民權，惟有將此項民權，置之於直接基礎之上，以符合於直接民權的原意。現在不然，將創制複決等權之由人民直接行使者，交託於代議式的國民大會，自與直接民權的原意不符。況僅有此四權的國大，尚不能與英國國會相抗衡。此種國民大會所行使之權力，決不能與真正的直接民權相比，反而成為真正代議政治的妨礙而已。

### 第四問題

代議政治之規定，國大行使四權，是為政權，立法院通過法案，議決預算，是為治權。所謂政權與治權是否劃分得開，乃是政治哲學上一大問題。譬如國大有創制權，即公民若干萬人的聯署，得要求立法院提出某項法案，是為創制權，或公民若干萬人的聯署，要求政府將某項法案交人民公決，是為複決權。此兩項權力，從立法權的性質言之，實在與代議政治下的立法權，雖有直接間接的不同，但其為對於法案贊否的權則一。現在一定要名甲

爲政權，名乙爲治權，或者在哲學上可以成爲問題，在實際政治上不應以此種微妙的區別，便認爲可實行而不生流弊的一種標準學說。我們大家知道，各國憲法中惟有國家主權屬於國民全體一語。此項主權或表現於代議政治的立法，或表現於選舉，或表現於創制複決，要不外乎同爲公民對於政府所行使的監督權而已。我人以為中山先生間接民權與直接民權的學說，是爲政治上的兩種制度，是爲今後制定憲法的實際問題。至於政權治權之分，可以作爲中山先生政治哲學的見解，萬不可與制憲問題混爲一談。

我們現在要說到五憲章中國民大會與立法院的問題。

五五憲章第三十條：國民代表任期六年。第三十一條：國民大會每三年召集一次，爲期一月，必要時得延長一月。依此規定，六年之內，國大開會兩次，每次一月，即令延長，亦不得超過一月。如是，每三十六月之中，會期少則一月，多則二月，其餘三十四月之中，國民大會無一事可爲。況國民大會主要職權，原限於選舉，其他創制複決兩權，依此項憲章規定，還在他日「以法律規定」的不可知之數中。國民大會的職權，可說與各國的議會，絕不相同，對於平日政治，決難發生任何影響。雖原草案中有總統對國民大會負責的規定，其他五院亦有對國民大會負責的規定，但國民大會既無通過法律預算議決之權，如何能靠此規定便享有他國議會對政府所加的裁制？五五憲章中舉出總統及五院對國民大會負責的規定。此項負責，究竟是何意義？如所負的責任，限於違法情形，國民大會所以責問其責任者，獨有罷免之一途，則此項權力等於英美憲法中的彈劾而已，與議會政治中的所謂牽制與信任，絕無關係。所謂對國民大會負責的規定，僅爲違法時的彈劾，絕對不足語乎憑藉預算與法案以行使其監督之權。我人以為行政機關如大總統與行政院長應對人民或國大負責，自屬事理之當然。但立法院委員，司法機關亦有對國大負責的規定，我輩不知此種負責如何負責？試問英國國會議員，除以當選落選決定人民對他們的好惡外，決不容許另一機關來責問他們的責任。所以這種負責方法，徒然予國民大會以搗亂立法院的機會，決非使各機關各得其所的好辦法。至于大總統對國民大會負責及其選舉的規定，我人以為亦不足以保持總統的尊嚴。最理想的大總統選舉，應由人民直接選舉。即不然，亦應由全國若干萬人充當選舉人，萬不應由一千五六百人組成的國民大會操總統選舉之權。因爲人數太少，容易賄選或威迫。必須將此項權力散之於全國人民，然後利誘與威迫之伎，兩無所用，才是總統選舉的妥當辦法。至於總統對國民大會負責云云，以我們上文預測，將來獨限於罷免或彈劾一項。此類事情我們自然希望其不致於發生，萬一有之，即令憲法上無此項負責的規定，立法院或國大自然起而質問大總統的責任。故五五憲章第四十六條的規定，在我們看來也不會發生政治上的大作用，因爲國大的職權限於罷免選舉，雖有負責的規定，總統自然視此爲不足畏懼的。由此說來，依憲章所規定，國大可以質問總統責任及立法司法機關的責任，好像權力頗廣大，而實際是空虛的。

再則立法院與國大的關係。依六十七條的規定：「立法委員由各省市藏及僑居國外國民所選出之國民代表，舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會選舉之。」明白一點來說，立法院委員的選舉，是間接的間接，或名曰二重間接。就是說國民選國大代表，國大代表按第六十七條之規定，分省選舉各省應得的立法委員之人數。即令本條中規定立法委員人選不以國民代表爲限，但我們可以斷定此種委員背後既無選民，又無選舉區，僅有分省之國大代表選出其心目中的朋友而已。試問此類立法委員有何資格代表民意。其次立法院的職權，既限於通過法律議決預算等權，名之曰治權，則立法院的地位，如政府的附屬品，尙何監督機關之可言。

我人以為國大代表的性質，應側重直接民權。即令暫時不能以選民全體構成國民大會，至少應以此項直接民權，推廣於全國的鄉縣議會，所以政協會中決定無形國大之制，其用意即在於此。惟有如此，乃可將國大置之於直接民權的基礎上，自成一調系統。至於立法院委員直接由人民選出，其所行使的職權與各民主國的國會相等。然後立法院乃能代表民意，不致成爲政府的附屬機關。國大與立法院兩機關系統分明，自能各盡其責。今乃不然，立法委員既不能代表民意，行使各國國會應有的職權，同時所謂國大者，三十六個月中，祇有兩個月開會，又絕無方法可干涉政府的行政，名義上兩方面均爲選舉機關，且各有所事，實際上則此疊牀架屋之兩機關，叩其內容，則空空如焉。在此二三十年之內，中國苟能將代議政治澈底施行，自足以糾正目

前政治上的弊病，即令不提倡創制複決兩權，亦無不可。奈何代議政治尙未澈底施行之日，偏要提倡創制複決等權。今天國大要求立法院將其項法案交複決，明天又提出立法原則，要求立法院制定法案，此種作風，徒然引起人民心中立法院能力不足的感覺，在此立法院初創之際，偏偏有人批評他，說他不對。試問立法院的地位，如何能有鞏固之一日？所以立法院之上，再加一個如國民大會的太上國會，我人期期以爲不可。

如政協會的規定，立法院代表，由人民選出，則立法院與國大代表對於人民的關係完全相同，即同爲代議關係。國民品質而優良，也可完全信任立法院代表，不必以創制複決兩權付予於同爲代議機關的國民大會。假定人民品質不優良，既有立法院，又加上國民大會，唯付託以創制複決兩權，其爲不能代表民意則一。此種疊牀架屋之制，澈底言之，徒爲贅疣而已。我國現狀之下，關於中央政治既不能採取直接民權制度，則應以代議制度爲滿意，先充實立法院，使立法院得以完成其任務。安五五憲章的規定，好像既不信任立法院，同時又要另一個代議機關的國民大會來行使直接民權，無論在邏輯上在事實上，都是說不過去的。我人以其與其如五五憲章的所規定，將立法院弄成一個間接又間接的代議機關，不如將立法院改爲由人民選舉產生，使他直接能代表民意。國民大會應該放棄創制複決等權，換句話說，放棄直接民權，其任務應暫以選舉總統爲限，總之，直接民權與代議政治不可混兩爲一。古人所謂「離則兩美，合則兩傷」，對於這兩問題，很可適用這句話。

第肆問題

中國今後憲法中，是否應該同時採用代議制度與直接民權？以中山先生的偉大，早已見到代議政治之外，須以直接民權來補救。這個前提，我們是贊成的，惟其如此，我們以爲直接民權，應該照直接民權的原意來進行。就是說，四權應由人民直接行使，不能交與國大代表來間接行使。所謂代議制度應照代議制度的原意來進行，不可由代議制度的國大來行使直接民權，更不可由間接又間接的立法院來行使代議制度的職權。所以依政協會關於修正憲章的決定，規定立法院代表，依然普選方式，由人民直接選出，所行使者爲各國國會的職權。直接民權的制度，我人之意應爲國民留下來，爲異日之用。等待選民調查查清楚明確之後，或人民知識水準提高之日，或各縣中先行行使四權成效卓著之日，可逐漸將四權交於選民，以符合直接民權之實。此事應在憲法上留餘地，以便將來憲法上人民得有行使四權的機會。立法院，如前文所言，應由人民按普選制度選出，行使各國國會應有的職權。如是代議制度與直接民權可以並存而不相妨礙。

以上四題答覆既終，我們可以進而討論關於未來憲法中國大問題的結論。

五五憲章的規定，國民大會由各縣所選舉的代表組織而成，行使直接民權中的四權，而其代表名額不過二千餘人。在瑞士創制複決一項的提議，須經三萬人簽字，然後交付公民投票。其投票人數亦在二三十萬左右。奈何我國將此人民所享的直接民權交託於二千人手中，豈不與直接民權的意義大相違反。故創制複決等權，萬不可授之今日的國民大會，此其一。

國民大會如授之以創制複決兩權，如十九年約法所規定：

- 一、對於立法院所制定之法律，認爲不當時，得提出修正案於立法院。
- 二、得提出法律於立法院。

那要國民大會的關係，要變爲一種太上國會。對於立法院所作之事可以批評其對與不對，對於立法院所不作的可提出來要他補充。其結果必致降低立法院的信用，引起人民心目中立法院是否應重新選舉的觀念。立法院的威信既不能確立，而國大所提出的法案，又須交立法院通過，試問如此贊成全國的省議會縣議會代表在各縣各地分地投票，選舉總統。選舉完畢之後，將選票一併送至南京開票。此爲政協會所提出的所謂無形國大，但二中全会之後，政府要求改無形國大爲有形國大。於是政協憲草小組中決定國民大會由總統選舉之日召集，此爲國大的職權一。修改憲法的權，亦爲國大所當行使。此外並無其他會期。其於此選舉總統修改憲法之外，國大並無其他職權，換詞言之，國大任期與總統同，總統滿期之年，即爲國大召集之年，除此以外更無其他會期。此其三。

我人以爲國大的地位如此，則國大等於一選舉機關，與美國的兩院相等人數合組而成的總統選舉人會略相類似。此僅爲國大目前的地位，將來人民程度提高之日，總統選舉或四權行使，由四萬萬人直接辦理亦無不可。換詞言之，合四萬萬人而成為國民大會，此爲我人對於直接民權的理想。(完)



# 政治協商會議修改五五憲草的原則

張君勸

二月九日對中央大學學生演講詞

今天所欲講的題目，是這次政治協商會議修改五五憲草的原則。在講到本題以前，先說一段好像序言這樣的開場白。那就是國際間對於我們中國的希望如何。我們中國獲得抗戰的最後勝利，是一件值得我們寶貴的事。這次世界大戰中，被敵國佔領或中途投降的國家，不在少數，而剩下來能够屹立不倒的，惟有英美蘇和我們中國，所以在國際間，我國居第四位，決不自然的。何以我國能够支持如此之久？世界上很少國家能有我國領土這樣廣大，所以雖然失去了多少城市；但尚能退後抵抗。我們雖然備嘗種種戰時生活的痛苦，但軍隊和糧食，始終不感太缺乏，外來的援助物資，亦不見得很多，但我們始終全國上下，一心一德，堅持到底。這些事，在我們國內看來或許覺得很平常，但在外國人看來，不能不認為是難能可貴的。若以世界立場來說，這樣一個國家，應該放在什麼地位呢？珠港事起後，美國國務院即研究這個問題。說中國是小國罷？中國地大物博入衆。說中國是中等國家罷？中國的潛在力量比任何國家都要大。再三研究的結果，不論中國的現狀是如何，中國不能不算是一個大國。所以中國居四強之一的國際地位，並不是請客式的擺位置的虛套，而實在是因為中國的土地，人口，糧食，才智，堅決等等在國際間有所表現的緣故。亦可以由此證明，國際間的確確確看中國。不幸自抗戰勝利後，因為我國內部不一致，形成內戰的模樣。中國如果發生內亂，不但我國本身受不了，就是全世界也要發生紛擾，換句話說，中國內戰問題，就是世界戰爭問題。因為在現代世界中，和平是不可分割的，決不能允許任何一國內部發生內亂。如果任何一國內部發生內亂，就要被人家來處分的。

反過來說，任何一國若立國於現代世界之林，只有自己當主人翁，國內團結一致，不發生內亂。國內團結一致和不發生內亂之後才能談得到提高人民生活，和從事於國家建設，國內才有所謂和平與秩序，換句話說，才能够開始和平建國，而一切問題，憑政治的和法律的手段來解決，而不依憑於武力。全世界的眼睛，可以說都是這樣望着中國。但我們並不如此做！因中國的問題，而牽連到美國內部。譬如說，美軍在華北登陸，以及赫爾利的對華政策，發生了美參加中國內戰的問題。美國國內人士喊出一個口號：「把我們的青年召回來」。美國人民爲了盡國家的義務，所以出國遠征，但是世界大戰停止了，留在國外還有什麼意義呢？父母要問：「我的兒子還要死掉嗎？」妻子要問：「我的丈夫還要死掉嗎？」美國的父母妻子都希望他的兒子丈夫早日回國，而不願意無謂犧牲在中國。這可說是美國一般的輿論。再者，美國人在國內生活，舒適非凡，其他國家都比不上，所以美國人都不願意留在海外，更不願意留在一切都在困難狀態中的中國。還有，美國在這次世界大戰後，與上次世界大戰後，大不相同，就是美國要顧問世界事情了，就是不要顧問世界事情，世界事情也要顧問到他。上次大戰後的和約和國際聯盟美國上院加以否決，這次大戰後，則不但沒有先訂和約，並且上院代表親自參加舊金山會議，共同討論聯合國憲章，所以這次上院的議員，反而自己要起來維護聯合國組織。美國在這次大戰中，成爲「民主國家的兵工廠」，軍火和物資，源源供給聯合國，現在戰爭總算勝利了，但歐洲內部混亂，遠東也不安定，美國的商業，無法進行，投資也不可能，而在中國又發生了幫助國民黨和共產黨的問題，請問在這種情形之下，美國何以自處？人民不要起來責問政府幹些什麼？美國打仗的目的，是在得到一個較好的世界，現在不但不能實現這個目的，並且反而引起了別的問題，例如干與中國內戰問題。

我在上面所說的一段話的意思，是我們國家因為自己不爭氣，內部發生了問題以致牽連到盟邦內部發生大問題。所以任何國家若欲立國於現代，必須自治其國，興善治其國，才能對得起自己，對得起盟邦。上面所說的雖只是美國對中國的希望，但英蘇兩國，亦何嘗不是如此，他們都不希望干涉中國內政而希望中國自己站起來。我們四萬萬同胞如果大家把這件事放在心中和腦中，我相信，我們一定可以得到和平，得到團結，得到建設。大家把一切問題放在桌上，就無事不可商量。這次政治協商會議召開的意義和其重要性，就在於此了。我雖然參加晚一些，但據我的經驗，至少憲法組是如此，只要大家把意見和事實放在桌面上，每一問題都很容易解決。從前大家從事於鬥爭，互相不肯見面，所以意見的距離，愈弄愈遠，現在敝會一堂，在一個桌子上商榷，大家把問題說出來，其結果是你所解決的問題就是我所解決的問題，各方意見的接近，出乎意料之外，所以什麼問題都在一二十分鐘之內解決了。這種精神，希望今後保持一二十年，我相信，我們一定能够走上和平建國的大道。

我現在談這次政治協商會議修改五憲草的原則。我們須知道，制訂憲法是政治家的事業而非法學家的事業。制憲好像建造一座房子。造房屋不限於鋼鐵，木料和三和土，而須造出來代表一個時代。譬如現代式的建築，講究整齊，簡單，適用，和中世紀高聳雲霄的建築物不相同。制憲也是如此，不但要顧到國家和人民的實情，並且欲顧到我們所要達到的政治目的何在。說得清楚一些，譬如設立一個大學，宿舍何在，課堂何在，禮堂何在，我理想中的大學如何，都應該先有一個圖樣，然後按照這個圖樣一一建築起來。

先決的問題，我們要不要民主？當然，大家異口同聲說，中國必須實行民主。何謂民主呢？據我看來，就是每個人當做一個人，每個人有飯吃，有衣穿，有屋住，有自由權。這是基本原則，我們萬萬不能不相信。美國初制憲時，有兩大背景，一是打倒皇帝，二是打倒貴族，在這兩目的達成後，再求全國人民的自由權利。制憲的政治家，大目的相同，但細節不相同，一派相信少數，一派相信多數。少數派認為政治究竟靠少數，不可信賴羣衆。換句話說，憲法的目的相同，而憲法的運用不相同。前者以漢密爾頓為主，後者以傑福遜為主。但美國政治思潮的主流，究竟歸於傑福遜的身上。傑福遜的紀念碑上有一句話道：「我們的目的在打倒一切專制，包括精神上的專制」，所以他的民主思想是很澈底的，他認為欲達到這目的，惟有普及教育，擴大公民權利。我們可以由此推論，今日欲談政治，惟有相信民主，若欲相信民主，惟有相信平民。中國今日談民主政治者，仍有一部份人認為中國老百姓智識程度不夠，但是我們欲問，假定一個人智識不夠，或是身體不好，究竟是誰的責任？我們認為這不能完全歸咎於個人，而是政府的責任，換句話說，乃由於政治不良的緣故。我們如果沒有這個信念，就不能談民主政治，我們如果不信任四萬萬同胞，而發生對平民的懷疑，也就够不上資格談民主政治。民主政治的目的。在求人人吃飽，穿暖，住好，智識提高，判斷力增強。我們假使決心向這個目的前進，決沒有不成功的道理。美國就給予我們一個實例。美國的民主比英國更進一步。英國的階級觀念相當深，一個平民生下來，總比不上邱吉爾，但美國就是買報的孩子也將來做大總統。

美國人民平均起來，衣食住問題，大都已解決，智識亦相當的高，儘管普通人比不上國務卿和上院議員，但他有自由發展的機會。美國的民主政治，何以值得我們羨慕，其原因即在於此。

我們不要民主是一個先決問題，但民主的先決條件，是把一個人當作人。但話要說回來，國家的事情，雖然人人都有權過問，但管理國家的事情，則究竟由少數人來執行，由每一個人來行政，是不可能的。並且有少數人來執行，我們可以找到責任的所在。譬如說，一個國家必有一個政府，而政府是若干個部長組成，某部長上台，就把他的方針拿出來，經過一二年後，如果沒有一點成績，我們就可以指責他不能負此責任或沒有盡他的責任，我們就可以請他走路，另覓賢能。政府要做事，必須要有權；人民之所以把權交給政府，是因為人民相信政府；但政府須對人民負責，以符人民付託權力的厚望，如果不能盡責，人民就可以另請一批人來負責。這就是所謂「責任政府」。再清楚一些說，人民給政府以權力，但同時課之以責任。在政府方面說，獲得權力可以做事，但須對人民負責。人民有自由。有權利，政府有權力，有責任，但反過來，我們亦不能說，政府有權力，如果沒有成績。不負什麼責任。

憲法問題，拆穿了講，就是上面所說的權力和自由的問題，一方面是政府的知責，一方面是人民的自由。兩方面處置適當，再加上國情和時代精神，就是一部好憲法。大家明白了我在上面所說的話的意思，我們就可以開始講到這次政治協商會議修改五五憲草的幾個原則。

第一、關於國民大會。按照五五憲草的規定，國民大會的人數將達一千五百人以上，任期為六年，三年開一次會，會期一個月。這樣龐大的一個會，不但無法詳慎討論國事，並且三年開一個月會，換句話說，兩年十一個月根本開着沒有事做。這樣一個國民大會，不但不靈活，並且沒有什麼大用處。外國內議會在下寺，寺寺開會，毫不中斷。而我們的國民大會，不但很大，並且二年十一個月不開會，請問在不開會期中，監督政府的機構何在？可以說大家都答不出來。在憲政期成會中，曾有人建議設置一個常設機構，就是所謂常駐委員會，就是要使兩年十一月中有一個監督機關。其次應該談到國民大會與立法院的關係。立法院為中央政府行使立法權的最高機關，而立法委員係國民大會選舉。此中可以看出有許多矛盾所在。假使同一個國民監督權，而由三種機關執行，一是國民大會，二是常駐委員會，三是立法院，不是太重複了嗎？並且立法委員的產生，是由各省所選出的國民代表舉行預選，譬如說：四川省的國民代表聚集在一起，舉行預選，依照名額，提出候選人名單於國民大會，再由國民大會選舉之，換句話說，由投票人，經過選舉人與國民大會代表，到立法院委員，經過了四重關口，人民的選舉權間接又間接的打折扣了。選舉區沒有，公布政綱亦不需要，這樣選出的立法院委員，說他能够監督政府，可以說毫無希望。依五五憲草的辦法，國民大會與立法院之間，難免不發生糾紛。所以這次政治協商會議就以修改，關於國民大會大家同意了一個原則，就是『全國選民行使四權名之曰國民大會』，換句話說，國民大會散之於全國人民。中山先生主張直接民權，並主張人民行使四權，現在選舉權不限於國民大會，而由全國人民行使，自然符合中山先生的遺教。欲實行民主政治，必須相信全國人民，現在由人民直接行使四權，亦當然符合民主政治的原則。再清楚些說，這次憲草修改後，四權由全國人民直接行使，國民大會職務散之於全國人民，國民大會實際上就是全國公民。這原則同意之後，我們在制度方面就打開了一條出路。

第二、關於立法院，這次修改的原則是『立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會』。這樣之後，立法院相當於外國的所謂巴力門，由人民直接選舉，不同於五五憲草中的立法院的間接選舉，當然能負起監督的責任了。同時，國民大會散之於全國人民，當然也不會發生國民大會與立法院之間的糾紛問題了。立法院的權限是否如外國下院的有立法預算宣戰媾和等權，現在雖未確定，但我們可以斷言，大致會有這些權。

第三、關於監察院。五五憲草規定監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾懲戒審計，據這次修改的原則，『監察院為國家最高監察機關，由各省政府及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意彈劾及監察權』，這相當於外國的上院，但不肯於古代御史的制度。監察院制度為孫中山先生所創立，其目的在保存中國歷史上的優良的監察制度。不過目前的監察院如果為院長制，彈劾貪官污吏，由院長負責，則被彈劾的人，集怨於監察院院長一人身上。現在監察院成為外國的上院，決之於多數，其情形就不相同了，如果上院通過彈劾某一官吏，就成為多數輿論制裁問題了，換句話說，彈劾一個官吏，不會成為對人的問題，而成為多數輿論對一個人的問題了。這樣之後，中山先生的監察權更能徹底運用。

上院和下院的關係，吾國現在還沒有試驗過，所以上院和下院相互間的運用的結果如何，目前實在無從討論。譬如說：上院的同意權，乃至簽訂條約和任用駐外大使須得上院的同意等事，在我們中國，將來是否如此，現在尚談不到。

第四、關於行政院。一提到行政機構，大家都要問中國採取的是內閣制呢，還是總統制？其實這種討論法，好像看走馬燈，永遠不會得到要領。什麼是內閣制呢？我們以英國來論，可以提出兩要點：（一）多數黨執政，少數黨在野，政黨從人民票數的多少，而輪流上台執政。但據我們看來，這在我們中國，恐怕幾十年內，都不能如此，我們只有各政黨長期合作，保持聯合性質的政府，才能走上和平建國的大道。（二）閣員須先當議員，但在中國短期內，恐怕也做不到，因為有許多人才，不會做議員。什麼是總統制呢？我們以美國來論，可以見出其要點在三權分立。美國的憲法規定國會行使立

法權，總統行使行政權，大理院行使司法權。其實，在運用的時候，三權之間的關係，並不如此簡單。行政當局，亦並不像我們所想像這樣的權力很大。舉一個我在美國親自看見的例子：美國自戰爭結束後，人民一般的要求是減低稅率。財長提出減低二個 Billion，國會議決減低五個 Billion，財長無可奈何，只有服從國會命令而已。又譬如關於原子彈問題，美國輿論分為宣布秘密與不宣布秘密等派別。科學家認為美國保持原子彈的祕密，最多三年，所以還不如公開出來，免得以後世界各國從事於製造原子彈的競賽。軍事當局認為美國花了這許多錢，才製造出幾個原子彈，如果公開出來，不是做了蠢傢伙？Rohr 氏是負這次戰時美國研究製造新軍器的全責的人，他的主張則不屬於公開，也不屬於不公開，而認為應分為幾個步驟。這次加美英三國關於原子彈的宣言，就是採取了他的主張。關於這樣的問題，其決定權，我們說它是屬於立法機關呢，還是屬於行政機關呢？再者，美國的總統制，總統的權力很大，但是其旁邊有一個強大的國會來牽制它，反言之，假使有一個強大的國會，我們要不要有一個強大的行政機構來平衡呢？這些都是值得我們深思熟慮的問題，決不可只從表面上去觀察，至少應對內閣制和總統制的究竟，查一查清楚。至於我們個人的立場，既不贊成內閣制，也不贊成總統制。我認為我們中國應該依據國情和世界潮流，自己創立一種適宜的制度。總之，我們不能斷言這次修改五五憲草的原則是採內閣制或總統制，吾們是想在二者之間求一條出路。

第五、關於司法院。司法是一件再重要沒有的事。一個國家有沒有公道，完全看司法。中國過去的法家觀念，認為法律是不變的，外國則不然，認為須適應時代潮流，而隨時加以修正或變更。法律隨社會集體良心而定。比如說：西歐十八九世紀是資本主義盛行的時代，所以法律大多用以保護私有財產制度。但是現代美國，自新政以後，法律用以促進整個社會的福利，不是用來幫助幾個資本家發財。這種法律，我們可以稱之為活的法律，換句話說，法律成為社會服務工具之一。至於社會集體良心與全國輿論的輪盤如何轉動，在美國則由大理院做這件事。司法最要緊的是獨立，法官高高在上，超出於黨派以外，不受任何方面，如行政當局的影響，這樣才能保障社會的公道和人民自由。法官代表社會的良心，自身獨立，不應袒護當事人的一造。法官應為終身職，不受行政當局的干涉，法庭應離開政治，能依據正義而獨立判斷，這樣之後，國家才有公道之可言。我們根據了這些原則，這次政治協商會議對於司法院作了如下的決定：「司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之……各級法官須超於黨派之外。」

第六、關於考試院。考試制度在中國漢唐的時候已經實行，其實就是英美的所謂文官制度。英美政治的穩定，全靠這文官制度，所以不論保守黨勞工黨共和黨民主黨，那一政黨上台下台，行政機構始終不中斷而繼續進行。而在我們目前中國，部長一上台，調換整批人馬，並且即使實行考試，另一方面儘先錄用要人推荐的人員，請問誰願意參加考試？要人推荐的人員，升官更快，請問誰不願意奔走權貴之門。美國各州主持文官考試的有三人委員會，兩黨共同參加，一個是共和黨人，一個是民主黨人。其他一個或在朝黨所派定，或為法官，所以使管理文官的人不偏於一黨。黨人參加考試機構，不是在發生黨派作用，其目的是在保證和監察考試公平。這次政治協商會議對於考試院採用委員制，其意義即在於此。又規定考試院的職權着重於公務人員及專業人員的考試。我們的目的，就是在使我們考試院成為歐美的文官院，進而確立今後中國的文官制度。

這次政治協商會議關於修改五五憲草的原則，以及關於國民大會，立法院，監察院，行政院，司法院，考試院的決定，大概已如我在上面所說的。因為時間有限，不能詳盡發揮。不過，我們已經可以見出，我們假使決心走上民主政治之路，我們只有如此做法。我們所依據的，全是民主原則。民主須相信平民。民主政治之目的，是在謀人民的福利。我們既有了政治目的，我們就很容易依之制定出一個較為優美的憲法。時代潮流雖然應該顧到，但我們的傳統和國情以及目前的實質，亦不能不顧到，因為如此，所以我們保全了中山先生的五權憲法，但其中內容不能不有所變更。中國達到真正民主政治的境地，尚有一段艱苦困難的路程，我衷心希望大家起來，顧問政治。督促政治協商會議協議案的實現，並促進中國民主之政治的開展。

# 美國總統制與政協修正憲草

張君勳

五月十八日聖約翰大學講演

這次政協會議中，通過了若干條憲法修改原則。會議中最重要之一點為總統制與內閣制之爭執。在協商會憲法小組中，不論國民黨與非國民黨，關於行政院，彼此均同意下列兩項之規定：

一，行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責；

二，如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院；但同一行政院長不得再提請解散立法院。

從以上條文看來，政協所探之制度，有似乎英國之內閣制，總統制絕對沒有在條文內表現出來。但這概念在協商會幕後確有一種魔力，大有呼之欲出之神氣。某次小組中，孫哲生先生提起總統制為中山先生所常道及。王雪艇先生因鑒於內閣制度下時常發生政潮，所以他很想免去此項弊病，多少也願意採取總統制之長處；還有一派人願意擁護目前之一黨專政，希望在總統制名義之下，將專政壽命延長，所以總統制雖未出現於政協會條文或修正憲草條文之中，但這種制度，確對於現時當局有一種誘惑的力量。我是反對採取總統制的人，其所以然之故，并未用文字發表過，現在趁此機會將美國式之總統制不能採用之理由說出來。

## 一．美國憲法之基本概念

美國憲法之基本原則，為三權分立。三權分立之意義，即立法行政司法各屬於各個機關，彼此互相分立，但彼此互相牽制。以立法權付託國會，以行政權付託大總統，以司法權付託於法院，換詞言之，國會行使立法權，總統行使行政權，法院行使審判權。所以美國憲法之基本原則是三權分立。美國憲法中有下列三條規定。

一，本憲法所授與之立法權，均屬於由參議院與眾議院組成之合眾國國會；

二，行政權屬於美利堅合眾國大總統；

三，全國之司法權屬於最高法院及國會隨時制定與設立之初級法院。

從以上三條文字看來，就知道美國憲法是以孟德斯鳩之三權分立為基本。三權分立之原則，從條文看來，似乎簡單明瞭，但從實際方面來說，三權還是互相牽制的，①大總統負法律執行之責，而法律的制定是屬於國會，而總統受國會之牽制；②英美兩國中所謂預算，即法律之一種，所以制定預算之權，亦屬之國會，因而施行預算之責任雖在總統身上，但在議決時又受了國會之牽制；③辦理外交議訂條約，是總統之責任，但條約要經參議院批准，派大使亦須參議院同意，所以在外交方面又受國會之牽制；④任命文武官吏是總統權力，但各部總次長及將官之任命，須得參議院同意，所以任命官吏之權，也受到國會之牽制。從以上各種事實看來，美國憲法雖採用三權分立原則，可是除分立外，制衡原則 Check And Balanca 佔了極重要的成分。

## 二．美國總統之權力與內閣

以上所說明的，是美國總統與國會，名爲分立，實在還是互相牽制的情形。現在我更詳細說美國總統之權力：

- 一，美國總統爲陸海空軍總司令；
- 二，締結條約，但須得參議院之同意，即參議員三分之二之同意；
- 三，任命大使領事及法官等，但須得參議院之同意；
- 四，減刑與大赦之權；
- 五，法律之否決權；
- 六，每年國會開會時，總統提出教書應舉應辦之事項；
- 七，注意法律之忠實執行；
- 八，任命陸海空武官。

再將上列各項權力分開來說。辦理外交是總統之責任。美國東有大西洋，西有太平洋，免去了無數對外糾紛，但憑門羅主義便可維持西半球之安全。但到了第一次大戰後，美船隻在大西洋中，因潛艇戰爭，通航上對德國發生問題，就牽到世界大戰漩渦內去。至於美國與第二次大戰之關係，大家都明瞭，毋庸細說。所以美國再要像十九世紀中超然世外不與開外事是不可能的了。美國執行外交政策是總統之權，可是依照前段所說制衡原則，國會可能在前事後來牽制總統。譬如上次大戰威爾遜將和約及國際聯盟憲章帶回去，參議院中提出了若干種保留事項，最後便以否決了事。這次大戰之前，一九三七年美國會通過中文法案，所以防止美國牽涉到世界戰爭內去，可是，到了一九四〇年巴黎陷落後，羅斯福總統看見英國地位危險，也變更方針，成立租借法案，來做英國及其他國家之後盾了。

其次，美國總統爲陸海空總司令。在此次大戰中，其力量之龐大，可謂世界所罕見。陸軍動員至千餘萬人，海軍船隻三四千，飛機數萬架，作戰地區遍於亞非歐三洲。一切出之於總統兼充總司令資格之手。我們身經此次戰事，知道其力量之遍於全球。但所謂總司令，不僅限於陸海空軍隊，同時因爲作戰之故，又設了其他各種機關，如戰時勞動局，戰時人力委員會，戰時生產局，戰時船隻局，戰時物價管理處，戰時動員及復員局，戰時油料局，兵役局，聯合統帥部，情報處，原料局。以上各種局處，一切隸屬於總統之下，同時總統又以他的權力再委託於他所派之局長或處長。因爲戰爭之事，貴乎敏捷直捷，國會將其平時爲自己保留之權力，到戰爭時，毫不吝惜的委託於總統。總統根據其戰時受權法案，能將私人製造廠變爲製造軍火工廠。關於食物油料及其他日用必需品，總統隨時有徵發之權。物價亦可由總統規定其限度。這均屬於戰時應急之處置，在平時狀態下所看不到的。總統兼充總司令之權很大，這是由於戰時議會授權之所致，換言之，因總統兼任總司令，所以在總司令名義下之權力，一律劃歸總統，如其議會不授權，其權力是不能如此的，所以總統權力能如此，還是因爲國會授權的原故。

再次，總統任命官員之權，也是由憲法上之限制的。就是說應得到參議院之同意。這種限制，雖在戰爭時，仍照憲法規定執行，絕對沒有變通。我在美國時，曾目擊羅斯福提出華僑十萬工商部長受參議院反對的事。我們知道華僑士到中國來時是副總統，上屆選舉時，羅氏推杜魯門爲副總統候補人，所以華氏不能被選爲副總統，但華氏立場是屬於民主黨之左派，羅氏將他名字提出並任之爲工商部長，參院中多數人紛紛反對，尤其不願意他兼管進出口銀行，羅氏看見情形不好，他將進出口銀行與工商部劃分爲二，就是華氏雖當工商部長，但不必兼管進出口銀行事務，參議院在對華氏任工商部長一案投票之前，開了一個公開徵詢委員會，關於他的施政方針及家庭細務詳細問了一次。同時紐約城內有許多開明人士來做他的後援。某天晚上開了一個四千多人的晚餐會，對於參議院之反對華氏，做了一次示威運動。其時我正到美國，與公權弟因好奇之心之故，買票入場，因在中國認識華氏，故與之握手言歡。從此事看來，可見總統任命部長之權是受限制的。并且，所謂參議院之同意權，是有很大的影響的。最近大家在報上應該知道杜魯門總統提出鮑萊氏爲

海軍部次長，亦爲參議院所斷絕。平常參議院對任命權十之八九是同意，但一二件之反對，可以在政界上引起很大波瀾的。

現在我要說美國之所謂內閣。總統以下分設各部長，一七八九年華盛頓第一次就職時僅設四部：一，國務部；二，財政部；三，陸軍部；四，總檢察官。後來陸續增加，一七九八年設海軍部，一八二九年設郵務部，一八四九年內政部，一八八八年農政部，一九〇三年工商部，合此九部成爲今日之內閣。除部以外還有各種委員會，如聯邦貸款管理處，改造財政公司等，其數甚多，暫不細述。

美國總統下之內閣，雖名義與英國相同，但其性質，迥然各別。內閣之名稱不見於美國憲法條文之中。在第二條第二款僅有一語與內閣有關者，其文如下：「大總統得令其行政各部長，關於所轄各部，以書面發表意見」。其規定之文，簡單如此。內閣之集合體如何，內閣中應設若干部，憲法中漫無規定。

以上所舉各部，因事實上之需要，逐漸增設而來，若以美之內閣與英之所謂內閣比較一下，其不同之點，至爲明顯。

一，美內閣下其爲內閣總理之人，卽爲總統自身；國務卿之地位，雖高於其他部長，但決非內閣總理，因爲決定政策的大權是在總統一人，各部部长都够不上；

二，內閣各部長對總統個人負責，並不對國會負責，部長雖能出席於國會委員會中之討論，但并不出席答覆國會議員之責問；

三，美總統每星期舉行閣議一次，我們從報上看見會議時間或半小時或一小時，因爲英國式之內閣由各部長大家表示意見，造成總體的集合的閣議或政策，而美國內閣并不如此，各部長各自獨立，各部長各以其意見對總統有所貢獻，而不是內閣各部長之意見彙合而成一種集合體的意見。故蒲傑士在「美國平民政治」中有句話：「美國之所謂內閣并不以一個全體性之資格來動作，換言之，美國內閣不是一個全體，僅是一羣人，其中各個人各自對總統負責，去留由總統決定，故無所謂聯合政策，也無所謂聯帶責任」。

英政治學者拉斯基在其論美總統一書中有一段話，該書出版於一九四〇年較蒲氏之書成於一八八八年，約差五十二年之久，他的觀察，尤爲合於最近情形，我也徵引如下：

「美國內閣乃是對於總統之一羣顧問，並不是一個同僚之會議爲總統所必須倚重，或其同意爲總統所必須採用。誠然，每星期有一內閣會議，閣有總統所提出之問題有所討論，但并無聯帶責任可言。極重大問題不必提出於內閣之中，前總統羅斯福之政府方針，大多數閣員均無從知道，就是有共同意見也不能戰勝總統一個人之意見。各部各行其政策，其指導及發動權如總統願意握着，則一切均在其手掌之中，總統爲各部上訴之處，他的決定，卽爲最後之決定。各部部长全體對國會之影響，遠不如總統個人對國會影響之大。各部長對於國會之關係，但就各部行政言之，有多少影響，各部長中有若干人能左右總統之決定，但決無法控制其意見。任何閣員與總統意見不對，必須去職。如勃蘭登氏爲民主黨之大領袖，從其辭職後，其地位聲望遠不如從前，換言之，一九一五年後（辭職之年）他的聲勢永遠不能恢復到一九一五年以前之地位。凡有閣員其所作爲如何，完全站在總統庇蔭之下，總之，各部之實質如何，全視總統之意志而定」。

以上的話無非說明美國總統之下，雖有內閣，而在一切方面完全以其一人之意見行之，而非以內閣之名義行之甚。至於總統親信之人如豪烏斯（House）之於威爾遜時代，可以在歐戰之中在歐洲各國跑來跑去，與英法各國商量要事，美國內閣竟全不知道。羅斯福時代也有這樣一個人叫霍蒲金斯，最近才死，他跟羅氏到英俄兩國參與機密商譚，但他并不以部長資格出去的。由此更可見美國政治上之中心在總統個人，而不在內閣全體。

### 三．總統與國會之關係

現在說總統與國會之關係。美國總統爲立法者之地位究有多少權力，換言之，美總統能否如英內閣總理向國會提出其所要立法之法。我們從總統制名

謂方面看來，好像美國是以總統為主，國會為輔，但從憲法條文與實際情形來說，美國立權法之主人是國會，決不是總統。「美國平民政治」著者蒲律士如此看法，前總統威爾遜在其所著之 *Congressional Government* 一書中也是如此看法，但一九一九年 *Eggs* 所著之「立法權與行政權之關係」一書中，他認為美總統之權力鴛乎立法權之上，所以這問題是看著作者所處之年代與總統是否偉大而定，不容易有概括的說明，（如林肯，威爾遜，羅斯福，其權力能左右國會，至於庸碌的總統，便無此權力。）

但是從大體來說，美國總統要左右國會立法方針是很不容易的，所以蒲律士在其「美國平民政治」一書中有這樣一句話：「美國總統在他的教書中所表示之意見，對於國會之影響，不一定能超過名著日報中一篇社論」。我在美國記得新總統杜魯門就職之教書中之種種方針，如調停工潮，規定工資等等，雖經提出，但議會置之不顧，所以他屢次公開表示他們不聽我話（*They let me down*），從這話內可以看出，甲說國會權力太過總統，乙說總統權力太過國會，其實，國會權力太過總統的話，在美國普通情形之下，實在是對的。

美國國會是以兩院組成，上院參議院代表各邦，下院眾議院代表美國人民，上院每州二人共有九十六人，下院共有五百餘人，下院因人數太多，故討論不免於凌亂，上院人數少，而且參議院議員不少是各州州長，所以我得了一種印象，即上院議員發言權是高出於眾議院之上。這點却與英國相反，英國眾議院議員是高出於上議院之上。美國上下兩院發言，不像英國兩黨對立，反對黨責問政府，政府起而答覆，這情形為美國所無。所以美國議會之發言不及英國國會議員之討論能影響政府政策，國會之重要職務，不在兩院平日討論之中，而在兩院之各種委員會手掌之中。兩院中委員會之種類如何，暫不細說，我要說的乃是兩院中管轄財政的委員會。我們知道英國財政方針見之於內閣所決定之預算案中，就是說除非政府中提出某項支出收入之請求外，國會不得提出關於收入或支出之勸議，此種制度為美國所無，所以美國預算權是在兩院手掌之中，兩院中有所謂歲入委員會歲出委員會，換言之，支出若干，議員可以提出通過，關於租稅之收入，亦由議員提出討論決定，在一九二一年以前，美國沒有統一預算編製機關，財政部每年雖有概算書送到國會，但決非如英國之預算，到一九二一年美國深知編製預算權不統一之引起浪費，所以通過法案設立預算局，隸屬財政部之中，但受總統之指揮，到一九三九年改組法案中，預算局又變為總統辦事處中一機關，此局每年編製一份預算，以總統名義同各部商量，對於他們所要求之行政經費集合一起，或增加或減少，預算局地位很高；（一）幫助總統編製預算，規定財政方針；（二）監督預算之施行；（三）關於行政工作之改良作一種研究工夫；（四）幫助總統增進行政效率；（五）幫助總統將各部對於法案之意見集合彙總；（六）幫助總統對於立法機關提出建議；（七）幫助總統準備其所以要提出之行政命令等。

自預算局設置以後，似乎美國的預算編製較前為統一，但兩院歲入及歲出委員會權力還是很大，就是說儘管預算局關於支出方面已能管制一部分，而關於收入方面如何籌措，國民負擔應該如何等等之權力，還是屬於兩院委員會而不屬於預算局。我自身目擊一件事，美國上院因為戰時所得稅稅率很高，人民負擔太重，所以一般輿論要求政府於戰事結束後減輕租稅，某次上院一委員會公開徵求大家對減稅之意見，財政部長出席說明目前減租只能以三萬萬（確數記不清）美元為限度，但參議院決議減稅數目須提至五萬萬美元，即此一例，可見美國稅額之高下，在乎國會，不在財政部長，這點顯然與英國不同。

#### 四． 結論——總統制不適於吾國

以上從美國大總統起，說到美國國會。所謂總統制之特點，約略可以看出：一，行政權集中於總統一人之手，即內閣閣員也是賦職之人，而不是負責之人；二，總統雖操作行政之權，但關於外交及任用人員方面，受參議院之牽制；三，總統是掌握行政權，但另有一機關名為國會，以立法權牽制總統，總統雖可以意見提交國會，但議會或採用或不採用可以自己決定。



蒲傑士批評美國制度分爲五點；(一)總統及其閣員在國會中無發言權，因而對於國會無法使之或左或右；(二)國會雖有無限制之調查權，但對於行政各部之監督權是不完全的。(三)美國國民對於政府之錯誤或過失無法決定其責任之所在，因為負立法責任的人與執行法律(行政當局)的人彼此互有關係，大家以錯誤責任諉之旁人，而立法當局與行政當局無法以十二分自己負責之責任心來有所作為，因為立法與行政彼此雙方互相牽制；(四)立法機關與行政機關之間，互有摩擦，不免於精力之消耗，即構成政府之各部分，其時間精力，亦不免消耗於互相爭鬥之中；(五)國家處於危機一髮之時，有時需要行政當局之勇於任事與迅速斷決，然在美國制度之下，有時不免缺少勇氣與敏捷(作者註：蒲氏所指出之第五項缺點，在此次大戰中初期，如中立法案之通過，如民衆反對羅斯福防疫之演講，不免有此病，但一九三九年租借法案通過至羅氏死時為止，可以說羅氏是有勇氣而且敏捷的)從上面蒲氏批評看來，可以知道美國總統制之內容，不像國民黨員口中所說之總統可以大權獨攬，可以獨斷獨行，而不必有所顧忌。要知美國以政大權交託於總統一人之故，是鑒於邦聯時代中央政府懦弱無能所致，這時期各邦代表集於一室，紛紛議論，等於我國之所謂一國三公，其中無人負有決定的責任。後來費城憲法會議集會時，各州代表深知一國之中，不可僅有坐言之多數人而無一堅決起行之人，故採取以總統掌獨行行政權之制度，但美國總統僅管行政責任，同時受了上院之干涉及限制，再則中央政府是建築在權力分立之原則上，所以行政權之左右國會，遠在英國內閣之能左右國會之下。國內主張總統制的人，不知對於總統制之含義，澈底了沒有？

我記得我在某次憲草會議中討論總統制與內閣制時，我曾說過這樣的話：「從字面來看，所謂總統制當總統的人能以權力地位支配一切，其實美國總統並不如此。美國總統管行政，國會管立法，所謂立法行政在文字上看，儼然兩事，明瞭非常，但行政中任何事項，需要議會通過法案，才能執行，譬如(一)以官制官規來說，美國任何一部或一委員會之設立，決沒有不經議會通過法案的，所以就有國會牽制；(二)以戰時兵役法來說，美國總統是司令，在作戰時權力甚大，可是誰服兵役，誰不服兵役是根據兵役法處理，不是總統能隨意的。戰時青年未婚者先應徵，有子女之父親應徵，此即立法所規定而非行政權力可以上下其手。現在戰事結束，議會中議決一法案「身為父親的兵士應先退伍」，這也是議會所決定，行政部不能不服從的；(三)再說關於財政一項，歲入歲入之決定，完全在兩委員會掌握之中，不像英國支出收入由財政部當局負責；(四)總統之外交方針受參議院之牽制，如第一次大戰後，威爾遜總統從歐洲帶回來國聯盟約，參議員紛紛反對，提出十幾條保留條件，使威氏所訂條約，喪失其真意義，所以後來美國對國際聯盟始終未會加入。羅斯福總統鑒於威氏之失敗，所以把參議院外交委員會主席范登堡，下議院康納氏加入了舊金山美代表團之中，無非要他們兩人對易此次聯合國憲草自身參加，表示贊成之後，此憲草提出兩院討論時，自能易得其同意，所以這次聯合國憲草極易通過，這不能不承認美總統之外交權，已分一部份給上下兩議院了。」

我們認爲此次修正憲草中能將以下各點採爲新憲之原則，則對於總統制吾們不但不反對，且應該擁護贊成，(一)總統之旁，有一個廣大權力之國會來管立法；(二)立法院對於財政，有議決歲入之權同美國國會一樣，(三)用人權，即部長次長大使及公使之任命須交國會同意，(四)總統之下，設有內閣，但內閣各部長之任命，須經參議院之同意。以上四項，我們能否在新憲之中採取過來，假定認爲牽制太麻煩，不能忍受，那末他們口中之所謂總統制，決不是美國式之總統制，而是獨裁式之總統制了。這種但有權力而不受牽制的總統，決非民主政治之下所宜有的。

我們關於總統制與內閣制兩種制度之利弊比較，在心目中考慮多年，假使總統之下設有行政機關，或名內閣或名行政院，均無不可，此行政機關與立法機關之關係，須備有下列條件：(一)行政方針由內閣各部長會議之下，共同決定，不像美國由參議院或眾議院通過議案可以阻撓的；(二)行政各部部长與國會方面，可以互相通聲氣，即是說，政部長可以提出議案，可以出席國會，說明其政見，則行政當局意見能影響國會，再明白一點說，雙方可以貫通而非對立，至於行政部長是否由議員充任，可以隨意，因爲我們的人才並不集中於國會，即以非議員充閣員，亦無不可，但雙方意見須使之交流；(三)內閣因時常集議，則所決定之政策是顧到各部的，是互相一貫的，決不像美國，內閣僅是顧問員之一羣，而不是共同負責之全體；(四)揭

於財政方面，內閣應有編製預算之權，而不應由議員可以隨意減輕租稅或增加支出，換言之，經費之支出是應由政府請求，而不必由議員自己動議；（五）政府既有如此廣大之權力可以拿自己行政方針交國會通過，而不是由議員決定政府政策，則政府有功，應該擁護，使之繼續，假定有過有罪，應該推測，加以改組，這是所謂負責的政府或負責的內閣。

我們將以上所說之五點，同美國制度比較一下，覺得求之於內閣制之中是可以得到，求之於總統制之中是得不到的。所以我勸大家放棄總統制，而採取負責的政府制。憲草中並沒有完全盲目模仿歐洲之內閣制，而另有修改變通之處，這點在另一文再行討論。

（楊毓滋筆記）

# 間接方式之直接民權

——國大問題——

張君勳

五五憲草與政協會之憲草修改原則最大不同點，為政協會原則中，將四權之行使交付於縣，市，省之議會，是為第一步；將來選民富於政治經驗之後，仍應依瑞士，美國各州之制，完全交託選民，是為第二步。此為吾人之理想，以為如此，較合於主權在民之意。其在五五憲草，則根據建國大綱第二十四條國民大會對於中央之府有選舉權有罷免權，對於中央法律有創制權有複決權等之規定，仍欲在中央設有形的國民大會，除選舉權外，且有罷免，創制，複決等權。

吾人之意，四權之原義，由於直接民權而來，今以間接方式行使之，與直接民權之原義不符，因所謂直接民權，乃信任各個人民直接表示意見，不令議員介於其間，假託民意，而行其襲斷之實。以言英，瑞：英國深信代議政治能宣達民意，故不復採用創制複決等權；瑞士不然，除中央設兩院制之議會外，其八十九條中更有規定曰：

「聯邦法律得經三萬公民或八州政府之要求，由人民表決，或採用，或否決之」。

由於三萬人之要求與人民之表決，乃能成爲人民之直接表示，乃能成爲直接民權之行使。吾人之意，亦願以瑞士爲藍本，目前以國中各級議會暫時未能行使此項權力，自不失爲人數較多之民意表示。更進一步，能以一二百萬人之簽名爲創制之發動，以一二千萬人爲複決之必需人數，再進一步，將四權推廣及於四萬萬同胞。此爲直接民權之完全實現。

聞之國民黨人根據建國大綱第二十四條，堅持有形國民大會之制，因此便生出兩個問題：第一，立法院之地位如何；第二，間接方式之直接民權在今日有何用處。

第一，五五憲草之規定，國民大會爲直接民權之間接行使機關，立法院由國民大會選舉，爲治權機關。五五憲草中，雖有此兩機關，而其結果，則成會慕韓先生所說之國會失蹤。即國大之權，限於四權，不能議決預算，通過法律，討論政策，則議會之權非國大所能行使。以立法院言之，既爲治權機關，自無監督政府之權，則堂堂一部憲法，竟無一個代表民意監督政府之機關，謂爲國會失蹤，誠一語破的之言。假令僅根據建國大綱第二十四條，而忘中山先生文集所謂國會，議會，代議制等詞句，吾恐此一部憲法即令通過，而其壽命將與過去之中華民國約法，憲法等。澈底言之，但有第二十四條之國民大會或五五憲草之立法院，決不能拿來代替民主國家中之所謂國會。

吾人不得已，乃有憲草修改原則中如下之規定：

「立法院爲國家立法最高機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會」。

惟有如此，乃能使今後國家中央機構中有一個國會。

以下再答第二問題，國民黨中朋友根據第二十四條，堅持有形的國民大會，此項國民大會對官吏有選舉權，對法律有創制，複決權。中山先生見瑞士與美國各州直接民權之制，欲移之植於中國，以救議會政治之失。但吾國人口衆多，非瑞士與美一州之比，况人民素不慣於投票等事，無法由全國人民效法直接民權之制。不得已而思其次，乃變直接爲間接。然直接民權之所以可貴，在其爲直接。即由各個人民直接表示，不假手於代議士；然後假託與攔斷之技乃無可施。今則國大代表由每縣選舉一個，是明明爲間接民權，代議制度之假託等毛病，一切可以返映於其中。議會政治下本有解散，新選舉等等方法，以直訴於國民，今置之不採，乃反以間接民權之國大，超於立法院之上而爲其發蹤指示機關，寧願複雜而不求單純，寧願疊牀架屋而不願

單刀直入，請藉此間接方式之直接民權，以矯議會政治之失，其可得乎。

吾人爲選舉總統機關之單純計，已將政協會之修改原則，再加以修改，即選舉總統仍採用有形之國民大會，此爲各黨派對國民黨之大讓步。倘若再進一步，欲將有形之國民大會，行使其他創制複決二權。即對於立法院得創議立法原則，對於立法院平日之成績可加以批判；再有提議加上聽取政府報告之權者。

吾人以爲直接民權與代議政治爲兩個統系，雙方雖可相濟爲用，但不可使甲方居上爲乙方居下之批判機關，尤其不可以間接行使之直接民權來補救議會，因爲間接民權即爲代議制之一種，何能駕乎立法院之上，爲之創制或複決。既採代議制之立法院，苟其成績不滿人意，應從選舉法之規定，議員資格，舉行解散與新選舉等以圖改良，必使議會制度先澈底施行，然後始能收議會制度之美果。議會制度之來源爲選民，先信任選民，改良選民，予以表示意見之機會，則選民自能以種種方法將其意見影響議員。倘不採用此種方法，而先立下，一個間接方式之直接民權機關，其爲代議制則同。卑以創制權乎，即明明告人以立法院議員之見解或有不周，卑以複決權乎，置立法院背後之選民於無用之地，卑以聽取報告之權乎，一旦彼等有發言批評政府者，將何以處之，倘仍以之提交立法院處置，則國大雖設而實等於無，其聽國大自身之議決而不理，則國大議決絕無裁制之力。凡此難問題，皆由於立法院與有形國大之並存而發生。故吾之愚見，以爲有形之國大，應以選舉總統修改憲法爲限，不必另有任期，另有職權。選舉總統之日即爲召集國大之年，待之事畢，即行解散。憲法修改之際，亦復如此。倘若不然，兩機關並存，一方立法院行使普通之法權，他方復有間接行使四權之機關，兩者同屬於代議制，於甲代議制補救乙代議制，不如將直接民權暫限於縣政，俟之將來，再行實施。甲代議制既不肯澈底施行，（如舉行解散與新選舉）同時復賴乙代議制爲補救之資，同爲一國，同爲一民，同爲同一程度之人民，由此同源選出之兩個代議機關，謂能矯正議會之失，吾人竊未之敢信。凡此皆爲國家大計之憲法着想，初非有放棄中山先生遺教之意。但以爲在代議制尙未圓滿運用之日，將四權之行使，於憲法中作爲一種規定，不必限日施行，庶幾四權之制，待諸人民能力增進之際，再付實施，或有大放光明之一日。

# 從人民立場批評五五憲草

費青

編者按：費青先生這篇文章是在政治協商會議舉行第十次大會通過五五憲草修正原則以前寫定的，修正原則中有幾點正與費青先生的主張不謀而合，這篇專論特別值得向讀者推荐。

我國當前大問題可以分為兩種，一是目前的，一是久遠的。前者為：怎樣真正停止內戰？怎樣組織過渡時期的政府？怎樣召集制憲的國民大會？後者為：怎樣可以實現憲政？我們應該制定怎樣一部憲法？若是我們把眼光放遠些，一定會認識後一種問題反為重要，甚至可以說：前一種問題祇是方法，後一種問題纔是目的。因此，我們認為：前者的解決，雖得多少顧到目前的現實，而對於後者，則人民應該有一個堅定的立場，非做到名符其實的憲政，和制定一部與憲政相合的憲法不可。憲法乃是一國久遠的根本大法，一旦制定，我們絕不希望輕易更易，所以它的內容絕不應考慮到如何適應目前一時的現實，而祇應以我們所想像的憲政為其唯一的準繩。

我國談憲法，自清末以來，已不祇一次，人民從這多次的痛苦經驗中，早已深切了悟，一紙憲法的本身實是無足輕重，它的能否發生效力還大部決定於握有政權的人是否願意予以遵守。這點在說明了為什麼人民對於自民國二十五年來即由政府宣布的五五憲草始終沒有熱烈真切地討論過。當然，八年的抗戰和更悠久的時明時暗的內爭，也是使人民祇顧及了目前的現實，而忽略了久遠的大計。可是現在的情形不同了。無論我們對於正在召開中的政治協商會的實際成功，不敢存有過大的奢望，憲法的將由怎樣一個國民大會來制定，也還是一個舉國矚目的難題，但憲法的必得在最近將來制定，已快從願望成為事實。於是人民對於這部自身此後禍福所寄的基本大法，也就不得不予以注意，何況憲法內容的是否妥當，至少也是它此後能否實施的一個決定因素。

到現在止，除了政府提供的一部五五憲草外，我們還沒有機會看到其它的草案，所以我們也祇能以五五憲草為根據，來表示一點對於憲法的意見。我們現在批評這部憲草，乃是以人民的立場為出發，尤其是以人民所認識的憲政真諦為標準。所謂憲政，乃指人民為了保障自身的利益，怎樣憑藉法律。包括憲法在內，來控制或監督事實上少數握有政權者的一種政治制度。無論在名義上我們得稱此少數人所握有的施政實權為治權，而稱人民所保有的控制權為政權，但在實質上則問題還是同一。所以中山先生所創政權治權之說，實在是以前憲政的真諦為出發的。於是，五五憲草的基本問題即在它是否合乎此憲政的真諦。又具體地說：憲民所考察的乃在如何使人民能控制政府：合乎憲政的憲法，乃是人民能够藉以控制政府的憲法。和上述立場相反的，通常是政府的立場，任何政府無不應該希望為人民多做點事，要多做事便須得多有權，所以總希望能夠多握點權，更希望少受人民一點控制。這個立場本是任何負責任和能負責任的人所高具的。可是這立場又不得不考慮到三個基本問題，一是理論的，二是實際的。從理論上說，我們既然承認我國是個中華「民」國，就不得不承認人民是國家的主人，政府祇是受人民的委託而來處理衆人之事的機關。這機關的權力本是受之於人民，若是人民不願意把太大的權力授予政府，政府除了不能像他所希望的多做點事外，本就沒有向人民爭權的理由。再從事實上講，若是政府真是想為和能為人民多做點事，人民為了自身的利益，那有不願給予政府以必要權力之理？所以問題還在：政府取了很大的權力後，是否真的會替人民做事，而不利用此權力以取得統治者或官吏的自身利益。這點疑懼乃是任何國人民所共具，并且是從歷史上很多的慘痛經驗中所得來的。我們祇須看：拿破崙，希特勒，袁世凱怎樣從人民的手裏很容易地剝奪權力搶去，就可原諒人民這點疑懼並非是杞人憂天。「一朝權在手，便把令來行」，乃是人情之常。人既不是上帝，就很少不為權勢所麻醉。關於權勢的麻醉性，已為歐美哲人最近所最注重的一個問題。無論統治者的本意如何善良，一旦握了權勢，就有一輩詭媚說「是」的人來包圍他，使他聽不到外面的真相，尤其聽不到對他施政行事的反對意見。這個可憐的統治者於是一天一天進入「惟己為是」的幻覺中而自己還不知道。

袁世凱的竟於想做皇帝，還不是因為他所讀的報紙，乃完全是無安一所特地編印的麼？這點更說明：人民的這點疑懼，和他們不敢把太大的權力給予統治者，並非對任何特定人而發，而是根據了一般人性在權力麻醉作用下的脆弱。更說得澈底些，近世所有的民主和憲政這一套，也就是產生於人民對於權力麻醉性的一點認識上。

憲政在人民初獲政權的國家，尤為重要。因為在這種國家，權力的被統治者所劫奪，最為容易。人民寧願政府少做點事，少握點權，而不願冒再被奴隸的危險。等到憲政已有了基礎，人民已在輿論，民意機關，以及直接民權各方面確實取得了控制政府的權力，政府有了守法的習慣，並且已確實做出些為人民利益的事來，到那時再談如何擴大政府的權力，才是合當。

從上面所述的基本立場，我們覺得五五憲章的總結所在乃是留給人民的政權太小，而所賦予政府的治權太大。人民的政權，依中山先生的主張，乃從兩種方法來行使：一是間接的，就是由人民選舉代議機關來行使，二是直接的，就是由人民自己來創制和複決法律，更由人民自己來罷免官吏。中山先生雖不滿於歐西現行的代議制，但並非根本否定了代議制，相反，他直接用直接民權來補充代議制的不足。可是現在的五五憲章，一方面是限制和分散了代議機關的權力，在他方面却把直接民權改成了間接民權，而由代議機關之一的國民大會來行使。

依孫科先生的解釋，五五憲法內的國民大會和立法院都是民意機關或是代議機關。民意或代議機關的最大任務，本應是能代表人民來制定法律和監督政府。現在國民大會雖是由人民所直接選出，理應是能真正代表人民的，可是它的職權，除了選舉政府官員外，最重要的制定法律和監督政府的兩種法所稱法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。最近孫科先生雖解釋為國民大會既能創制和複決法律，當然包括有立法權。可是問題還得發生：由國民大會所創制的，依一三九條既不能稱之為法律，到底稱它做什麼？

又如：國民大會在六年的任期中，通常祇能召開兩次至多以二個月為限的會議，在此一共四個月的時期內，除了選舉各種政府官吏外，還有其它的例行公事，那有餘餘力再來監督或顧問六年間政府的實際施政？更那有餘力餘時來代替人民行使各種直接民權？

對於中山先生所最注重的直接民權，憲草都全部從人民手裏剝奪而奉之於國民大會。理由是中國幅員太大，人民太多，實際上不使行使直接民權。這理由若能成立，則人民直接選舉國民大會代表，也够不成了，何不把這個人民的直接選舉權也取消了？憲草的沒有把這個權利也取消，就是反證「不便」二字是不能成為理由的。國民大會代替人民行使創制等權，雖名義上儘可美其名為直接民權，實際上還不是代議制度？還不是中山先生所不滿而想用直接民權來補充的代議制度？他國有一個國會，已够為代議制度之病，憲草却於立法院之外再加上一個國民大會的代議機關，這是中山先生所能始料的麼？

立法院雖由憲章賦予代議機關的真正權力，可是從它的產生上講，是否真正是個國民的代議機關，却成了問題。代議機關的能够代表民意，乃在它的由人民直接選舉，並由人民直接控制。可是憲草上的立法院是由國民大會選舉的。國民大會的代表雖得由選區人民罷免，而收控制之實，但間接由國民大會所選來的立法委員，則人民對之是莫如之何的。若是說，因立法委員是由人民所選舉出來的國民大會選舉，所以就代表民意，則行政官吏如大總統也是如此選出，豈不更代表民意，又何必再由同樣產生的立法院來監督他呢？所以，憲草的規定立法委員由國民大會選舉，實際上乃又剝奪了人民對於代議機關的直接選舉權。可是立法院在實際上的權限，比國民大會大得多。例如政府的預算案須經立法院通過，是即立法院掌握了國家的錢袋，預算案雖也是一種法律案，依上述孫科先生的解釋，似乎國民大會也能過問，但預算案是每年都須提出的，而國民大會是每三年祇召集一次，事實上又怎能使它能夠過問？於是依憲草，此近代國家最重要的錢袋握有權操在實質上並非民意機關的立法院手裏。至於這樣的立法院是否真能從大總統手裏取得此權，還是一個大問題。

總述上數節的結論：在五五憲草中，中國人民的政權，祇限於六年一次的選舉國民大會的代表，除此之外，對於政府，對於法律，便一無控制之權。至於得有代議機關之實的國民大會，實際祇是一個選舉大會，徒具了代替人民行使直接民權的空名，很少控制政府的實權。本無代議機關之實的立法院，却掌握了此等大權。所以我們認為五五憲草所留給人民的政權太少了。

現在可以講到人民基本權利的問題。憲草上在第二章內對於此種基本權利規定得相當詳盡。批評的人多說：每種權利都多上「非依法律，不得限制之」字樣，就等於不予保障，因為政府儘可用法律來加以剝奪或限制。起草的人却又說：基本權利當然非絕對的，譬如人民雖有身體自由的基本權利，但一旦犯了刑法，應處徒刑，則其身體自由即受法律的限制。據我們看來，這兩種說法都各有各的理由。我們先退一步承認，若是基本權利非依法律不行限制的規定，真能做到，則比了現在行政官員可以一紙手令任意拘禁，甚至殺傷人民，或剝奪其他如言論出版自由等權利的，已是進了一大步。并且我們更承認：起草者的上述說法，的確是合乎法理的，即使條文上除去了「非依法律」字樣，解釋上還得如是。可是批評者所提出的問題却依舊存在。這問題便發生於憲法和通常法律在層次上的高下，或是効力上的強弱。憲法既高於法律，於是憲法上所賦予的權利也高出於通常法律。更因此，法律的是否能限制此種權利，還得先看該項法律本身是否違反憲法。刑法之所以能够限制人民的身體自由，就因為它本身是合乎憲法。使普通人民受軍事法庭和軍法管轄的特別法就違反憲法，所以它不能限制人民的基本權利。於是問題的本身便在：到底怎樣決定法律的是否合乎憲法？這批判的標準，決不祇是法律在形式上是否依照合法程序制定，而是在它實質上是否合乎憲法的精神。法律在形式上係由代議機關，如立法院，甚至為國民大會所制定。代議機關雖由人民所選出，但它仍可能制定違反憲法精神，和人民福利的法律。這種法律雖在形式上是依合法程序所制定，但實際上是違憲的。人民不祇對於行政官員有其應有的疑懼，即對於代議機關，亦何嘗不然。中山先生對於代議制的不滿，就表示了人民這點應有的疑懼。憲法上所以明文規定人民的根本權利，其真正用意也就在：這種基本權利不許由代議機關用違憲的法律來加以限制。若是在基本權利的條文內加上「非依法律」字樣就很容易使人誤解代議機關祇須依合法的程序，便能制定任何違憲的法律來限制人民的基本權利。從這個見地講，則批評者的反對加「非依法律」字樣實具有深長的理由。可是我們認為真正的問題還不是條文上如何規定，而實在：誰能具體地決定法律的是否在實質上違反憲法？美國的方法，是由聯邦最高法院掌握此決定法律是否違憲的最高解釋權。在大體上講，美國這個制度是長處多於短處。在五五憲草上，這個權是分屬於監察院及司法院。第一百四十條：「法律與憲法抵觸者無效。法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋，其詳以法律定之」，對於憲草上這個制度的批評，將牽涉到司法院的性質和職權。在討論後一問題以前，我們應再進一步詳究此法律是否違憲的解釋權的性質。

自表面上看，這個法律是否違憲的解釋權，似應屬之制憲機關，最為合理。因為憲法既由這個機關所制定，它當然最能知道憲法的真義。原來的制憲機關，雖不能常此存在，但有權修改憲法的機關似仍可以代替行使者解釋權。可是問題却還不如是簡單淺薄。成文憲法是一國人民的憲法意識的具體化。憲法既已成文化或具體化了，就難免與它的本體，就是人民的憲法意識，有所出入。我們常聽人說：憲法的條文須得遵依憲法的精神來解釋。也指出這話可能的出入。所以，人民的憲法意識若有變易，同一憲法條文，可能解釋為具有不同的意義。於是問題乃為：誰能知道這個人民的憲法意識？誰能知道這個意識，纔能判斷憲法條文應該如何解釋，也纔能判斷通常法律的是否違憲。各個人雖為造成此意識的因素，但因爲這意識已不只是各個人民意識的總和，而是超乎各個人民意識以上的一般意識，所以各個人民，從他個人的主觀意識上，也就很難，甚至不能，客觀地知道這個人民的一般的憲法意識。各個人民既然如此，由各個人民加起來的多數人民，也還是如此。這個理論，更同樣適用於制憲機關或修改憲法機關裏的各分子和多數分子。他們雖為造成成文憲法的因素，但從他們的「羈絆」立立場上，也就很難，甚至不能，客觀地知道這個人民的一般的憲法意識。我們曾說：這個意識不但是各個人民意識的總和，而是超乎各個人民意識以上的一般意識，乃因為這個人民的憲法意識，不特須有一貫性，或自成一個體系的性質，纔能使一部成文憲法內的各條條文，具有不相衝突的意義，它更得包含許多憲法明文以外的基本原則，這些原則雖為憲政的必要基礎，而不一定為普通人民所能

了解。例如「法律不溯既往」的原則，通常在憲法內不予明示，它雖是保護人民利益的一個憲政基本原则，但不一定為普通人民所能了解。綜上所述，能知道這人民憲法意識的人，不特需要一個客觀的立場，更得須具有關於憲法的專門知識，能絕對合乎這個條件的，只有全能的上帝，唯有他纔完全能道人民的疾苦和需要，而自己却又超乎人民之外。上帝既無法請到，於是只能返向人出來找尋相對的能合乎這個條件的人。在德國，希特勒曾自薦為唯一適格者，但歷史已把他否定了。在美國，則找到了聯邦最高法院的推事們，歷史更證實他們在行使解釋憲法和法律是否違憲的職權上，功績多於罪過，美國這個制度的能够成功，當然與美國整個憲政制度有關，但聯邦最高法院法官的適合上述條件，也是一個重要原因。

五五憲章第一百四十條的規定在原則上是師承美國上述制度的。但對該原則却予以兩點修改。一是由司法院掌握解釋憲法之權，而不是最高法院，二是須由監察院提出，并且在法律施行後六個月內。這兩點修改實在有了問題。先講第一點。從這點所發生的問題乃牽涉到司法院的性質和職權。這原是治權的五權制內一個大問題，我們也就不在這裏提出討論。問題的焦點乃在：依憲章，司法院到底是個行政機關，還在個司法機關？驟視之，司法院當然是司法機關。這復合乎司法權獨立的原則。司法院既由司法院長為其首長，他就應該是司法權的最高掌握者。亦即司法院長應為最高司法官吏。可是憲章第七十七條第二項却規定司法院長對國民大會負有責任。同條第一項復規定其任期為三年。若是我們貫徹上述司法院長是司法官吏的理論，則司法官吏祇對法律負責而不應對任何機關負責且其任期應為終身。現在憲章既叫他對國民大會負責並限制其任期，就明明說他不是一個司法官吏。既不是一個司法官吏，他到底是個什麼官吏？真正的司法權，就是依法審判的權，既操之各級法院內的法官之手。他們絕對有獨立審判之權（第八十條）就是說，他們纔有真正獨立的司法權。於是，司法院長到底管些什麼？從上面所舉的幾條條文，我們不得不結論，他所管的祇是司法行政事務，他所掌的祇是司法行政權。可是在性質上，司法權和司法行政權是完全不同的。前者是行政權的一種，所以不能獨立，而後者則是獨立的。司法行政官吏是行政官吏的一種，所以他應歸民意機關負責，而司法官則祇歸法律負責的。這個區別，不祇是在憲章上，即是在國民政府成立以來的實際政制上，都沒有弄清，因此，司法行政部的究應屬司法部抑屬行政院，迄今是個懸案，而實際上則已來回改屬了幾次。司法院長既是個行政官吏，於是司法院也就不不是個行政機關了。

憲章一方將獨立的審判，亦即真正的司法權，屬之法官，他方却將統一解釋法令之權（七十九條）和解釋憲法之權（第一四二，一四〇條）屬之司法院，我們認為在理論和實際都講不通。這二種權，就是審判權和解釋憲法與法令之權，在性質上是不能分的。審判既須遵依法令（包含憲法在內），而遵依法令就必然的以解釋法令為前提。這尤以解釋法令的是否違憲為然。憲章起草人或可以說：法官既屬之司法院，所謂司法院有上峯解釋權，實際上即等於法官有解釋權。但我們認為憲章既定明司法院有解釋權，而不是法官有解釋權，則解釋的最高負責者，即應為司法院長而不是法官。從上節所論，司法院長既是一個行政官吏，而他却掌握了為審判權前提的解釋權，豈不是間接的將司法權置諸行政權之下嗎？

繞了上幾節的大圈子後，我們現在可以回到原來的問題，就是解釋法令違憲的問題。我們既認定這問題是與保障人民基本權利問題有絕大干係，這干係更足說明為什麼解釋權是與審判權不能分開的。一條法律或一個命令的是否在實質上違憲，通常是不易發現的。能使這問題發生的人，正是在實施此法令時身受其害的人民，而能確切認識此問題的發生者，則是受理人民關此所提訴訟的法官。法官既須審判此訴訟案件，就不得不先解釋該有關法令的是否違憲。美國憲法上所以使具有最高審判權的機關，同時即具有違憲解釋，其理由即在此。依此論據，我們直接的結論是這解釋權應明白規定由最高法院執掌，間接的結論是：在真正司法權的掌握者，法院之上，再加上一個司法院，實在是畫蛇添足，這制度反使司法權獨立的原則，成了問題。解決之道，乃在明定法院為唯一司法機關。握有獨立的司法權，包含審判，及解釋權；並取銷司法院，而將司法行政權，專屬於司法行政部，此部本身則屬於行政院。這正是各國通行的制度，而與中山先生所倡導的司法權獨演的真義相符合。現在和憲章上的司法院制度，乃為了維持表面上五權的並立，實質上反犧牲了司法權的獨立。



憲草第一百四十條內的第二特點，即是違憲與否的解釋須由監察院在法律施行後六個月內向司法院呈請，從我們在上節所述法令違憲問題惟有身受其害的人民，尤其是在關此的訴訟進行中，最易發現，就可看得出它的不妥。該條將司法機關自動發見違憲問題的權，和人民在訴訟中提出違憲問題的權，一概予以剝奪，實和憲法保障人民基本權利的主旨，適相違反。美國的違憲問題，事實上是多由人民自己經由訴訟而提出的。

憲草第一百四十條第二項起首的「法律」二字，應根據第一百四十一條，改為「法令」二字，比較妥當。雖解釋上本應如是，但這二條既規定在一處，而該項却故稱「法律」而不稱「法令」，很足使人誤會，解釋權祇及於法律而不及命令。在實際上，則命令的違憲可能，實比之法律為大，尤以第四十四條大總統的緊急命令為然。此種具有法律效力的命令，實更應受司法機關解釋權的監督。

我們在第IV節內曾結論，人民在憲草的政權太小。政權既為人民控制和監督政府的權利，於是該結論的反面便是政府的治權太大。憲草這個基本癥結，更表現於政府諸種治權間的相互關係上。

代議機關，在他國憲法上，本是代替人民控制和監督行政權的機關。在五五憲草上，正常的代議機關原是立法院，所以依第六十四條，第六十九及第七十條的規定，它握有控制和監督政府行政的職權。譬如預算案須經立法院通過，就等於立法院可以控制政府的一切施政。可是憲草上在立法院外，既另有一個國民大會，並且在實質上也是一個民意的代議機關，於是這兩個代議機關，在他們對於行政權的關係上，便發生權限不明的結果。在說明這點以前，須先說明憲草上的行政權。

憲草上的行政權是握在總統手裏，而行政院祇是他的從屬機關。這是從第五十六條及五十八條：行政院院長副院長及政務委員各部部长，各委員委員長由總統任免；及第五十九條：行政院長等各對總統負責的必然結論。孫科先生也曾如此說明過，可是在另一方面，憲草復明定行政院為中央政府行使行政權之最高機關（第五十五條）。我們且不問這條規定在表面上已與總統制不合。並且，依憲草，行政會議對於重要行政事項有決議權（第六十一條），但其組織則不包含總統在內（第六十條），於是實質上也就與總統制相左。這會議的決議是否能拘束總統？依條文上很難答復，因為第五十九條祇規定行政院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負責。但總統既有任免權，則行政會議的決議案，也就無法抵抗總統。誠如是，則行政會議的權限不就等於空談麼？

我們既認清總統是行政權的最高握有者，於是立法院對於行政權的控制權，例如預算案的通過權，也就應該是對總統的。但憲草既於第六十一條內規定由行政會議歸立法院提出預算等案，好像祇是行政會議對立法院負責，而並非總統對立法院負責，復於第四十六條明定：總統對國民大會負其責任，至於四十四條所規定，總統為急速處分時所發緊急命令，雖須於三個月內提交立法院追認，但總統既祇對國民大會負責，則即立法院拒絕追認此項命令，也對總統莫如之何。於是我們不得不結論，依憲草，立法院對於行政權是無控制之實的，有控制權的祇是三年開一次會的國民大會，但這控制權實際上又無從行使，例如預算案就得每年提出。總統便成了在實際不受任何代議機關控制的最高行政者，除非國民大會走了極端，行使它的罷免和複決權，但這些方法也祇能補救於事後，而不能預防於事先。

行政權是政府治權中最重要的一個，因它積極的及於人民的切身禍福，所謂憲政，主要也在如何能用種種方法使此行政權能受到合理的控制和監督。立法機關或代議機關便應是最有效地行使此控制權的機關。但五五憲草却把這個控制權，從重床疊架，權限不明的代議機關中，偷偷地跑了。現在可以講到其他三種治權，就是司法權，監察權，和考試權。這三種治權和其他二種，就是立法權和行政權，在性質上有一個基本的區別。這區別便在：前三種治權有其獨立性，而後二種則無。譬如我們祇聽到司法權須獨立，但沒有聽到過行政須獨立。行政權的無所謂獨立，乃因為它在性質上就應受人民和其它四種治權的控制監督。立法權的無所謂獨立。使因為它應是個代議機關，而受人民的控制。所以我們也可說：行政機關和立法機關是政治性質的機關。可是司法機關，監察機關，考試機關，則應不受政治的影響，而祇對法律負責。這就是說：它們祇受法律的控制而不受政治的控制。

所以它們是法律性的機關，苟不如是，則司法官，監察官，考試官，復隨政治而進退，就無從行使他們應有的職務。所謂「司法權獨立」等的真義便在此。

我們既明白了五種治權內性質上的不同，也可明瞭：要使各種治權能發揮各自的性質，並不是在政府組織的形式上創立五個平等的院。現在和憲革上的結核，便在祇注重形式上五院的不等，而忽略了各種治權的性質。憲革上規定司法院，監察院，考試院，院長對國民大會負責，便是這個癥結的具體表現。關此的問題，我們已在上一節內詳論過。我們建議在行政院內設立司法行政部，監察行政部，考試行政部，管理關於司法監察考試的行政事宜，而將司法機關，監察機關，考試機關，真正成為獨立的司法權，監察權，考試權的握有者。中山先生創立五權論的真意，我們想也是如此。

憲草第一條規定中華民國為三民主義共和國，會引起各黨間的爭論。我們從人民的立場也就不表示一點意見。三民主義若是解釋為「民有，民治，民享」，則中華民國內的「民」字實已包含了一切。三民主義若是解釋為國民黨所信奉而在過去軍政和現在訓政兩時期內所實際奉行的主義，則我們認為在將來憲法的條文上以刪去為當。這個意見並非否認國民黨過去的功績，我們尤其對於中山先生的精神和事功，具有無上的敬仰崇拜。但是憲法的最好方法，乃正在努力使這部憲法能夠實現他一生所為奮鬥的真正憲政。

# 中國民主社會黨政綱，立場，路線

一 中國民主社會黨政綱

二 張君勱：民主社會黨政綱釋義引言

三 張君勱：民主方法（一名民主反民主）（釋義之一）

四 張君勱：廿餘年來世界政潮激盪中我們的立場

五 張君勱：吾國政黨發展之回顧與吾黨之將來

六 張東蓀：一個中間性的政治路線

七 張君勱：答覆觀察週刊記者對我評語

# 中國民主社會黨政綱

卅五年八月十八日聯席會議通過

## (甲) 總則

- 一、本黨主張：民主社會主義爲今後唯一立國之道。
- 二、本黨主張：根據民主方法實現民主社會主義的國家。
- 三、本黨主張：民主社會主義之鵠的，在使個人得自由之發展，社會盡分工合作之能事，國家負計劃與保護之責任，國際進於各國之協調與世界政治之建立。

四、本黨主張：在計劃與組織原則之下，以社會全體利益爲基本概念，分明確定並實施關於政治，經濟，社會，文化之整個具體計劃，以達到革新社會之目的。

五、本黨主張：國家以自力更生爲建國方針，同時遵守聯合國憲章，積極參加聯合國組織，以確保世界之和平與繁榮。

## (乙) 政治

- 六、確認國家之主權屬於人民全體。國家之主要任務，在謀人民全體之福利，澈底掃除以人民爲工具之權力主義。
- 七、保障人民身體，行動，居住，遷徙，思想，信仰，言論，出版，集會，結社之基本自由，並推廣及於勞動權與生存權。
- 八、參酌國情及傳統文化之精神，推進民主政治制度。
- 九、尊重理性，培植法治，對於人民生活，目前政治，社會風氣，應加以一番大革命，發揮青年朝氣。
- 十、勵行法治，遵守人民代表所議決之法律。全國國民在法律前一律平等。任何個人與黨派不得享受超法律之特殊地位。
- 十一、司法絕對獨立，不受政治，軍隊及黨派之干涉。保障各級法官之獨立審判。最高法院負保障憲法之尊嚴及解釋憲法之責任，將政爭與社會鬥爭潛消於無形。
- 十二、全國上下各級政治，應培養廉潔奉公與坦白率直之精神。
- 十三、澈底厲行軍民分治，軍人絕對不得干與政治，禁用武力作政治鬥爭之工具。
- 十四、軍備，軍費應每年提交立法院通過，即機密費總額，亦應在預算中規定。
- 十五、實行徵兵制，服兵役之人民，應有正確名冊，嚴禁頂替，入伍與死亡者應予以充分給養與撫卹。
- 十六、倡導容忍精神，以期黨派合作，相忍爲國，各黨派在五年或十年之內應成立政治休戰協定，共同努力建國工作。
- 十七、建立超黨派之文官制度。保障稱職人員，升黜應以能力資歷爲標準。公營事業之管理，應以全民福利爲準繩。
- 十八、實行普選制度。人民之選舉權，被選舉權不受財產，教育，信仰，性別，民族之限制。選舉事務求公平合法，以期當選者能負起代表民意之責任。
- 十九、實行地方自治，實現鄉村現代化，鼓勵人民爲鄉里服務，養成人民對鄉土自尊之精神。

二十、國內各民族在法律上一律平等。  
廿一、提高海外華僑地位，並與其在國交涉，取消不平等待遇。

### (丙) 經濟

廿二、提高人民生活，保障工農與生產者之利益。  
廿三、人民應有不虞匱乏之自由，減少貧富懸殊之不平。  
廿四、確立公有財產企業，承認私有財產。劃分公營民營之界限，在整個計劃之下，期自由企業與公營企業相輔並進。國家得以公道原則，法律手續，移轉私有財產，逐漸達到社會主義。

廿五、運用財政金融政策，累進課稅方法，以達擴張生產，充分就業，平均分配與社會安全繁榮之目的。

廿六、實行工業化，並與農業互相配合，以溝通都市與鄉村。

廿七、保護民族工業與民族資本。禁止官僚資本并禁止藉特殊勢力從事工商業，以保障公平競爭。

廿八、實施計劃的消費，以期節省資力，促進民族資本之長成。

廿九、國家對於全國土地有支配權，整理權及公用徵收權。

三十、改善農民生活，規定耕作單位，平定地價，扶助貧農，實現耕者有其田之政策，提高農民文化，改良耕作方法與農村副業，擴大農貸，發展農村合作組織，振興農田水利。

卅一、保證工人生活，工人應有組織工會與團體契約之權，實行勞動保險，改善勞動條件，逐漸減少工作時間，增進工人業餘修養。推行勞工分紅制與勞資共同監督管理制，以期逐漸達到生產工具，分配，交易之公有及工業之共同發展。

### (丁) 教育、社會、文化及其他

卅二、認定教育為立國之本，應以培養善良風氣，增進知識，發展人格為目的，與司法獨立同樣超出於黨派之外。

卅三、保障並推進教育及學術研究自由。

卅四、全國人民應有教育上之平等機會。

卅五、提高高等教育水準，促進學術研究，獎勵文學藝術創作。

卅六、普遍推行民衆教育，成人教育及工人輔助教育。

卅七、協助並獎勵確有成績之私立學校，私人學術機關及民間文化事業。

卅八、獎勵國際間之文化合作。

卅九、實行社會福利事業，推進社會保險。

四十、積極防止失業。

四十一、普及公共衛生，推行公醫制度。

四十二、提倡民族優生，注重國民體育。

四十三、保障婦女人權及政治上，經濟上之平等地位。

四十四、提倡婦女職業，增進其經濟獨立之地位。

四十五、倡導兒童福利及保育事業。

# 民主社會黨政綱釋義引言

張君勳

近來社會上習用之詞：曰領導，此二字豈易言哉。有人焉揭發政綱，號召徒衆，響應之者署名願書，誓守約束，此可謂負領導之責矣。然際此學說紛敷，政潮澎湃之日，或主專政，或主民主，或同情勞動，或擁護資本，或贊同蘇俄，或聯絡美國，其間各樹一義，無不持之有故，言之成理。至其所採手段，或溫和，或激烈，或以口舌，或動干戈，有自己言之爲革命，有日人言之爲反革命，各極其思慮之工巧，與忠誠之不二。然主持者方向之或左或右；其結果則爲黨員之或生或死，社會秩序之或保或不保，甚至其國家之或存或亡。試問其所謂領袖羣倫之人，在理論上果有明確之見地乎？在行動上果能對實於歷史法庭而無愧乎？二十餘年世界史上所謂黨魁者，號令一國，儼如元帥之指揮三軍，然其前後反覆，令從者不知所措者，既數見不鮮。忽而世界革命，忽而一國建設；忽而工人不知有祖國，忽而極力提倡愛國；忽而反德，忽而聯德；此會見之於蘇俄者也。以云德意等法西斯主義，其力排衆議，悍然不顧之態正與蘇俄同；一曰拋棄歷史上憲政傳統，實行所謂領袖制；二曰舍國際間平日之有無相通，獨探一國自足自給政策；三曰不知善隣，專以吞併爲事。卒致第二次大戰爆發，而已身亦且不保。故兩次大戰之中，其勃然興起之政黨，行使所謂領導權者，一時呼風喚雨，誠有不可一世之概，而今日瀕於上崩瓦解如德意者，豈不爲衆所共見乎？此時期中之英美兩國，守其平日民主憲政之傳統，許人民以基本自由與反對黨之存在與批評之權利，雖外患突發，而其國人本對外一致之精神，卒能掃除強敵，轉危爲安。於是可見左右兩派一黨專政之不足道，反不如多黨政治之能相忍爲國矣。吾所欲爲國人告者，則政黨之揭發黨義之不易。政黨之所以起，必本於愛國愛民之誠，即其目標爲階級代表者，要不外乎謀多數之利益，然因其立言之偏宕，好惡之不正，乃至是非賞罰之不公，而多數人之冤抑不伸，或死於刀鋸下者，不可勝計。吾民主社會黨所明標之黨義，初不敢自以爲是，必明白解釋其所以然之故，證諸國人心理之同然，而後內心乃自即於安，所以解釋其所以然之故者，即將各種理由明白宣佈於外人，亦即以負責態度，明其所以爲某種宗旨奮鬥之故也。同人對於本黨之所標識者，驗諸各國政制之成績，考之思想史之經過，更按之國內外情勢，其可通可行者採之，其不可通不可行者罷之。然政綱之中自有一貫之宗旨，初不以隨便選擇爲事，如哲學史上所謂折衷主義已焉。吾人之所重者，不徒在理智之周密，尤貴乎行爲之勇決。政黨之所以貫徹其主義，應先之以口說，然家喻戶曉之外，爲多數人之幸福計，不辭辛苦，不避艱險，即赴湯蹈火，亦所不辭，此非暴虎馮河之勇，而悲憫之意，寓乎其中也。茲將本黨政綱中重要各題，先行列舉，按題解釋，其涉及節目者略之。

## 第一、民主方法（又名民主反民主）

### 第二、民主政治與社會主義。

### 第三、民族主義與國際主義。

### 第四、個人，社會，國家，世界。

### 第五、進化與革命。

### 第六、兩時代之人權論。

### 第七、放任主義與計劃經濟。

### 第八、計劃與自由（又名計劃的國家中之思想自由。）

### 第九、社會主義與資本主義。

### 第十、公有企業與私有企業之界限。

第十一、政黨政治與文官制度。

第十二、工業與農業。

第十三、鄉村現代化。

第十四、鄉土自尊心。

第十五、教育爲立國大本。

第十六、民主政治與儒家哲學。

以上各篇，將在本報中一一刊出，惟其次第不一定如上文所列。

吾所希望於國中者，爲政治思想之解放。今日正爲新舊政治機構交替之際，舊者既潰，新者未立，倘聽其自由發揮，自能在入主出奴之中，各暢其所欲言，而尋求其所歸宿之處，由人心之所同然，而政制因之以確立。倘舍此不圖，效法蘇俄，以馬列主義爲經典，或模仿德國，以「我之奮鬥」爲教條，徒令注解紛紜，各自以爲「得聖人之一體」，然思想之不自由，轉而爲立言之不誠，理智之不忠不實，而國中之大多數人，專以附和雷同爲事，如此而求由思想之結晶以成爲制度之確立，蓋亦難矣。中山先生爲創造民國之人，其地位爲美國之華盛頓，傑佛遜與哈密爾頓，其遺教應聽諸者自己研求，加以發揮，自能與時俱進，而益證其偉大。美國學校教育，其科目中何嘗有黨義一項，然華氏、傑氏之所言所行，何日不在徵引之中。反是者，以中山先生爲馬克思爲列寧，名爲尊之，適所以小之。誠以思想之不自由，卽爲立意發言之不真不實。反是者，思想自由之中，自見立意發言之真實，由立意發言之真實，乃成爲行爲上之擇善固執，而人心所同嚮往之制度，因之以確立。此正所以由思想之自由競賽，以鞏固國本之要道也。

抑吾更有爲國中青年言之者，政黨所標舉之綱領，不外乎謀增進多數人之幸福，惟其爲謀增進多數人之幸福，自可參酌各國成例，證之以事實，攷之於理論，其有益於人人者爲利，其有損於人人者爲害。若此者，借數字以計之，藉邏輯以窮之，則雙方之得失，如按圖而索驥，其有甲之所標舉，不定爲乙丙之所贊成，然既有是非之可明，利害之可推，甲乙丙諸方各得據理以聽國人之裁決，而贊否由人自擇之，此之謂以理智明辨是非得失之態度，討論政綱，不以宗教信徒皈依教主之態度，服從主義。人各有聰明，斯各辯其是非利害，不因見仁見智之異，挾威力以求強同，甚至對於倔強不屈之人，拘之囚之或殺戮之，此猶摩訶墨特右手執可蘭經左手持劍之所爲，非所語於政綱贊否之由人自擇者也。若夫政黨活動，言論之外，繼之以行動，此亦二者相依而不可或缺者。然所謂行動，或爲示威，或爲罷工，或爲暴動，或爲推翻政府，應由自己地位之順逆（自己立場之正當與否），犧牲之大小，以定其所謂行動之應有與否。倘不計順逆，不問是非，專爲行動而行動。此之謂盲目的行動，其足以增進人民之幸福歟？或促進社會改造之速度歟？證之十餘年之經過，當亦可以豁然悟矣。此尤吾民主社會黨同人宣佈政綱之際，對於各問題之利害得失，力求慎思明辯以進於篤行，而不敢有一事一理之輕易放過。庶幾吾國政黨之思想與活動，或者由依樣葫蘆，而漸進於自判斷自抉擇之獨立地位歟。

民主社會黨政綱已載本刊第一二九期，張君勸先生茲又列舉政綱中十六個重要題目，並擬按題寫成文章，一一在本刊登載，本刊同人認爲此事體大，與吾國政治思想之解放攸關，故願特別提請讀者注意。

民主社會黨政綱，決不是教條，其間實有許多值得國人研究和討論之處，本刊以十二分的誠意，歡迎讀者對民主社會黨政綱發表意見，或就君勸先生所列舉的題目範圍之內，大家來共同研究和討論。

編者

# 民主方法（一名民主反民主）

張君勳

## ——中國民主社會黨政綱釋義之一——

二十年來之吾國，如一葉孤舟，隨世界波濤，忽高忽下，忽東忽西，不知其自己已所撞之舵何在。蘇俄革命，青年之所醉心，始也從之，繼又背之，及見夫德意志法西斯主義之能反共也，又追逐其後，惟恐不肖。如人之行路，躑躅道中，妨礙交通者，衆目之爲神經病。又如學生選課，忽而電機，忽而文學批評，忽而考古，則學校當局將謂此生讀書終無所成。何也。人之行事，須有一個方向，志趣先定，循序以進，其選擇之中，經一番慎思明辨，且持之以堅定，守之以貞固，日升月恆之後，不患目的之不達。吾人執此原則以觀廿年來之政局，始也共產革命，繼也效法德意，及抗戰之中，與英美同盟，乃又高呼民主矣。試問今日之柄國鈞衡者所以指導國民者，其有真知乎其有方向乎其前後一貫乎？彼等或且答曰：吾乃因風轉舵，求可以自存而已。此種答辯，自亦自成一說。然其自己對於國人思想行動，初無一定方針，則即此所言者，已足爲一種供狀矣。中庸之言曰「不誠無物」。言乎思辯不明，信心不堅者，在理論上不能構成學說，在歷史上不能建立功業。故建國大業之能否成立，視乎其思想之是否真實。然則今日膾炙人口之民主，真乎僞乎，自欺欺人乎，思行合一乎，此應首先以明辨者也。美國憲法山何而成，曰由於信仰天賦人權學說之傑佛遜氏爲主幹也。英國之議會政治何自而成，曰由於將陸克氏之被治者之同意之學，貫徹於議會與選舉之中也。曰德日憲法何以始成而終敗乎，曰俾士麥與伊藤博文見民權之不可終奪，乃借憲法之名以掩護君主大權，雖善運用於一時，而軍人跋扈，終致民權政治之推翻。今日英國之工黨政治何自而來乎。曰由於非邊協會信仰社會主義以滲透方法轉移民意之所致也。凡此四國之政績，成者之所以牢固不拔，敗者之所以始成終敗，皆若干真信仰真思想真行動之人物爲之植基。惟如是，真者有成，僞者終敗。今後吾國應如何認識民主之真義，集合民主主義之信徒，立定方向，以期民主之實現，一掃廿年來翻來覆去之局面乎？

民主云云，非真有不可解之奧義，視人之是否存以僞亂真之動機以別之而已。孟子論狂狷一節中，特舉孔子之言如下，「惡似而非者。惡莠恐其亂苗也，惡佞恐其亂義也，惡利口恐其亂信也，惡聲聲恐其亂樂也，惡紫恐其亂朱也，惡鄉原恐其亂德也」，失邪正善惡之辨，能爲近似之名所蒙所亂，如孔孟所云云，今日所謂民主者，何在不在爲強有力者之去實存名而亂之以他義乎？十九世紀中所謂民主者，一曰保障人權，二曰議會監督政府，三曰選舉決定人心向背，其意義固昭如日月，非任何人所能顛倒而上下之者。乃自一九一七年蘇俄十一月革命，宣佈無產階級專政，西歐國家因其政制之不類而指責之，而蘇俄共產黨駁之曰，君等自號爲民主，實則政權操於資產階級之手，不若我之抬高工人地位，實行普選之合於真正民主，此則民主意義之第一次爲人所亂也。及德意志法西斯主義繼起，宣佈一黨專政，他黨組織并其所經營報紙一律解散，且移歸政府黨所有，然平日遇有大事，亦召集國會舉行選舉，一若其所爲無一事不以民意爲依歸，此民主意義之第二次爲人所亂也。其在吾國，效法蘇俄，實行一黨專政，至於十九世紀西歐國家所謂人權，所謂議會，則一概擯除，所託名者曰訓政，以四萬萬人爲阿斗，爲國民黨黨員者自視爲導師，此民主意義之第三次爲人所亂也。夫以非民主而託名於民主之下者，紛然雜呈如是。則何謂民主，何者爲民主之基本條件，何者爲非民主之基本條件，必先辯明，而後所以實現之者乃始有所遵循矣乎。竊以爲欲求民主之真義，應求之於歷史，民主政治自始迄今，可分爲三期；第一曰民主之發軔期，第二曰民主之挫折期，第三曰民主意義之推廣期。所謂民主之發軔期者，自天賦人權學說之流行，迄於十九世紀各國憲法之頒行是也。其始也各國之政治思想家，鑑於歐洲君主專制之腐敗，推求國家成立之起源，以達於政治組織之當然之理。於是發現社會契約之說。意謂國家之始成，本於各人之團體生活之需要，各人舍其本身自由之一部，以隸屬於國家權力之下，政府既立，人民以其自由移於政府之手，而專制政治以成；此爲霍布士之主張。有謂政府之所以行使其權力者，須得人民本身之同意，故政府手



掌中之權力，乃導源於人民之主權，此為陸克之學說。此時代中，雖同信奉社會契約之說，而各家之結論各異。然自美國獨立與法國革命之後，確然形諸各國憲法公文之中者，實為天賦人權學說。一七七六年美國佛奇尼亞州權利宣言第一條第二條曰：

「凡人本於天性同等自由同等獨立，有其固有權利，此項固有權利，不因其加入社會之故，而根據契約，遭受剝奪，或將其子孫之權利而剝奪之。所謂權利，為生命與自由之享受，為財產之取得，為幸福與安全之追求。」一切權力屬於人民出自人民，政府官員為受託人為公僕，且對人民負責。」美國獨立宣言第二段曰：「吾人認以下各項為自明之真理，即一切人生而平等，各人自初生之始天賦之以若干不可移讓之權利，所謂不可移讓之權利為生命，自由，及幸福之追求。」法國人權宣言之言曰：「國民大會承認人民與國民之以下各項神聖權利。一、各人就其權利言之，生而自由與平等，且繼續自由平等。民政上之區別，惟有以公益為理由方得為之。二、一切政治結社之目的，為天賦的與不容移讓的人權之保障。此項權利為自由，財產，安全與反抗壓迫。」由上三種宣言觀之，可知天賦人權學說及於各國政治之影響之大何如，美國獨立宣言中，「自明之真理」云云，尤足以見此時代對於人權，對於民主之樂觀，似乎人權學說，一旦見諸法律條文，人類幸福，便能增進，而絕無反動之虞矣，然各國憲法頒佈，將身體，財產，家宅，通信及集會結社諸自由列諸憲法條文中後，政治上文化上產業上之發展，自勝於專制時代，而工業革命後，因工商業之發達，乃有資產階級之產生，勞工之剝削隨之而來，且形成富力之集中於少數人，而貧苦農工之無以自存，一如昔日，於是工人運動因之以起，所謂第一第二國際因而組織。此時期中人權學說之重個人而輕集體，重競爭而輕公道之流弊，漸見端倪矣。所謂民主之挫折時期者，自十九世紀後半迄於第二次大戰前後。法國革命後，各國憲法頒佈，議會政治風行一時，其間因選舉舞弊，內閣風潮疊起，各國人士已有懷疑憲政與民主政治者，其以右派為立場者，力攻人類平等說，認為人之智愚不齊，故各人參政之權力，無法平等，此種學說行於德法等兩國，惟英美獨守其憲政常軌，不為所惑。其以左派為立場者，攻擊資本階級之剝削，實行罷工以要求增加工資與其他條件，並有生產工具公有與夫超出國界之第一第二國際之組織之主張，其為主動之馬克思且認為無產階級專政為社會主義必需之過渡階段。此左右兩派之政治思潮為第一次世界大戰前之情形，及大戰爆發，所謂勞動國際忽焉解消，羣趨於保衛祖國之一途。歐東之俄國以實力不支而潰敗，於是革命起沙皇倒。其主持之者始為克命司幾，繼為列寧氏。列氏宣佈其政體為無產階級專政，并實行馬克思之遺意，沒收銀行與工廠等生產工具，西歐國家平日習聞財產權神聖之說，目擊蘇俄情況，為之駭然，始而圍攻之，繼而拒絕外交上商業上之往還達十數載之久。於是西歐人士惕然於歐洲議會政治式之民主遭受一種來自左面之攻擊，是為共產主義。此時西歐國家，如英法兩國憑其戰勝餘威，維持其政體原狀，其他戰敗之國如德意志，內部安寧絕非英法之比，於一九一八年革命後，宣佈魏瑪憲法，一時尚能造成其法律秩序，然國人不甘心於佛塞條約之屈辱，羣以復仇為念。時希志特之國社黨初起，為國人所擁護。一九三二年希志特受任首相，取魏瑪憲法而毀之，將各黨與人民之基本權利，如結社如出版等一律剝奪，此為歐洲議會政治式之民主遭受一種來自右面之攻擊。於此時也，蘇俄第一五年計劃完成，國內既無罷工事件，又無失業工人，一若其經濟上之進展勝於西歐諸國，即其被目為法西斯主義之德意志，在外交上軍備上之成功，亦超於英法之上，此時之西歐民主政治，在慕尼黑協定之後，實為最黑暗之日矣。希志拉於占領捷克之後，進而圖多瑙河，一九三九年復進攻波蘭，世界第二次戰因而爆發。不及一載，巴黎淪陷，以當氏簽訂對德和約，於是德與英之相距，不過一水之隔。然英首相邱氏不因屯口克失敗而喪氣，決心頑抗，以靜待美國軍火之來援，羅斯福氏認為希氏之勝利即民主政治之滅亡，乃於國會中通過租借法案，以援助對德作戰之國，其於太平洋戰爭前，雖未正式參戰，然因已盡其陸海空之能事，援助英俄，其所未為者也，獨鎗炮尙未向人開火而已。此時期中英美兩國在政治上之表現：（一）議會政治照舊進行，不因戰事之故，有何變更。（二）各黨一致對外，成立聯合政府。（三）政府對於人民批評，決不禁止，有時且採納民意，實行更迭閣員。（四）人民對於政費之支出，毅然捐負不以為苦。（五）人民對於兵役，對於飛機、船隻、鎗炮及其他工業品之製造，一律爭先恐後，絕無怠工之舉。（六）對於食品之定量分配，缺乏僕人等事，忍受而無怨言。因此之故，英美民主政治之效用大顯，由人民之自動各盡其愛國之義務，視法西斯國家鉗人之口，鉗人之手足者，令人起天堂地獄之感想矣。

由以上兩時代之經過，可以發見民主與非民主之得失利害之比較矣。英美始終相信民主，其對於民衆之信賴，採一種漸進態度，如選舉權之由限制而進於普選，即為顯著之一例，然其政治上尚無非薄人民信仰少數賢人與夫迷信鐵血容許軍人擅權之舉。故其政治上所遵行者為議會政治，責任政府與夫以選舉求人民同意，號無赫赫之功如拿破侖如俾相如希氏之所為，然常能於自由之中保持人民之一致合作，萬非德法兩國中持帝王大權或軍人政治論者所能及也。

竊以為民主政治，自發軔期迄於第一次大戰之理論與實際，不外下列各點：第一、人格之尊嚴，以人爲目的，不以人爲工具。第二、各人既有獨立人格，應許以不可移讓之權利，此之謂基本權利。第三、人民既有基本權利，故規定於憲法與法律之中，受其保障，此項權利爲政府所應尊重。第四、國家之主體爲人民，故曰主權屬於人民全體。第五、主權既屬於人民，故國家所制定之法規及豫算案，應得人民所選代表如國會議員之同意。第六、主權既屬於人民，政府由人民代表之信賴而產生，政府所作爲，應得人民同意，其信賴也，斯政府留，不信賴也，斯政府去。此之謂負責的政府。第七、多數人民之向背，由總選舉之結果以決定之。第七、政黨政治，或爲兩黨之更迭上下，如英美，或爲多黨之聯合政府，如德法。第八、少數服從多數，惟少數派之言論與活動，不受限制。上所云云，乃歐西各國在第一次大戰前共守之原則也。及蘇俄革命後，民主之理論爲之一變。列寧氏於國家與革命一文中言曰：

「吾人細察資本主義的民主政治之機構，如選舉權細目之規定，如代議政治之技術，如集會之限制（大度非貧人所能使用）如日報之爲資本家所操縱。無一處不見到對於民主之重重限制。……此種種者，其大目的不外乎限制貧者對於民主政治之積極的參加。故馬克思氏以爲資本主義的民主之一點，在乎被壓迫者於每隔數年後，選舉其壓迫階級中之某人爲代表，再對貧者加以壓迫而已」。蒲哈林氏於「共產主義愛皮西」中之言曰：

「資本主義國家中所用之精神的壓迫之手段，有三事應特別指出，第一、國立學校，第二、國立教會，第三、官辦報紙。資產階級亦知但恃強力之無法管制工人階級矣。故其所用之法，即將工人頭腦陷之於蜘蛛網中然。資本主義的國家須養成若干專家以壓服無產者，乃有教師教授教士作家及新聞記者。此乃資本制度所以維持其自己長存之要道也。」列寧氏之所謂國家，非謂同一語言風俗之民族團體，乃指其國中維持權力之軍警言之，故列氏力持以強力奪取政權之論。彼謂國家乃強力之組織，以爲壓制某階級之用者也。其爲貧民者惟有奪取國家，以粉碎資本階級之抵抗。列寧氏又曰：「工人需要國家，以壓服剝削者之抵抗，惟有無產階級能領導此項消滅國家之工作，且導之以達於實現之境。」俄國共產黨力持暴力無限制使用之說。託勞筆幾氏在「恐怕主義之辯護」一文中之語曰：「革命問題與戰爭問題同，在於屈服敵人之意志。所以破碎敵人之階級意志者，惟有暴力之徹底的使用而已」。列寧氏更藉麵包制度與手工勞動爲馴服資本階級之計。其「鮑雪維幾能否維持政權」一文中提出麵包使用之議，更建議強迫富戶從事於手工勞動以抵制其消極的抵抗，其意以爲麵包分配之減少，手工勞動之增加，可以使資產階級不堪其苦而甘於屈服也。

共產黨不許人民以出版言論自由之故，可於德國高學幾與託勞斯幾之辯論中見之。高氏曰共產黨不許人民以言論自由，其理由之歸宿，將爲獨有共產黨之所見爲真理，他人則否。託氏答之曰：此爲革命，亦爲兩階級生死之鬥爭，決非如高氏之坐而論道所以確定真理之誰屬者也。彼自之爲所見至深遠，孰知其愚拙若是。吾人亦知真理原非絕對的。但吾人正在流血之際，非爭真理何在，故無法對於指責吾人儘一切武器而使用之者五爲理論的爭辯也。

如是共產黨之立場與人權論之立場迥乎不同可以見矣。第一、共產主義之出發點爲對於資本階級之革命。第二、爲掃除資本制度計，只有階級鬥爭，只有使用暴力。第三、共產革命，須先奪取政權，以列寧之名詞言之，即爲國家。第四、在共產革命之過程中，所謂人權只好剝奪，除無產階級之言論權社自由外，其他人之自由則剝奪之。第五、其政體爲無產階級專政，所以選舉權只屬於工農，資產階級不得享有，他若資本主義國中議會制度與貴族內閣自然無法採用。

# 廿餘年來世界政潮激盪中我們的立場

張君勱

在第一次大戰以前，世界政治經濟制度可以說是用最穩定的狀態中，在政治上為代議制度責任內閣；在經濟上為資本主義自由競爭。到了上次大戰結束時，忽而俄國發生革命，沒收銀行，工廠，宣布共產主義，當時歐洲國家看見這種情形的可怕，於是在一九二〇——二一年英法等于涉俄國內政，利用白俄以消滅紅俄，西歐方面，基礎不穩定的國家，如德國和意大利，多現出騷擾狀態。德國一九一八年革命時，就有社會民主黨激烈和溫和兩派的競爭，結果激烈派失敗，溫和派秉政，乃有威瑪憲法成立。在意大利方面，因有罷工暴動等事，於是有一九二二年墨索里尼向羅馬進攻，所謂法西斯主義，從此開始，所以在當時有兩種新主義出現，為廿世紀初年所未見者，一共產主義，一法西斯主義。

共產主義明白看不起代議政治，認為為資本主義之產物，雖未說明要推翻代議政治或民主政治，總認為共產主義之民主為經濟民主，較代議政治勝過一籌。意大利之法西斯主義拿職團所選之議會來代替分區選舉的議會，也是看不起英美式民主政治。德國從希特勒推翻社會民主黨與其他黨派後，時刻以選舉投票方法掩護納粹之獨裁，同樣看不起英美式之議會政治。但法西斯對於英美政治的進攻，在初期尚不十分明顯，到一九三九年德國向英宣戰之後，他名英美政治為狹小的資本主義的富民政體。另外還有一方面，該提出的，即俄國革命以後，提倡第三國際，他們以為共同來推翻各國現行制度外，社會主義或共產主義，無法建設。所以，廿年中有六種主義互相對立：第一，國家主義或民族本位與世界革命之對立；第二，共產主義或社會主義資本主義之對立；第三，法西斯主義與英美式的民主政治之對立。我們可以分述如下

## 一、國際主義——國家本位之對立

從這點來說，俄國革命之初期，共產黨認為非將各國現有政府推翻，全世界共產主義無法實現。如德、意的專政和匈牙利的暴動，都是世界主義的表現。但德國和意大利都從民族本位做出發點來刺激國內人民反對共產主義，同時俄國一九二八年史太林第一五年計劃頒佈後，他覺得世界革命無希望，故標榜一國本位之社會主義的建設。中間經託勞斯幾與斯太林的鬥爭，實即世界革命派與國家本位派之勝敗所繫。

## 二、民主政治——獨裁政治之對立

俄國革命初期，共產黨認定銀行工廠仍為私人所有，即社會主義無法實現，所以沒收銀行工廠，即否定十九世紀來各國憲法上所保障之財產權。就是說，不採用獨裁政治，人民權利還存在，則社會革命無法實現，故從革命開始時，立刻宣佈無產獨裁，後來俄國做法為墨希爾氏所模仿，也走向獨裁之路，除西歐英、法和美國外，歐洲國家很少不受獨裁制度的影響。

## 三、資本主義——共產主義或社會主義之對立

歐西資本主義是財富集中少數人手中，勞動者所流之血汗變為資本家發財之工具。到了十九世紀中葉，就有所謂勞動運動與第一第二國際之出現，即工人對於資本主義之反抗。但是第一次大戰前後，自由競爭，財產權利等制度，沒有感覺得動搖，到了一九二九年，世界不景氣，工人失業增加，於是各國自足經濟政策之出現，尤其在德國和意大利，這種學說，最為盛行。在英國也放棄自由貿易，而採取特惠關稅政策。在這時資本主義之國際如英美還未感覺到資本主義不能維持，其時英國方面勞動黨當政，僅以取消金本位來應付一時，在美國則有所謂新政策來補救生產過剩與勞工失業，但如何以社會主義來矯正資本主義之失敗，英美尚未想到，可是俄國制度之優點，則已為英美人所承認。

在以上六種主義對立中，我們中國所受影響最大，（一）清末所接受之民主政治如議會政治政黨政治等說發生動搖，（二）我們除了租界上有所謂若干工廠外，說不上資本主義，但在歐戰後，社會主義共產主義之思想則已侵入，（三）受了共產主義之影響，自然有人相信世界革命或國際主義，雖

不能忘了自己國家本位，但好像要使中國免居次殖民地地位，非走上國際主義之途徑不可。在這六種主義相衝相激之中，我自己所取的立場及態度如何，值得反省一下：

為追溯我的思想起見，先把自己譯著的文章列表如下：

- 一九一八年——譯俄國革命後第一次憲法，現在流行之蘇維埃三字即為此次憲法中之譯名。
- 一九一九、二〇年——譯德國威瑪憲法，後來集有關德國制度之文章，成一書名「德國社會民主政象記」。
- 一九二六年——譯拉斯基「政治典範」。著「蘇俄評論」。
- 一九二七年——與李幼樞等合辦「新路」雜誌。
- 一九三一年——著「史大林治下之蘇俄」。
- 一九三二年——譯「非希德對德意志國民演講」。
- 一九三六年——譯「全民族戰爭論」。
- 一九三七年——著「立國之道」。

民國十三年後，世界潮流天天在以上六種主義激盪之中。我們自己立場如何，可以說我們在國際主義口漸抬頭之時，始終沒有放棄國家本位。此為第一點。我從讀書起，一直看重英美民主政治，這種民主政治是以尊重人民權利為基礎，而以選舉方法表示民意，始終覺得值得愛護。但在當時共產主義已經輸入，痛罵英美政治為資產階級之政治，擁護者亦遭受唾罵，我們不管陳獨秀先生的責備，一貫的主張是反對獨裁。此是第二點。關於資本主義與社會主義對立中，我可以說，從有智識時起，已經在二十世紀初年，與其說是受自由競爭與資本主義之影響，毋寧說我們從不敢明目張胆袒護資本主義，但也無法說出社會主義實現之具體計劃。至於寫「立國之道」時，已非社會主義之思想時代，而是社會主義在計劃經濟之下如何實現的時代了。

在民國十三年以後，我們感覺孤立，左面俄國鼓吹世界革命與共產主義，另一方面國民黨正在國共合作時代，名為訓政，實為一黨專政。我們平時認為可寶貴者如思想自由，言論結社自由，一切為兩黨所拋棄。至於民主政治多黨政治也都拋入大海之中。左右兩方的砲彈互相發來，我們立在火線當中，可算得最危險時期。但我們仍堅持信仰：第一，我們未嘗想不到國家離不了國際，然決不拋棄國家本位；第二，對民主治政下之人民權利，言論結社等自由，雖在政府高壓之下，仍在秘密保持；至於多黨政治，代議制度，憲法等，那時國共都不願談，但我們仍抱此為告朔之羊餼而愛護之；第三，對於資本與社會兩主義之中，我們如上文所說，中國無資本主義之環境，自無庸我們保護。從第一次大戰後，我從歐洲回來，在「解放與改造」中表現者，已表現了社會主義之傾向。除以上列舉之譯述著作以外，在事實上，我們受壓迫之事實，亦可列舉如下：

- 一九二五年——國立政治大學停辦。
- 一九二七年——「新路」被禁刊。
- 一九二九年——在上海被綁票。
- 一九三一年——國家社會黨成立。
- 一九三二年——燕京大學教書因演講「一二八」淞滬之戰而去職。
- 一九三三年——國立中山大學講學中途廢約。
- 一九三四年——與張東蓀氏在粵創辦學海書院，因粵變而書院封閉。
- 一九三五年——在雲南大理辦的民族文化書院，奉令停辦。
- 一九四一年——在雲南大理辦的民族文化書院，奉令停辦。

在這廿年當中，我們所感覺痛苦者，即人民權利毫無保障、故出版辦學之自由均被剝奪。

先從出版自由說起。我們出版之「新路」雜誌，奉南京政府命令停刊，在北方辦「再生」也是秘密的產物，並未經政府核准發行，更可笑者，我譯「政治典範」，至今仍未用真名，事實是這樣的：政大封閉後，在滬無事可做，乃譯拉氏之「政治典範」，每月由商務印書館拿二百元維持生活，一天世界書局主人想出版ABC叢書，要我做一本政治學ABC，我以譯書甚忙，無暇拒之，他說何妨先登廣告，書可緩寫，我以盛意難却，應之，誰知廣告登出後，書局即得上海市黨部通告，囑其燬板，書局以為租界尚在，乃置之未覆，數月後上海特區法院吳經熊院長接黨部命令囑封閉世界書局，吳先生是我的朋友，即來訪告以經過，我說書尚未寫，何從燬板，後由書局疏通黨部，其事乃寢，專為商務印書館所聞，乃托顧頡華先生告我所譯之書不能用真名，我當時依此為生，連用姓名自由，都不敢堅持，所以改用「張士林」，於「嘉森」二字中，十字取字之頭，林字取森字之脚。這是在出版不能自由中所受之痛苦。至於所譯著之書，北方黨部會收集起來，搭了七個塔，一舉而焚燒之，（有當時新聞記載可以作證）後來中央訓練團向我索取菲希德對德意志國民演講，我因為書已焚燬，便無法應命了。

再說講學自由，我在民國十三年後辦過三次學校，民國十五年，我名列入反動派，故政大為黨部接收。後又到國立中山大學教書，未去之先，我再三向鄒校長聲明我的政黨活動及所辦之雜誌等，與其時所謂「黨外無黨」「黨內無派」之旨絕不能相容，鄒校長最初頗殷勤，待之半年後，即表示不願意，並說某方將有暗殺舉動云云，故請去職，因此離開中山，數月後，得陳濟棠氏函約辦學海書院，後因陳氏獨立，粵軍人不滿於明德社，而學海書院與明德社自有密切關係，故中央軍到時，即遭封閉，學海書院所存之典籍，不數日即出現於舊貨攤頭。所以我深信在一黨專政下，學校無法辦。抗戰起，各黨派與政府合作，我又起辦學之念，乃在大理創辦民族文化書院，那知太平洋戰爭起，因港渝間飛機運難運狗問題，昆明學生發生風潮，當局乃歸罪於我，民族文化書院又遭停辦。辦學校尚且如此，辦黨更以想而知了！

最後，我再重復說一遍對於以上六種主義中所探之態度：我想任何人處在這廿餘年當中，沒有人不感覺到煩悶苦惱，要知處此主義對立時代，各個人必須經過讀書與思索而後決定之態度，才覺真正的態度。十九世紀後半葉，關於制度與思想上絕無爭執，自己立場穩定，自然容易。及第一戰以次大至今日，任何人不免彷徨動搖或反覆，有自右派變左派，亦有本為左派忽因外界壓迫變為右派。我們雖處此困難境遇中，我敢說自己確有立場，而非隨聲附和的人，在我的著作和文章內隨時可以證明出來，因為我們是經過一番思索的，尤其「立國之道」一書是在漢口砲火之下寫成的，自然不如拉斯基「政治典範」為思想之結晶，但於六種主義之態度，如何為之安排，是很明顯的。此書初出時，在漢、渝、桂林、滬，港銷行很好。我不敢說對於政治思想有所貢獻，但對於以上六種主義，有一種配合折衷之法，不使其互相衝突，此乃苦心思索所得之結果，到底這種配合工作如何組成，略述如下：

○國家本位與世界革命，在今日看來，孰是孰非，本來不易確定，蘇俄史氏鬥爭之日，是一重要問題，在青年腦海中為一大波瀾，我對於蘇俄世界革命政策，向取反對態度。俄國自有其國情，我國自己政治未好，如何談得上世界革命。到「九一八」事變後，東北數省為日人攫之而去，更不能不感到國家地位的孤危，後來不但以國家為本位的人感覺領土主權之重要，原信仰共產主義者，亦標榜抗日，所以那幾年以為生問題，到九一八後也就不成其為問題了，從現在來說，無論如何，抱定國家本位宗旨的人，亦畢竟離不了國際環境。所以上次大戰後有國際聯盟，這次有聯合國會議，我自己是在聯合國憲章上簽字的人，對於聯合國憲章，能否順利實現，在參加時，已不免有多少懷疑，但對以世界各國，應該走上國際和平途徑，大家應該努力，上次世界大戰時我是如此的想法，這次仍是如此。

○民主政治與獨裁政治中，我始終覺得民主政治有幾多點是在歷史上值得全人類視為珍寶的。甲、人權保護。乙、由思想自由之結晶所產生之科學和哲學之進步。丙、因人民參加政治而推行普選與政治上所表現之責任內閣制度或總統制度。丁、個人主義的人權論進而為社、意味的人權論。這四點都是民主政治的產物，雖然其中不免染了資本主義色彩，但即使離開了資本主義，還有其存在之價值。獨裁政治在俄國因三個五年計劃之成

功，成績甚為顯著，但獨裁政治在德，意之流毒，人所共知，毋庸細說，或者也可說民族光榮抬得太高，獨裁主義之流弊更大。

③資本主義與社會主義之衝突，假定像俄國沒收銀行，工廠，土地，自不免流血之慘，但因為俄國革命使西歐國家感覺勞工階級之痛苦與勞資衝突之不可免，因而使平和的社會主義，有了成熟的機會。譬如說英勞動黨成立以來之國有政策與法國第四共和下之國有政策，都表示英，法已走向社會主義的路綫。這兩種主義對立，不流血也可以解決。

以上我所解釋的，還是六種主義對立之可以調和，還沒及提到六種主義之參互錯綜問題。即（一）非世界革命不能實現社會主義；（二）英美式之民主制度下，難於實現社會主義，換言之，非獨裁政治不能實現社會主義；（三）法西斯主義過於推崇民族光榮國家本位，其結果則為民權與民生之壓倒。

以上三項中，有的問題在世界歷史中已有其答案者；暫擱不談，我單就民主政治與社會主義之關係上來說，我記得在「立國之道」內提到中國今後之政治制度，是民主是聯合政府，由各黨各派共同推入組織政府，有人懷疑各黨有各黨之主張，何能以各黨組織政府，來實行社會主義，我解釋如下：中國政府今後的政策，①整頓國防，②推廣教育，促進科學，③發展工商業等，都無人反對，④說到社會主義，不外國營民營界限之劃分：甲、鐵道，電信，大鐵礦，大煤礦在今日私人資本力薄弱時代，自然歸於國有；乙、其他輕工業，消費事業，歸於民營或合作社，丙、土地問題，三畝五畝之耕作單位，自說不上沒收，百畝千畝之家，在我看來，只可說是中產，留美華僑可以有三千英畝或六千英畝（合中國一萬八千或三萬六千畝）較國內相差甚大，將來是否要平分百畝千畝之地權，可按耕作效率，加以調整。

德國意大利故意提高民族光榮國家本位來實行獨裁政治，其結果為民生民權之壓倒，今則德，意兩國已經失敗，可見偏狹的民族主義是流毒很大的。反而言之，世界革命，更無從實現，則國家本位上少去一個對立者，於是第一種對立消去，資本主義本來不是我們的傳統，社會主義業已成爲閣議席上的法案，則此二者之對立又消去，再則獨裁政治，如意德所行者久已爲吾前車之鑒，則所剩下來成爲問題者獨有民主政治與社會主義，此二者可以融合爲一，互相調和，如吾前段所云云，則吾國政治上自有一條坦蕩大道，夫復何疑。一九三七年「立國之道」寫成，是在第二次大戰未起之日，距英美民主國勝利之日，尙隔七八年之久。可見我們所見，我們所說，是我們真信仰，決非阿附奉迎的。當時所指出之途徑如此，以後我之所欲努力者亦即本此。

但有人懷疑社會主義之實現非易，俄國革命最初時期免不了殺人放火的痛苦，一直到一九二九年，第一五年計劃開始，俄國建設曙光，漸漸發現，況且還經過世界大戰，德人侵略，幾將俄國十數年經營之建設，一旦摧毀，可見社會主義之實現，如此之不易，如此之困難，你何以如此樂觀，認定多黨的民主政治與社會主義，竟如男女之好合可以百年偕老呢？我可以答覆我所以抱樂觀見解的來源：①十九世紀之人權論，以信仰，結社，宗教，財產爲重，現在則推廣到勞動權，生產權，可以說從前，個人主義，現在爲社會主義。同一人權，其中意義一貫，絕無衝突。②歷史上的教訓，易使人類發生警覺。蘇俄革命，使西歐資本家不能不知道覺悟，不能不改絃更張，羅斯福總統之四大自由即爲其證明。③英國勞工黨的選舉勝利，可見大多數民衆靠了選舉權，便能實行銀行煤礦國有政策。因此三種原因，可以說在民主政治下實現社會主義不是烏托邦的理想，而成議會棹子上的法案。也許有人責我過於樂觀，但我的樂觀，不是沒有理由的。（三月廿八日楊毓滋筆記）

# 吾國政黨發展之回顧與吾黨之將來

張君勳

吾國政黨發展階級，從過去三四十年來說，可以分爲三期：（一）爲清末立憲與革命問題；（二）爲反共與容共問題；現在已到了第三個階段，這就是民主與反民主的鬥爭。

第一時期，本人尚在東京留學，當時留學生分爲革命立憲兩派，在革命派言之，好像立憲派主張立憲是爲了做官，要知政治上能成爲一黨一派之主張，倘使僅僅爲了做官，決不能成爲一個派別，因爲動機不純潔，無法號召別人的。當時立憲派主張政治改革，不以推翻滿清相號召，其最大動機有八個字「革命雖成，滿蒙必失」，心中恐怕內亂延長，招致國外強鄰侵入。吾提及此點，無意於評判兩派主張之得失，無非說明此項動機以爲來者之鑒戒。還有理由就是怕人民程度不够，所以稟任公會主張開明專制。他這個意思當時爲「民報」（同盟會所辦）所駁斥，但後來爲孫中山先生所採用，所謂軍政訓政之理論根據，即在於此。及武昌起義，革命告成，立憲黨人，目視內亂可免而中華民國成立，自然雙手贊同。民國之成，成於立憲派（各諸議局議長皆立憲派）與革命黨之合作。

第二時期，民初時代，政黨林立，一般人對議會政治是否可行，發生懷疑，經過若干年內爭，政本不立，徬徨歧路。一九一七年後，俄國革命成功，國內士人如瞿秋白命頌華等相繼赴俄考察，結果國人感到當時共產黨政策的偏激，不適合於我國，可是中山先生向來敢作敢爲，毅然宣布與俄合作。我等旁觀多感覺危險，正如幼童頭火一樣。歐洲方面，義、德兩國相繼起而反對共產，實行另一種獨裁，是爲法西斯主義。吾國內之青年黨主張國家主義，即受歐洲反共的影響而來。國家社會黨成立較遲，受了史泰林氏在一國本位上實行社會主義一語之影響，故亦以國家爲出發點。

九一八事變之前，本八自歐洲歸來，途徑東北，公權弟曾於大連拍電，邀余在奉天見面，然當時接到燕京大學電促余速返，希望在九月二十日以前回校授課，再遲則學生缺課即超過三分之一，因於九月十七日抵平，後來公權弟告以日政府已用內田康哉爲南滿鐵路總裁，日人野心甚大，預測日本對東北已決心硬幹了，終於發生九一八事變，成爲日本以武力侵略大陸的開始。我們同仁目擊以上情勢，不願國家淪亡，乃由同仁張東蓀、胡石青、湯佐心先生等成立國家社會黨，黨綱基本不外下列三點：

- 一、以國家本身爲出發點；
  - 二、獨裁政治蔑視人權，人民無自由，不合人情，不如英美民主政治之合理；
  - 三、今後資本主義的路子，已走不通，是以主張在國家計劃之下，倡導社會改革，重工業歸國營，輕工業歸民營，確認公有與私有財產。
- 我們國家社會黨主張如是，但剛在組織推進之中，而七七事變，八一三兵禍爆發，我自身參加廬山談話，南京國防參議會，後來因黨外人士之要求擴大國防參議會，改爲參政會，此爲全國各黨大合作之發端。

自抗戰以至今日，八年之中，國內各政黨變化不多，大致集中於抗戰旗幟之下，所爭爲民主不民主問題。

現在我要換一方面說我個人在此八年中身處內地，觀察國際形勢變遷，以決定吾人之方針，實在是件不容易的事。好像船主在險灘中掌舵，須處處留心，方能免於顛覆。（第一）任何一個人不敢說自八一三後即看到民主國之勝利，第一期我們單獨抗戰，各友邦開過一次比京會議，毫無結果，其時美國方通過中立法案，談不到對我援助，僅僅有一點一滴之桐油借款而已。中間一度德國大使陶德曼出而調停中日戰爭，此事是否有日本爲背景，現

時尚不敢斷定。其後希特勒進一步撤回德國軍事顧問，釀成風波，想來希氏已決定在歐作戰，且決定與日訂軍事同盟，乃有此舉。(第二)一九三九年歐戰既起，形勢一變。其時在香港之陳友仁先生要我通信，要我勸告政府，加入英美集團對德宣戰，並說你是第一次大戰主張宣戰之人，此次仍請你為主動人。當時我的答覆是：第一次大戰中，吾國宣戰在歐洲大戰四年之後，目下尚非其時。上次宣戰已在美國加入之後，吾國亦應稍稍等候。當時我的意思，我們只應以日本為敵人，故不主張即日對德宣戰。所有我與陳友仁通信，經過李君微塵之手，同時陳君的信極有價值，我拿他的信稿交給政府。歐戰初期，德國以全勝之師侵入波蘭與荷、比、法，實在令人徬徨，不敢斷定勝敗誰屬。(第三)德對俄宣戰，我以稍讀德國歷史，知道德國兩面作戰，無法取勝的。當時香港國家社會報要我做文章，我就說德國是無法制服蘇俄，俄國決不至戰敗，自此以後，我對於中日戰爭之憂心，稍稍放下，知道德、意、日三軸心國無勝算可操，而我們對日作戰是有希望的，但是這時候除俄國於一九三七——三八年之援助外，其他各國忙於對付德國，不暇東顧，至於與美國共同作戰，更有何人敢作此夢想？(第四)日本對美宣戰一事，在我當時判斷中是錯誤的，因為我不信日本敢對美國作戰，所以我懸測日美妥協是可能的，不料日本瘋狂的軍閥，演出珍珠港事件，是我的短識所未會見到的。英美於太平洋戰爭初期，戰鬥力之薄弱，亦是我們所不能相信的，但自珊瑚島海戰以後，勝利的希望，逐漸增進，此為盡人共知的事實，可以不說了。八年之中，國際形勢波瀾起伏，出人意料之外，在這情況中把舵是不容易的。此次僥天之幸，總算我們勝利了。

現在要回第一段中所說我國政黨發展階段的第三期了。自第一次歐戰以後，忽而共產，忽而法西斯。各種主義對立，國人莫知所適從。在這次戰爭內，我們與民主國英美等為友，而英美等深知獨裁國為人類大敵，毅然起而與抗，幸而民主勝利，法西斯失敗，於是世界政治上的主潮，仍舊歸到民主。可以說民主支配今後政治將有數十年或百年之久。雖蘇俄政治與英美政治自有其不相同處，然一為自由主義下之民主，一為社會主義下之民主，英美之民主側重政治，蘇俄之民主，側重經濟，其間自不無差別。然從更高的眼光來看，前者政治民主，以個人主義，自由競爭為出發點，可以說偏於發展個人；後者的經濟民主，以社會主義集團公益為出發點。可以說由個人而進於社會，其中自可以互相貫通而不相衝突。吾人因此知道世界政治經濟的趨勢，是走向民主政治與社會主義。我們在第一次大戰後，因各種主義之紛囂而引起自己分裂，在此次戰後，世界政潮之方向明確如此，吾們應趁此機會，急起直追，以謀自己國家的安定了。

我們國家雖站在民主國方面贏得勝利，然自己應當反省的，有若干問題：(一)吾們能治而不亂嗎？(二)吾們富力能與人比較嗎？(三)有根本大法為大家所共同遵守嗎？(四)國家在國際間地位為人所尊重嗎？這種種問題苟一反躬自問，便知道我們應該如何努力。

我們國家社會黨自成立後十餘年間，對於國家絕少貢獻，然自己對於政治對於經濟的信念甚為堅定：第一、蘇俄革命後，世界革命之說起，國人幾乎疑及國家本位可以放棄，但吾人未動搖；第二、第一次大戰後，左邊有無產階級的專政，右邊有法西斯的獨裁，許多人受他影響，走上一黨專政的途徑，吾人始終堅信民主政治，雖雙，砲彈打到我們頭上，我們不因此與生疑懼；第三、我國經濟發展本甚幼稚，尤其是工業，但用保護私人財產與自由競爭之方針來辦工業，不但不能與人競爭，且與世界潮流相違反，恐亦不能謀工業化之徹底實現，吾人以為今後非走社會主義之路，採用集體化各政策不可。

吾人以為經政治協商會後，各黨認定革命流血不能成為家常便飯，應該走上和平團結法治的途徑，自然是國家的幸事。在此和平建國方針之下，吾人應盡的責任較昔日為多。吾人在秘密時代，尚且不避艱難困苦，想引國家上軌道，現在政府與各黨標明和平建國，自然吾人應本其所信，拿出自己主張與國人坦白相見，且盡其棉薄於積極的建國工作。

(三月四日北平演講)



# 一個中間性的政治路線

張東蓀

今天我要提出一個中間性的政治路線和大家討論。所謂中間性有兩重意義，第一是就思想的本質而言，從全世界來分別的，第二是就黨派的分野而言，只限於中國目前的實況，前者屬於國際，後者屬於國內，前者是說在所謂資本主義與共產主義之間我們想求得一個折衷方案，其國際的關係係是由於美國採取資本主義而俄國則以共產主義來立國，我們今天不僅在思想上必須設法調和這兩個主義，並在國際關係的外交方針上亦必須設法調和這兩個不同主義的國家，後者是指中國國民黨與中國共產黨之間應有一個第三者的政治勢力而言，這個第三者在其主張上與政治路線上必須是恰好在他們二者的中間。

這兩重中間的意思亦可以會合在一起，所以今天所謂中間性是一個雙關語，這個雙關語當然於其背後有一個雙關的涵義，不過却又必須聲明：這個雙關的涵義並不十分恰當。詳言之，即我們不能以為國民黨是以資本主義為其政綱；共產黨在現在就奉行共產主義，所以在國共之中間絕對不等於在資本主義與共產主義之中間。

我所要說的依然是偏在前一方面，就是調和資本主義與共產主義。在此我願意說出在七年前所做的一篇舊文章。那時是在南京淪陷以後，政府遷到漢口，我在燕京大學教書，燕京雖在淪陷的北平開了學，我却潛赴漢口。我那時挾着滿腔熱血，希望將我所想到的這番意見直接向政府陳述。我先把這個意見告訴友人，友人乃對我說，現在的國共合作並不是建立於誠意真心之上，這一番意見不見得會被容納，我於是大掃興而返。迨我回到燕京以後，又把這一番意見講給一個共產黨的地下工作人員，他大為贊成，請我詳細寫出來，願意負責設法一方面送至延安，一方面送到重慶。同時我更求他再進一步投到重慶再生雜誌使其登出，我的目的還是在能呈蔣先生一閱。這篇文章確實送到重慶了，因為我知道有人見到王芃生先生，他說起有這樣的一回事，他說他見到我這篇文章，他很同意於篇中的主張，他並且知道這篇文章被檢查員扣去，他很嘆息國民黨的檢查員之無政治常識，同時又得着友人李宗三的來信，知道我那篇文章確為檢查員所扣，那時李氏是在再生雜誌社。

說到這裏，便得講到我那篇文章的內容了。我寫那篇文章在抗戰期中，所以主要的目的在求如何加強抗戰的力量，我以為抗戰的力量而要達到必勝的程度只有設法把美英俄三國一齊拉過來同時攻打日本。那時太平洋戰爭還未起來，英美對我國的援助還不太多，俄國雖有些援助，但不能不保留更多的力量以防禦德國，不過我在那時已經看到必須能做到英蘇美法形成一個聯合陣線，以全力來對付法西斯的三個國家，方有勝算，這個大勢雖必須各方自動而趨以造成，但中國為了自身的急迫起見必須設法使其促成，即促其速成。尤其不可因為中國的處置不當而反把這個大聯合的趨勢阻礙了，或生了一些故障。我在那時已早看到英美與蘇聯是兩個不同主義的國家，彼此都有猜疑，都有不放心。關於援助中國一點上亦各懷着滿腹疑心，即蘇聯如果多援助中國亦會引起蘇聯的恐懼，怕中國從此變為資本主義的反蘇基地。在這樣的情形，中國很難望得到雙方大量的援助，而中國要戰勝却又必須得雙方的大量援助，懂得一方面終還有些不够，因此我主張必先設法祛除他們雙方的不放心，這却不是空口說話所能為功的，必須有實際的狀態做出來，而這個實際狀態又只能求之於內政上，於是我把國際方面的外交與國內方面的政制治於一爐以求解決，庶幾可以一舉而得兩益。詳言之，即中國必須於內政上建立一個資本主義與共產主義中間的政治制度，雖名為政治制度當然亦包括經濟教育以及全體文化在內，自不待言。這個中間性的政制在實際上就是

調和他們兩者。亦就是：在政治方面比較上多採取英美式的自由主義與民主主義；同時在經濟方面比較上多採取蘇聯式的計劃經濟與社會主義。從消極方面來說，即採取民主主義而不要資本主義，同時採取社會主義而不要無產專政的革命，我們要自由而不要放任；要合作而不要鬥爭，不要放任故不要資本家壟斷，不要鬥爭故不要階級鬥爭。這樣的一個新方案當然有待於詳細的研究與具體的製訂，不過不妨先把這樣的原則與方針揭示出來，作為立國之基礎。我相信果真這樣做成了以後，英美與蘇聯雙方都可放心。在英美看中國是一個民主國家，雖在經濟方面偏於社會主義，而決不是赤化，不是加入蘇聯的赤色集團，不足以對於資本主義國家有任何的威脅，在蘇聯看中國雖採取民主主義，却並不建立於資本主義上，這樣的民主主義沒有反蘇性，他用不着害怕。既使得他們雙方都可放心了，同時中國自己再加強其反法西斯的作風，便可希望取得他們的大量援助。

這是我那篇文章的內容，我現在乃知道那篇文章所以被檢查扣了之故，原來國民黨始終沒有了解這一次世界大戰是民主與法西斯之爭。他們還想於戰後維持其一黨專政永久下去，所以不願意在那時使民主的言論在雜誌上登出。到了今天，國民黨雖有多人亦口頭喊幾聲民主，然而就住事證之，乃知其實在出於萬不得已了。不過照我們的看法，却是全世界必趨於民主，這大勢力，是在好多年以前早已早暗中決定了的。如果當權的國民黨能早看透了這個世界必然的趨勢而即在抗戰期中自動走上民主正軌，何等漂亮，何等光明！因此使我們不得不感覺中國人之政治的天才，總是不會在高尙的方面來發揮，只會向下流的方面去施展，可嘆，可嘆！

到了現在，事隔七八年之久，然而大概情形並沒有出乎我所估計之外，英美蘇確是聯合了。先在歐洲打倒德意，後來又在東亞，共同擊破我們的敵人日本。不過他們雖是成爲對法西斯攻擊的聯合陣線，但其自身上却依然有對立與摩擦之存在。我在當時的意思是想像由我們中國人的努力藉中國的力量使他們雙方減少摩擦與對立，不幸中國人既未覺悟，又不了解有此使命。這固是中國前途的一個不幸。老實說，爲中國幸福計，在國際方面亦是希望美蘇能澈底和諧，反之，如果希望以中國爲導火線，來引起美蘇破裂的第三次世界大戰，這不但是中國的罪人，並且是人類的公敵。如果真有美蘇戰爭，中國首先化爲戰場，化作一片焦土，原子彈的試驗所便是中國了。所以真正希望第三次大戰的人決不會中國人。因戰爭起後能得好處的只有德國與日本，他們可以乘機再起。因此我們可斷定凡希望美蘇開戰的都是法西斯餘孽，最可痛心的是中國人竟有一小部分人不免有此妄想，這一部分人完全是由於自私，而乃始有此種心思，再可說是愚昧，並無何等理性上的根據，我們對之只是可憐，不必與較。

以上是說資本與共產兩主義之間，現在請講一講國共兩黨之間。這一點却是我那篇文章所未提到的，故現在要討論一下。姑假定國民黨爲右，共產黨爲左，我們決不是主張不要他們，只由中間者來主持，乃是要把他們中間者稍稍拉到左轉；偏左者稍稍拉到右轉，在這樣右派向左，左派向右的情形，使中國得到一個和諧與團結。並由團結得到統一。我們在國共中間的人寧願作一個調和的媒介，並不希望分得一些甚麼。具體來說，國民黨雖沒有明白自主張資本主義，但現在的官僚資本的實況却是國民黨一手造成，這是誰不能否認的。至於共產黨用鬥爭的方法來平分土地，當然不能不說是過左的舉動。我們既不贊成官僚資本，亦不贊成這種報復性的土地政策，我們主張應當有一全國適用的土地改革辦法，使耕者有其田之理想由平和方法得以實現。我們同時主張根本剷除官僚資本，務使工商業依國家所定的全盤計劃由個人努力以發展之。這便是中間性的政治路線。我們以極誠懇尊重的態度來勸國民黨，請其拋棄那個偏右的作風來稍稍轉向中間，同時亦以極懇摯極虛心的態度來勸共產黨，請其把一些過火的地方與所謂幼稚病都矯正過來，而亦轉向於中間的一條道路，所以我們一百二十分贊成聯合政府，但我們却以爲聯合政府必須建立於共同綱領之上，這個共同綱領，就是具有中間性的，因爲各黨所共同承認的綱領必是由於彼此協商，互相讓步，而得着一個折衷與調和，凡具有調和性的無不是屬於中間一類，所以所謂中間性的路線乃是要各黨共同來走，並不是由我們國共以外的第三者單獨來走，須知這是唯一的路，除此以外，並無第二條道路。這真是康莊大道，我願全國人士澈底了解非走這條路不可之意。

這條唯一的路可汎名之曰民主，但不是純粹英美式的，至於蘇聯式的，當然更不必說了。

(五月二十二日在天津青年會演講稿)

# 答覆觀察週刊記者對我評語

張君勳

承觀察週刊第一期記胡適組黨一文中，對個人有下列評語：

「……如張君勳氏固爲一彬彬有禮的長者，亦爲一博學能文的學者；然而他領導組黨，數年以來，可謂無甚成就。」

成敗爲人世間事業最顯著之一個標準。成則引起注意，敗則爲人忽視；此乃一般人之常情。然當民國十三年，一黨專政之制發展於蘇俄，漫延於歐亞，其敢與之反抗者則拘囚之，殺戮之，或處之於集中營中。試問自十三年直至杜魯門總統之文告提出之前，何時不在此種狀態之中。我輩深信民主者，辦報組黨，反對專政，爲政府所禁，甚至被綁以去；在此期中祇知反對一黨專政爲「義之所在」，倘有絲毫成敗之見存於胸中，則惟有裹足不前而已。法國之大革命，美國之獨立，乃至俄國之十月革命，皆由正義感中所發出，但知其爲義之所當爲，生死尚且不顧，豈復有成敗之可言哉。國家社會黨初創立，我嘗登北大清華教授之門，則語之曰：「張先生請你不要時常上門，否則我的飯碗就有問題。」當時環境如此，惟有自己的良心所認爲當然者以赴之，若稍存成敗利鈍之見，則惟有不組黨，不反對一黨專政，以自了漢終生而已。但我一生性情決不如此，不管有人冷嘲熱罵，祇知其爲義之所當然，儘管無一人響應，我亦毅然奮起而已。

在民國三十五年觀察週刊記者可以說成多少敗多少。在十三五年之間，如其抱了成敗之見，除加入國民黨升官發財或袖手旁觀，以爲安身之計外，尙有何法以自効於國家乎。

凡此云云，我並非好與觀察週刊記者辯論，我之無甚成就，固自知之。然在全國鉗口結舌之中，其起而與專政反抗，即爲成就之一點，將來歷史上應自有公評也。我們民主社會黨，目前既無政權，又無兵力，何敢與國共兩黨相抗衡。然安知成者之終成，不成者之終不成乎？本我十餘年之經驗，對於組織政黨從事於救國，其見解自與觀察週刊記者之言不類，不敢不明白言之。姑將各國就其政情分爲兩種：第一種爲有教育養之國家，第二種爲無教育養之國家。有教育養之國，人民有飯吃有衣穿而且有智識；如英美兩國，其統治階級自知其責任所在，循循於規矩之中，故社會上儘有階級，政治上不致腐敗。其多數人民悉賴農工商業以謀生，自能安居樂業，對於地方自治。其參加政治者不論其爲某貴族，爲某大地主，爲某某資本家，悉以自己之私獲補助政黨，決無黨以謀生，或以得政黨中之一官一職爲餒飯之地。故政黨依賴個人，而個人決不依賴政黨。此爲第一類國家中之現象。反之，其在第二種國家中，人口過多，一家田產不過一二百畝；以視英美地主之佔有三四千英畝或一萬英畝以上者，相去不可以道里計。其有土地有智識有工廠者，不過全國中十分之一而已。其餘十分之九則爲無衣無食無告之民，文字且不識，更何判斷力之可言。此種國家之中，獨裁制度，專制政體最易長成，祇須以兵力佔有土地，自能使喚人民；而且雇用千百萬無知之人爲工具，來與少數有智識者相對抗，是極易事。澈底言之，有兵力、有財權之後，自然有政黨，自然有民衆。此種政黨，依成敗之標準言之，其爲有所成就無疑。然觀察記者其以此種成就爲幸事乎，抑不以此種成就爲幸事乎。

看「吾人固不贊成組黨要用打手；然而單靠書生，也是不行的。」這句話之中，好像觀察報記者表示政黨有二種，其一爲打手式的政黨，其二爲書生式的政黨。以余觀之，苟其用清末以來利用軍隊，勾引土匪，及至現時所謂組織民衆等方法，而置人民安居樂業人民智識於不顧，此爲民國以來組黨最有成績者之所爲如此，不知觀察週刊記者理想中之政黨領袖，其屬於此類否乎。

吾人處於今日狀態之中，宜於由第二種國家過渡到第一種國家之中；由無衣無食無知識之人民，進而爲有衣有食有知識之人民，大家誠懸此鸚鵡的，以求其必達，則人民自有衣食，自知禮義，自尊重人格。即其組黨者雖爲書生而不思其無成就矣。否則雖有打手，如民國廿餘年來之局面，其有所成就者，徒然遣兵調將造成內亂，安足以語夫現代國家之建設乎。鄙見如是，不知觀察報記者以爲然乎否乎。

（九月一日）

# 中國民主社會黨宣言，文件，方案

- 一 中國民主社會黨組織委員會宣言（八月三十一日）
- 二 張君勱先生代表民主社會黨對於時局問題之意見（十月一日）
- 三 中國民主社會黨對目前時局意見（十月十九日）
- 四 本黨主席張君勱與國民黨總裁交換之函件
- 五 中國民主社會黨改組政府方案（八月三十一日）
- 六 孫寶剛：釋中國民主社會黨改組方案
- 七 中國民主社會黨關於退出民主同盟聲明
- 八 蔣勻田：代表民主社會黨對於憲草意見
- 九 中國民主社會黨對目前時局意見（三十五年十二月三十一日）
- 十 中國民主社會黨對於和談之意見（一月十八日）
- 十一 伍憲子 改組政府聲中答客問

# 中國民主社會黨組織委員會宣言

政黨之所以成立，非起於一時與人逐鹿之觀念，乃有其環境上不得不然之故。八誰不愛其國，有見於國家之混亂，必思勉盡其國民一份子之責任，對於國中他黨之所為，不能使國家達於治安之境，必思起而矯正之。中國國家社會黨，創立於民國二十年，正值東北淪陷之時，當時內政上之制度，為一黨專政，而吾人乃毅然提出民主政治之主張，時政府剝奪人民權利，吾人乃毅然提出保障人民基本權利之條件，時國內有主張階級鬥爭及世界革命之說者，吾人毅然拿出國家本位之立場，時國內有主張共產主義者，有徘徊於資本主義之左右者，吾人乃首先提倡計劃經濟政策。中國國家社會黨既成立，其組織上言論上之準備，尙待完成，而八一三中日戰爭爆發。八年以來，一因愛國先於愛黨，一因交通難如蜀道，黨務之進行，幾至完全停頓。然八年之內，吾人之指導政策，不外兩語，曰擁護政府實行抗戰，曰要求政府擴大民意機關，（如國民參政會之成立，如憲政實施協進會，如替參政會要求討論預算權）並實行民主政治。

中國民主憲政黨，發起於康南海梁任公兩先生，實為中國政黨史上第一政黨，設置報館，開辦學校，使海外同胞熱心國政，其成績乃永可紀念者。昔日主張政治革命，與種族革命派相對立，民國後所努力者為憲政，為民主，在抗戰之中，集合華僑捐款，援助國內抗戰，與中國國家社會黨之主張一致。現今吾兩黨已經決議合併為一，名曰中國民主社會黨。

中國民主社會黨既立，對於中華民國抱負安在？有政黨必有抱負，否則何取於林林總總之中，再加一黨以亂人觀聽，對此問題，謹舉吾人之主張以答復如下：

## 一、奠定和平

和平二字，為目前之口頭禪，人人口中如此說，心中如何，竊所未解。假令所謂和平，是一人一黨一階級獨裁之和平，此種和平決不能長久，決不能普遍，適足以延長武力使用，延長紛亂。夫革命自不離武力，惟有武力，乃能將社會之分配，政權之結構，在激烈手段之下，加以改造。惟革命之目的應歸宿於和平，有和平，人民方能安居樂業。我中華民國三十餘年來之情況，始終陷於內戰之中，甲派推倒政府之後，其所作為，不滿人意，乙派代興，再有一番武力，將甲推倒，但乙派作為，或為專制，或為貪污，或為營私舞弊，於是丙派丁派又在旁窺伺，待機以推翻之。如此循環起伏，人民之死亡，財源之枯耗，實不可以數計。如是而言革命，徒造成內戰，予執政者以腐化機會而已。各國歷史上何國無內戰，如美國之南北戰爭，不過四五年之久，蘇俄上次大戰中之革命，起於一九一七年，至一九二八年走上建設之路。可見內戰停止，是全國人之願望，是政府之責任。政府能如此，人民自願擁護，不如此，則難免於甲午後朝鮮與波蘭之慘局。吾人對此情形，不能袖手旁觀。所以今後要努力於國內和平之確立。

## 二、擁護統一

統一二字，亦為現時流行語。其真意何在，言人人殊。一言以蔽之，不能國中有國。換言之，即國內不應有兩種軍隊。任何國家，不能無武力，不能無國防，惟武力與國防，所以防止敵國外患，非用以對內。惟其如此，兵力多少，軍隊指揮，裝備如何，須經民意機關之監督。假定國中有一政黨佔有若干省，可以自練軍隊，聯合若干地區，與中央對抗，假割據以遂其私，假革命以逞其慾，決非普通國家所應有之現象。反之，假定政府借統一之名，消滅異己，要求他人放棄武力，以鞏固自己之武力，此種統一，無異於拿破崙所謂統一，秦始皇所謂統一，統一其名，專制其實，亦非吾人所能贊同。夫武力固應統一於中央，但軍隊之統一，不能妨礙人民之基本自由，不能妨礙地方自治，不能妨礙國防部之由文人担任，不能妨礙軍隊調遣受民意機關之督責。要知現代立國方式，如瑞士國中有操德、法、三種語言之民族，如愛爾蘭與英國之世仇，可在大英帝國下構成愛爾蘭自由邦，為其一部。所以國家統一之方式甚多，祇須國家武力立於民意機關監督之下，較之一人指揮，反易於得到統一。

### 三、要求民主

民主二字亦為流行之口頭禪，所謂民主，各在玩弄種種花樣之中，使此兩字失去真義。甲、一黨專政之民主，一個黨派，握有全國兵力財力，以其廣大黨團組織，偵察人民，監視異黨，或僱用無知識人民與異黨搗亂，全國之省縣市議會，由一黨壟斷。名為民主，實為包辦。乙、一階級之民主，在其勢力範圍之內，熔鑄其民衆於一個模型之下，名為民主，實為階級專政。我人以為所謂真民主，為尊重人民之人格，養成獨立之公民，以教育方法，使之有健全智識，在安居樂業之下，使之足衣足食，人民知榮辱，知廉恥，及至選舉時，對於政府自知贊成與反對，各黨各派應聽從人民命令，非由各黨各派自為國家之主翁，利用人民，偽造民意，此種政治，即國家主權屬於全體人民之政治，自非一日所能達到。但國內停止內戰，人民安居樂業，教育漸次推廣，選舉時能尊重民意，則人民主權之實現，自非難事。反是者，口說民主，挾武力以自保，掘財權以自肥，更挾持人民為其工具。此種方式實民主之罪人。

以上三點，所謂和平，所謂統一，所謂民主，流行社會之日久，一生多歧義，所以慎重解釋，以明其真義。

### 四、實現社會主義

十八世紀末，法國革命後，羣以為人民基本權利既有保障，理想境界不難達到。當時之所謂人民自由，有信仰自由，人身自由，言論結社自由，財產自由等等。不料工業革命後，財富集中於少數人手中，大多數民衆，用盡血汗，僅得一飽。十九世紀中葉，第一、第二國際起而反抗，要求工資增加，工作條件改良，與組織工會，團體訂約等事。此勞資對立情形，至今未曾解決。我人以為一國之士農工商，為勞心與勞力之生產者，應人人得到最低生活限度之滿足，而後可以相安，從事於生產。否則，教師罷教，工人罷工，工廠不能開業，全國之產量總額必至降低，對內對外必不能自給。今後為解決勞資爭鬥計，政府惟有實行大工業國有政策，累進課稅方法，或集體農場，使全國富力操於國家之手，勞資兩方同為其僱傭者，并以所得之盈餘，除維持生產事業外，悉用之於全國人民之教育及衛生與社會保險等事。其餘若輕工業，小工業，則讓私人自由經營，免得國家行政處處干預人民，以保持人民自發自動經營之精神。此種國有政策，自以養成廉潔之官吏為第一義，然後其從業之人不致營私舞弊。

我人之目的不外四點，一曰大工業國有。二曰國有事業須為社會服務，其為國有事業之負責者，不許其在工商界金融界肆其操縱之技倆。三曰將所得盈餘謀國民福利之增進。四曰勞資衝突必須解除。

上文四大宗旨，將以何種方法實現？將賴議會乎？則吾國尚無代表民意之國會可言。將在選舉場上決勝負乎？則吾國尚無正式選舉可言。能得工人同情，藉工會以實現社會主義之要求乎？能以農會之團結，要求農民福利之增進乎？則工會農會力量猶甚薄弱。方今全國正在戰爭之中，和平與秩序尚

未建立，凡西方政黨與工會農會所採之法，其在吾國無所用之，換詞言之，吾國黨派之勝負決於槍炮，不決之於口舌。欲以政治方式解決政爭，不知尚待何年何月。吾人以爲欲求政爭決於選舉，不決於疆場，則有必要之前提三。

## 第一日：真 誠

人與人之交涉往還，信義爲前提，故曰人言爲信。厥在乎心之所思，發之爲文，與見諸行事者，三者出於一轍，而後一人一黨之所言，可以取信於人。反而言之，口之所說者爲民主，而心之所思，行爲之所表現者爲一黨專政，口之所說者爲平和，而心之所思者爲武力消滅異己，爲擴張地盤，口之所言者爲人民福利，而其心之所思者爲陞官發財，爲官僚資本。如此思言行三者相去之遠，真古人所謂顛倒是非黑白。此種思想文字大混亂之中，尙有何種憑藉，可以成爲人與人往來之準則。孔子自「名不正」推及於「民無所措手足」，正所以說明此種狀態之演變。目前所表現之文字語言之顛倒，不外乎視政治上之言行爲一種顛倒黑白手段。此吾民主社會黨同人所引爲深憂，不能不大聲疾呼，期與全國各黨派，力圖矯正者一。

## 第二日：容 忍

世界文化之構成有一原則，曰無獨必有偶。獨陽不能成物，必有陰與之相輔而行，獨動不能成物，必有靜與之相輔而行。歐洲有宗教與科學之對峙，有保守黨與激進黨之對峙，有私有與國有之對峙，何在而非無獨有偶之現象。昔日歐洲不慣於新奇思想之突起，與吾國今日正同。以宗教言之，除天主教，不許有其他宗派，尤其不許傳佈無神論。甚至因新教之興，兩方訴諸武力，與今日國共間戰爭，同一激烈。此歷史上之所謂三十年戰爭，受其毒者德國爲尤甚。人口三分之二歸於死亡，村落五分之四破壞以盡。其慘酷視吾國今日殆尤過之。然此不相容之新舊兩教，卒以何道而歸於調和，曰容忍 (Toleration) 而已。其意義有二：(一) 自消極方面言之，不干涉他人所持之不同之意見，(二) 自積極方面言之，容許各人各保持其不同之意見之自由。此吾民主社會黨同人所欲自勉而與各黨共勉者二。

## 第三日：愛 民

孟子論伊尹之爲人曰：「思天下之民匹夫匹婦有不被堯舜之澤者，若已推而納之溝中。」讀此言者，殆無一人不想及伊尹感覺之敏銳，將民間每一人之疾苦，放在心上，遇無衣無食之人，發生不安，爲之代謀飽食煖衣之法，其責任心之重，可說古今莫能與之比擬。然吾國人受伊尹在歷史上遺傳之教訓，迄於今日，尙有幾人能以人民之飢溺作爲己身分內之事？災荒遍地，全國上下心中感動者幾人乎？師不安於校，工不安於肆，商不安於廬，農不安於野，全國上下感動者幾人乎？烽火遍於國中，人民流離遷徙，道路爲之梗塞，全國上下感動者幾人乎？人心麻木如此，其原因何在？曰由於天災人禍之多，各人立於飢荒綫上，自身求一日溫飽且不可得，何能顧及他人而惻然有動於中，於是各人之冷眼旁觀，自私自利，甚至忌刻殘忍之心，日甚一日，或且演成好亂之性，與惟恐天下不多事之習慣。然全國之大，各抱一個你爭我奪之心，乖戾之氣，充塞國中，人民何從而有安居樂業之一日，國家何從而有建設之一日。口口聲聲爲人民已憔悴哀鳴於炮火之下，口口聲聲爲國，而國家將破碎毀滅於苛政之中，此則吾民主社會黨所以希望國中各黨大揮其民胞物與之心，而決然以民之不獲其所爲政治活動之出發點者三。

以上三點，表面觀之，不外一種理論，其具體解決方法，則有一語，曰對於國家基本事項之一致。同爲國民，同在一國之內，苟執人而詢之，你認不認是中華民國一個國民，任何人必答曰然，此所謂一致者一。既爲一國，且同爲一國之民，是不是承認一個國家只有一個政府，一種軍隊，吾想任何人亦必答曰然。難於至於國中各機關，曰國會，曰法院，是不是只有一個國會，一種法院，一種選舉法，吾想任何人必應曰然。但國家在革命醞釀之中

者，其答案未必能如是一致，甲要君主，乙要共和，則不一致因之以起，甲要國會，乙不要國會（如希氏墨氏所爲）則不一致因之以起，甲要擁護大地主大資本家，乙要工農專政，則不一致因之以起，可見一致者其常，不一致者變。吾國三十餘年來，國家制度，始終未定，或宣誓服從共和而帝制自爲，或託名民主而實行獨裁，因此國家常在紛擾不寧之中，既爲共和，則反對帝制者自有其正當理由，既標民權，則反對專政者自有其正當理由，因此全國政制，社會結構，與科學思想，時在入主出奴，是乙非甲之中，難達於衆論窺同之處，換詞言之，惟其得不到一致所在，所以常在革命狀態之中。然國內永遠不一致，即人力物力之消耗，以云建設，河清難俟。況內亂愈長，國力之消耗愈甚，猶人之身，胃納不佳，心血日虧，其何能延年益壽。幸也此次政協會召集，關於立國制度，如政府，軍隊，憲法等項，各黨既以致一之表示，接受協議，立於同一政府，同一軍隊之下，此乃三十餘年來所夢想而達不到之目的，而竟能實現於一旦，故吾人尊重政協之決議，非徒以其爲協議之結果，乃以其爲建國關鍵之所在，而吾人平日所祈求之和平統一，正在於是。故實現社會主義之先，尤應努力於國本上之一致。

抑吾民主社會黨更有一種信念，即政黨之所以爲政黨，在乎認識之明，持鞠之正，與其所以指導國民者，不爲少數人之私利，而爲全國之大公。其行事也，不圖近功速效，羣策羣力，一心一德，更濟之以鏗而不舍之努力，置成敗於所不計，其披髮纓冠之精神，可與全國以共見。此則同人對於民主社會主義之信仰，不因外界阻力而有所動搖，願以長期之努力，達此目的。所望全國四萬萬五千萬同胞予以贊助。同人之幸，亦國家之幸。中華民國三十五年八月三十一日



## 君勳先生代表民主社會黨對於時局問題之意見

本月廿八日名報登載吳文官長對法國新聞社發表談話中，有一段如下：「政府方面，仍望中共及民主同盟參加國民大會。邀請書業已發出，中共與民盟均在被邀之列；若謂彼等必須拒絕參加，殊無理由可言，推行政治協商會議決議，召開國民大會，乃政府之政策。」記者問：「中共倘於最後拒絕參加，而使會議破裂，則政府又將如何？」吳氏稱：「無論如何，國民大會，當依照預定日期，即本年十一月十二日召開，別無更張，目前仍望中共能參加會議。」

我們讀完這段文章，覺得牠給人一種印象，即政府決定依照預定日期，召開國大，而中共及民主同盟在接收邀請書後，有拒絕參加之意。這種說法，恐怕引起全國人全世界的誤會。民主社會黨是與民主同盟為合作的團體，政府談話中既有牽涉到民盟的地方，所以民主社會黨應將立場說明。

自從正月政治協商會開始以後，各黨對政治問題有一個瞭解，即以協商方法解決一切，彼此不訴諸武力。但在協商閉幕之後，國府名單與國大代表名單，因東九省問題發生，影響政府改組與國大召開等等問題，以致國府委員國大名單，竟未能交出。四月下旬蔣主席召集五方代表，商議國大召集問題時，大家因為國大問題關係國家統一，如由國民黨一黨召集，其他黨派不同意參加，國家所賴以統一的唯一機會，從此喪失，無法彌補，換言之，中國政治上之傷痕，僅靠此一條橡皮帶，使他生出肌肉，療治傷痕。當時我個人到場，極力主張延期。這意思承蔣主席採納，而且現在經濟部部長王雲五先生在決定延期後，又起立發言，要求決定日期，而蔣主席答以倘定日期，必須依期召集，有日期而不召集，不如不定日期。因此決定延期。依政治協商會之精神來說，以協商決定延期，應該再用協商方法，決定召集日期。但政府方面在七月初忽又單獨決定國大須於十一月十二日召集。在七月中看來，召集日期既在十一月相距尚有四個餘月。所以大家也並不着急，有四個月的從容期間，國家大事，一定有轉機。所以對於政府單獨決定的召集日期，並未反對，亦未表示贊同。祇望各黨能共同參加，自然是一件最滿意的事。

但是六月三十日馬帥折衷方案未能簽字。此後國內局勢日壞，到了現在已經演成全面戰爭。這種做法與正月中開政治協商會之情形，迥然不同，是不須說的。在砲火隆隆之中，同胞互相殘殺，財力人力之犧牲不知多少。政府的意思想將蘇北承德及其他問題，決之於武力。此種情形等於英國歷史上之蘇俄戰爭及美國之南北戰爭。在此情形下，要各黨各派參加國府，參加國大，任何人都知道是不可能的事。所以，我們的意思，在國大召集以後，應該解決兩件事：①停戰，②國府、國大及憲法草案之協商。

### (一) 停戰問題

今後國內能否統一，決之於整軍方案能否實行。整軍方案，猶之棋盤之全局支配，這方案在重慶時代早已簽字。到了六月三十日馬帥折衷方案中，重行提出。共產黨方面，亦已承認五與一之比例，仍舊不變，並且說兩軍在六個月內集中防地，加以編練。依此方案，所謂全局支配權，還是在政府而不在于共產黨。雖尚不能說軍隊已經國家化，但第一步工作，算已經做到。馬帥提出此方案，蔣主席在事先定必同意，而共產黨也已承認。所以在我們看來國內和平之基礎，已因此方案而確立。

除整軍方案外，另有一區一地之得失問題，如蘇北，如承德，乃至東九省駐軍問題。這點我們以為實在是這次戰爭的主要原因。我們願提出下列各點作為解決方法。①蘇北共產黨在六月三十日早已承認祇留一軍。所爭執者是駐軍地點應在淮安或在鹽海路以北。我們希望中共同意將軍隊退至鹽海路以北。②當時共產黨提出一、保留保安隊，二、地方行政不變兩條。我們希望中共放棄這兩點，由政府另任命一個為雙方所信託之人如冷禦秋者為蘇北

行政長官，來撫輯兵燹後之蘇北，不許人民彼此間有報復行動，並將土地問題按照耕者有其田之原則，妥為解決。③關於承德。承德一地所以為國共雙方所必爭者，在中央言之，該地足以威脅平津及山海關鐵路。在中共言之，為張家口與東北交通之要站。在我們看來，依五六月間所談，中央佔領承德，以承德之城為界，城以北可讓與中共，自不失為雙方滿意之解決方法。④張家口。張家口一地，在五六月談整軍問題時，蔣主席原有要中共退出張家口之意，後因馬帥力勸，蔣主席同意，所以六月折衷案中張家口仍留歸中共。此次政府所以進攻張家口，起於中共先攻大同。現在大同既已解圍，政府自應將進攻張家口之舉，及時罷休，以實現蔣主席對馬帥之諾言。並且表示不因一時軍事勝利而另有擴大要求之意。⑤東九省問題，在六月談判之中早已決定齊齊哈爾以北及延吉割歸中共，中共應將哈爾濱交出並將東路交通恢復，俾中央得履行其對蘇條約之義務。

## (二) 政治問題

內戰問題，照上文方法解決。而吳文官長談話中有「各黨各派有拒絕參加國大之意」，還得說明一下。在戰爭現狀之下，其他黨派無法參加國大，因為這種國大，一定是單方面的國大，中央有中央的國大，延安有延安的人民大會。其他黨派參加在內，即等於參加內戰。三十四年來不停的內戰，使大家痛心，我們總希望這一次對日抗戰結束後，全國各黨團結一致，從事於建設。所以在四月下旬我主張國大延期便是因為要留下這個機關，以達到全國之團結。假定中央與中共各開各的國大，其他黨派參加其間，就等於助甲打乙，或助乙打甲。我們不願意讓這種現象繼續存在於今後，所以極力主張有統一的憲法，統一的國大，以造成國家的統一。如其中央平日號召統一，此次偏要單獨召開國大，我想此種做法，正與平日主張統一大相違反。蔣主席平日以抗戰建國自任，在抗戰八年之後，造成分裂的國家，想來決非蔣主席所願。所以我們主張先停戰。停戰以後，各黨各派自能團結，自能協力於建國工作。如上文所說的停戰問題，誠能辦到，則正月以來，政治協商會議中和諧的空氣，決不難恢復。

所謂政治問題不外三項：一，國府，二，國大，三，憲草。

一，我們先從憲草來說。在三四兩月中，五方面對於憲草問題，在憲草小組中所表現者，並無甚相懸殊之處，所以已經得到一致之結論。雖然還有一部分未能完成，但是百分之八十總算完成。末了一天，中共曾經起立說明，「這是一個記錄而不是草案」，但是我們知道他所以如此說，便因為當時有在五月中召集國大的決定，而中共還未決定參加。如其有一個中共不參加的國大，而這份憲草拿出來，說這是中共贊成的，中共怕有這種情形，所以特別聲明，這是紀錄而非草案。至於當時大家業已同意各點，我想到了現在，中共還是承認，不會反對的。憲草問題如再加上一兩星期的功夫，憲草一定可以完成，並且照當時協定，拿來作為唯一的憲草，各黨約束其黨員，負責通過。我想憲草完成，是沒有什麼困難的。

二，所謂國大問題，朋友聽到中央方面的意見，好像中央總在懷疑中共沒有參加國大的意思。在我們從政協會以來的接觸，我們不感覺中共不願意有統一的國大或憲法。祇要中央同意於停戰，中共不難有參加國大之表示。至於國大人數依照四分之三西分之一強的比例來商量，也決不至於有大困難在內。

三，國府之改組，其中有幾個問題。所謂十四人問題。原來所謂政府，應該有同樣的意見與政策的人來組織的，政府應該是一個內部意見一致的單位，協商會中決定民盟與中共佔有十四席，好像已經假定國民黨是一方面，民盟與中共又站在一方面，成了一個兩方對峙之情形。當時所以有此否決權之規定，在黨外人心理上便是怕三件事。一，內戰，二，破壞人民基本權利，三，在財政軍事文化各方面仍舊有維持一黨專政之行為。假定中央政府能一變其平日所為，專心致力於和平建設，拿出公平的精神，執行國家的法律與行政，不要說民盟可以與國民黨一致，即中共亦何嘗不能與國民黨一致。所以政府之中，不要拿十四人問題當為難題，只要問他的政策是否民主。政府誠能避免一黨專政之行為，各黨各派決現與政府為難或在政府中與國民黨

對立的意思。②除去國府十四人之外，還有行政院改組問題。行政院是執行政關，國府委員是決策政關，所以行政的實權在行政院而不在國府。假定目前行政院不改組，要到憲法頒布以後改組，恐怕行政院之改組尙在一年以後，因為從現在起召集國大討論憲法，至少還要三四個月，而憲法頒布之後在六個月內舉行選舉，可見行憲之時期至少在十個月後。假定聯合政府中之國府委員在國大召集前名單決定，而負行政實際責任之行政院，要到十個月以後來改組，恐怕與一新天下耳目之意，太相違反，決非全國人士所能滿意的。所以我們看來，國府與行政院之改組不是兩個問題而是一個問題。

從以上停戰與政治問題來說，假定政府立刻停戰，政治問題之談判，必定在和諧空氣中完成。所以我們願意從團結一方面協助政府。如其不走這路，還是以單方面之意思召開國大，那末，一定有三種結果：①單方面之國大，令各黨無法參加。②延安一定召集解放區人民代表大會，促成中國分裂的局面。③我們內部分裂後，俄國拿華北做根據，美國拿中國南部作根據。因我們內部之分裂，更促成美蘇兩國在遠東的對立。前幾天，有一個外國人來談話，有一句話給我一種深刻的印象。他說：「分裂的中國便是第三次世界大戰之發端」。我心目中有如此一幅未來的圖畫，所以常有一種慄慄危懼之意，所以極力希望政府先行停戰再商政治問題，達到中國之團結。從統一的國大，議定統一的憲法，來造成統一的國家，這是我們民主社會黨唯一的希望。（十月一日）

## 中國民主社會黨對目前時局意見

政府攻下張家口，同時又頒佈國大召集令，時局至此就萬分嚴重。在滬的第三方面自與孫院長洽商之後，繼之以雷震秘書長的銜命來滬，繼之以蔣主席的八項文告，又繼之以政府代表吳，邵，雷三氏的來滬，我們可見國事的和戰前途，實決定於這幾天內的有無轉機。

我們民主社會黨既是中國政黨之一，當不願見國家之陷於戰爭與分裂，所以近來毅然出而奔走於國事者以此。雖迄今尚無具體結果，但國共兩黨既都一再誓言實施民主政治、並遵守政協決議，如果他們確有誠意的話，我們實在看不出何以他們不能找出一條和平與團結之路。

根據以上前提，我們認為：目前最亟亟需者是趕快停止戰爭，因為戰之不停，有關於國家的生存死亡，其重要超過於其他任何問題，所以我們希望國共兩黨不要以一己的利益。無視國家民族的全體利益。至於戰之如何停法，更是一個不重要的問題，因為戰之不停是個決心問題，而戰之如何停法是個軍事技術問題，不妨可以慢慢討論解決。

同時，我們認為：一國內政治鬥爭的是否有意義，全視是否有助於民主對反民主之爭。現在國共兩黨都想實行民主政治與政協決議，則基本大前提，可謂已經一致，不但無內戰的必要，且惟有民主方面各求事實上有所表現。所以關於改組政府以及國大問題，爭論於名額的多少，在我們看來，不免有對民主與和平無信心之嫌。

我們認為政治是一種現實，所以今日的政治談判，應重現實，而不應重面子或意氣。然而歷史上亦往往有因一二人的爭面子和鬧意氣，而害大事。這是因為他們把私利放在國家和全體利益之上之故。

我們認為：中共既表示「如果政府不立即停止張家口的一切軍事行動，中共不能不認為政府業已公然宣告全國破裂」，而政府硬要攻入張家口，這是兩件不幸的對照。假定兩方有實行整編方案的誠意，張家口在誰手裏，都是暫時的現象，不是國共兩黨的生死問題，但和平與戰爭，才真是國家民族生死存亡的問題。所以我們希望國共兩黨不要因一城一地把國家民族陷入萬劫不復之境。

最後我們認為：政協是解決我國問題的惟一平坦之路；我們應該遵照政協的決議和程序，解決一切問題。國大召開日期，既以協商決定延期，自應再用協商方法，決定集開日期。現政府既定期召開，我們亦不願堅持己見，但我們總以為在國大召開前應該把應做的事做完；譬如說：國府應該改組，國府委員政務委員及國大人數應該談妥，各黨派才能把國大代表名單提交這改組後的政府；修正五五憲草的憲草應該完成，並且按照當時協定，拿來作為唯一的憲草，屆時國大才能圓滿完成，而使我國開始走上民主憲政之大道。

總之，我們民主社會黨要求民主，要求和平，要求統一，而反對內戰，反對分裂，反對一切推翻政協的行動，我們希望從統一的國大，議定統一的憲法，來造成統一的國家。在砲火隆隆之中，在分裂狀態之下，要我們參加改組政府，參加國大，是不可能的。為什麼我們要如此呢？乃是因為我們要求我國能夠實現民主，和平，統一之故。我們本「國家興亡，匹夫有責」之義，自當對國事有所效力，但我們是有上面所說的我們的立場的。（十月十九日）

# 本黨主席張君勳與國民黨蔣總裁交換之函件

## 本黨張主席致國民黨蔣總裁函

介公主席勳鑒：自今歲一月參加政協以來，所系念不忘者，厥為和平統一，將國內各黨融合於國大之中，制定全國共守之憲法，我公之所祈求者，諒不外乎此，孰料事與願違，國共之始合於政協者，終以國大召開日期未獲協議而際離。君勳曾力主延開十五日以寬商談之限，亦未能得各方之共諒，至今希求和平之人心惴惴焉，羣疑國共之和談無日，停戰令雖下人民仍恐難逃戰禍之苦，國大雖能召開，而所制定之憲法，恐將難遵共守，政協代表亦將割而為二，此種疑竇，如果演成事實，則國家將蕩劫不復，然君勳竊以為局勢雖危，尚不無挽回之望，厥在鈞座善為運籌，而先盡其在我者：○如何澈底執行停戰命令，以防戰事之擴大，而示誠心爭取和平之至意；○如何澈底實現政協決議之精神，以昭示實行民主之決心於國人。

澈底實行停戰命令者：

第一，三人會議所主席之軍事調處執行部，應繼續積極工作，力免衝突之擴大，預留恢復和談之餘地。

第二，依照整軍方案，政府應以最大之忍讓，求其實現。

第三，政府迭次聲明，以政治方式解決政治糾紛之主張，應堅定不變，庶幾達到真正和平，財政得以整理，國力得以鞏固。

澈底實現政協決議者：

第一，政協憲草審議會所修改之憲草，應在國大之內，各方應負責使其通過。

第二，切實保護人民身體言論結社講學之自由，令人民能暢發揚其心中之抑鬱，政府亦因此知民心之向背，而有所鑒戒。

第三，政府既決心實行憲政，應自動早日結束黨治，以下數端，宜先實行：

○自憲法頒布後，各級黨部經費停止由國庫開支。

○政府改組後，中央既有國府委員會為決策機關，其省市縣行政，自應由省市縣政府負責，地方黨部不得干涉。

○學校為養成國民與人才之地，倘令青年學生參加黨團政治工作，徒滋紛爭，政府應本為國育才之道，明定辦法，消除黨化教育之嫌。

凡此各端，倘政府能切實施行，自能引起人民瞭然趨向民主之決心，而造成國內和祥之氣，殊有助於和談之恢復。

第四，改組政府，各黨合作，旨在刷新政治，應本用人惟賢之宗旨，一新天下之耳目，自政協以來，似乎各黨爭執為國府席數與政院部務之担任，然實質上，所急需者，為行政全部精神之刷新與人才之不分界限，倘國民黨籍之人對於改組後之政府或多方控制，或相互牽掣，則行政機構將益形瓦解，而無法運用。君勳對於憲草既已隨政協之後參加於事先，自願完成審議工作，倘憲草能一本政協之決議，而同時政府能迎之於機先，早日自動表示結束黨治，一面澈底執行停戰命令，一面澈底實現政協決議之精神，則民主社會黨同人，雖深以各黨不克共聚一堂為缺憾，然在此還政於民之日，自當出席以贊大法之完成。國中不乏懷疑於此項將成之憲法實際執行之成效者，然君勳不敢加以臆測，而置身審議之外。今後建國大業之成敗，固繫於此，即全國人心之同肯，亦視憲法執行成效如何而定矣。諸維亮鑒，時候明教。中國民主社會黨組織委員會主席張君勳謹啓。三十五年，十一月，二十日。

## 國民黨蔣總裁覆本黨張主席函：

君勳先生大鑒：

接讀十一月二十日大函，承示數事，悉爲政府今日之所新求，具見先生謀國之忠，不勝感佩，此次召開國大，旨在完成國父畢生奮鬥目的，與實現政府結束訓政還政於民之夙願，此爲國人所共曉。尤必爲先生所贊助。頃悉貴黨擬即參加，至爲欣慰，函中指示各點，或爲政府所已辦，或爲政府方實施，要皆眞知灼見，與政府不謀而合。中共問題政府始終抱定以政治方法覓取途徑，此次停戰令必須澈底執行，執行小組應繼續有效，而整軍方案爲達到軍隊國家化之目的，尤應期其實現。政協憲草既經協議，各方應負責設法使其通過，保護人民自由，政府已前後頒布實施辦法，今後自應一一求其實行。

至於來信所言結束黨治諸事，本黨早有決議，並已逐步實施，自當於憲法頒布後，準如來函所云，早日完成。

關於改組政府，於政治問題必須集中各方人才與提高行政效率，使建國工作得以迅速推進。總之，函中列舉諸端，俱爲政府所當爲，亦即中正個人所願竭其全力以求其實現者。先生平素主張早日實施憲政，此次召開國民大會，即在制定憲法，俾本黨結束黨治，還政於民，正亦先生之所新求，故此國民大會，甚盼貴黨人出席，共同參加制憲工作，俾憲政早日實施，則先生所有政治與主張，一切皆可迎刃而解，務希貴黨與各黨人士，及社會賢達，一本抗戰初起時精誠團結共赴國難之精神，與本黨通力合作，以促進建國大業之完成，國家前途實利賴之？專此佈復，即頌勛祺！中國國民黨總裁蔣中正。三十五年，十一月，二十一。

## 本黨主席張君勳二十三日發表談話

「此次民主社會黨與國民黨交換之文件，純粹以國家人民之需求爲出發點，承蔣主席之答覆，實爲施行憲法前之重大表示，本黨同人本此精神參加國大，以贊大法之完成。至君勳個人，向來好致力於政治思想與學術研究工作，所以自重慶各方討論提出國大名單時，即一再聲明不願担任任何名義，至於討論憲草時，無論任何方面，如需要君勳說明或參加意見，無不樂從。」

# 中國民主社會黨改組政府方案

改組政府好像是國民黨的事，又好像是國民黨和共產黨兩黨的事，其實，這是錯誤的，這是全國人民和其他黨派共同的事，所以中國民主社會黨主動的提出了以下的對於改組政府的方案，這方案經此次聯席會議通過，發表以後，並希望各方對這方案予以批評指教。

中國現在因為政治不良，招來歷史上空前的厄運，乃是全世界公認的事實，所以需要改一黨政府為聯合政府以求革新政治，是全國人民的願望，是各黨派的要求，是各友邦的渴望。執政的國民黨也不能不作為是呼籲。但從政治協商會議到馬司兩使調停的現階段，為期八月，改組的希望，愈來愈渺茫，全面的內戰，愈來愈劇烈。好像非用武力不能解答這個方案。這裏的最大原因雖多，綜括可分為二：

(一) 組織聯合政府之希望雖廣，保障一黨專政之制度未廢。國民黨不無歡迎各黨合作之言說，而各黨猶感自由在在受威脅。使向心之力難建，離心之力易增。

(二) 國共兩黨雖俱有救國之心，而緣於第一項原因，黨見錯銷，互信之心毫無。其他黨派亦各有其鞏固獨立之觀念，執政的黨則傾注於如何維持領導，在野的黨則傾向於如何求得保障，乃相互不擇手段，迷信武力，把陷在水深火熱中的人民志掉了。祇憑着社會主義的空想，沒有一定之方針，在自私中求改組，何怪彼此的距離愈走愈遠。

根據以上的理由和癥結，我們所要確立的改組方針有四點：

- 一、改組後的政府應該完全站在人民的立場，要充分表現民意，所以要加多容納無黨無派份子，以減少各黨派間的對立性。
- 二、改組後的政府應該消滅權力主義的存在，所有軍隊，警察，司法，人民，須絕對超越黨派。
- 三、改組後的政府應該有計劃有組織地實施一切政治，軍事，經濟，社會，文化等各部門政策，使各黨派不致各行其是。
- 四、地方政府亦須改組，因為現有各地方政府妨害人民自由，尤甚於中央。

根據以上所述改組方針，我們提出改組方案如下：

① 國府委員，行政院政務委員及各省市政府委員人選應以三分之一屬諸國民黨，三分之一屬諸國民黨以外各黨派，三分之一屬諸無黨派。三分之一無黨派入選，應由各黨派提出應選名額半數之候選人名單，再由各黨派混合選舉之。

國府委員會為政府之最高國務機關，決定一切立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃及預算，各部會長官及不管部政務委員之任免，暨立法監察委員之任用。

② 軍隊國家化。澈底調整國防部組織法。國防部長由國共兩黨以外人士任之。參謀總長以下至伍長為現役軍人，一律應宣誓脫黨，如有協助黨派行動，經檢舉證實者，即予退役，並受應得之處分。

全國軍隊可依照美國顧問所提計劃整編。

③ 全國警察應一律宣誓脫黨，如有協助黨派活動，經檢舉證實者，即予撤職，並受應得之處分。

④ 全國司法人員應一律宣誓脫黨，對法律負責，如有協助黨派活動，經檢舉證實者，即予撤職，並受應得之處分。

我們相信這是使權力政治成為過去，漸向民主政治的最低要求。這個要求如能達到，人民的權利和自由已有相當保障了。反之在國民黨方面也並沒有完全放棄他的領導權。在理論上是應該可以接受的。所以這個最低限度的方案，尚不能接受，那就可以證明對政府的改組是毫無誠意。希望全國人民以及各黨派團結起來，完成這個使命。(八月三十一日)

# 釋中國民主社會黨改組政府方案

孫寶剛

近年來政治，經濟，軍事，文化，以及社會各部門，充滿着惡化，腐化，以及不良的現象，這是中外所週知的；歸納其原因，不能不說：總其成的現政府沒有盡其責職，已經不能完成其應有的使命，所以要中國進步；或要現在的病根除去非改組現政府不可，這也是中外，或國民黨內黨外所公認的事實。但是從政治協商會議到馬司的聯合聲明，為時半年餘，改組的希望，已經由可能而至微薄，這幾天雖改組政府這件事又熱鬧起來，但另一面全面的內戰已經展開，更使微薄的希望渺茫起來。我們在這裏便問：是不是非打個你死我活，才能改組政府？在你死我活以前，能不能提出一個方案，可以達到政府改組，實現和平統一，使人民可以稍喘一口氣，國家漸漸走上建設的路上去？

我們認為打個你死我活，絕對不是辦法，以往改組政府所以不能成功的最大原因，還是因為國共兩黨，各黨各派，乃至全國人民都有幾個不正確的觀念，在阻止着政府改組的成功。一般人在意識上都好像政府是國民黨的私產，現在共產黨的勢力強大了，世界潮流上，一黨專政已不通行，所以要容納共黨和各黨各派來參加政府，幾個月來冠蓋往還，所討論的却不外乎：怎樣使各黨各派力量量的對比，使各黨各派都能接受。但在朝的黨確仍在考慮怎樣還能繼續領導，在野的黨則在考慮怎樣可以得到保障，他們沒有想到國家是人民的國家，政府是人民的政府，專討論如何維持黨的領導和黨的保障，而不以民意為歸依，使民意如何真能來領導政府，或至少漸漸領導政府，以及人民如何真能得到保障，是患着根本上的錯誤。因為中國有黨派性的人民，比較還是極少，黨得了領導和保障，並不能代表人民，人民在水深火熱之中，黨的領導和保障又能維持多久呢？反之，個個黨員都是人民，如人民能領導和得到保障，那各黨各派就不愁沒有保障和領導了。這一個基本認識沒有確立，所以就不擇手段，利用私有的武力，想打個你死我活，以為武力勝利了，刀鋸之下，對方就是有正義，有真理，也不敢出聲，祇可忍氣的由此方搬佈，而此方遂作之由我，自鳴得意，自命民主。這真是極大的錯誤。姑無論其內戰究竟能不能打到你死我活，即是到了你死我活，試問整個社會在崩潰之中，得意和民主又從何做起呢？所以迷信武力，不站在人民的立場，以求國事的合理解決，是終究不能解決問題的。再加上各方面所謂維持領導和求得保證，却沒有一定的標準，都在機會主義之下，利用一時環境之有利與否，而得寸進尺，所以今天討的價，雙方都經同意了，明天，每以某一因子的改變，而推翻前案，試問國家的政治這樣辦法。怎能得到一個同意的協議，使國家走上軌道呢？所以我們認為這幾個基本觀點不糾正，無論那一黨那一派，甚至那一個人，都是錯誤的，都是在自私之中來尋求自利。

至此或者有人說，我們在唱高調了，政治是一個現實的東西，她一方面須要論理來做政治的鵝的，另一方面不能和現實脫節，而成爲空談。國民黨執政及二十年，政府即不能爲私產，也得居于領導地位，蔣主席是國民黨的領袖，過去對國家有功勳，自應居于首要，使他繼續地爲國努力。這許多話都講得很對。我們現在強調人民的立場，並沒有抹殺國民黨的立場，更沒有抹殺國民黨的立場，在理論上黨是比較上對於政治有興趣，有心得的人民的一羣，在政治中他們有其優越的地位，不過因爲現在黨派的對立性太激烈，人民的立場太沒有顧慮到，所以我們要來強調一下，以解決目前的危機。我們認為改組後的政府，如能無黨無派的份子增加，一方面可以增加民意，另一方面可以沖淡黨派的對立性，因爲在政府中多了無黨無派的人，那末政府要通過一條專爲一黨利益的議案，比較上困難，有時在黨與黨之對立上，也比較能得到仲裁和調停的作用。又國家權力之所在，不外軍隊和警察二項，而保障人民權利與自由的，當然是司法，所以前二項如能國家化而再能司法獨立，超出於權力和黨派之外，人在法律前，一律平等，人民和黨派自然俱有保障，而權力或武力的政治，是可以相當過去的。那時如更有計劃地和有組織地，實施政治，軍事，經濟，社會，文化的計畫，那末改革社會，使國家達于隆盛之域，並不是困難之事。



上面說的還是屬於理論方面，于此我們根據了上述的理論，和現在國內的實況，提出幾個具體辦法。

一、關於國府委員會，行政院的政務委員以及各省府的委員，其委員的構成，應以三分之一屬之國民黨，三分之一屬之各黨各派，三分之一屬之無黨無派，這樣比政協所規定二分之一屬國民黨，二分之一屬之各黨派及無黨派，似有彈性而較能代表民意，至三分之一無黨派之產生方法，可由每個黨派提名應選名額之半數，然後由各黨派混合選舉之。國府委員會為政府之最高國務機關，對於立法原則，施政方針，軍事大計，財政計劃，及預算，各部會長官及不管部會政務委員之任免，暨立法監察委員之任用均屬之。

二、關於軍隊國家化者，須先將國防部組織澈底調整，使其系統化，效能化並合理化，國防部長由國共兩黨以外人士任之，參謀總長以下至各連排伍長為現役軍人，一律宣誓脫黨，其有常任各黨派黨務工作者應予轉業，以後軍人絕對超此黨派，如有協助黨派行動者，一經檢舉並證實，即予退役，或受應有之處分。全國軍隊可照美顧問團所提計劃整編。

三、關於警察者，全國警察，一律宣誓脫黨，其有長期曾任黨務工作者應排除於警察之外，以後如有協助黨派活動者，一經檢舉並證實，即應撤職，並受應得之處分。

四、關於司法者，全國法官，一律宣誓脫黨，專向法律負責，其有長期任黨務工作者，一律排除於司法界之外，以後如有協助黨派活動者，一經檢舉並證實，即應撤職，並受應得之處分。

我們相信，這是使權力政治，或武力政治過去，而漸漸向民主的路上走的最低要求，上面的方案，完全是以全黨人民為立場的，全國的人民以及全國的黨派，能够接受這一個方案，我們就可以和他們合作，以促進政府的改組。國事到了今日，任何人不應再守緘默，希望大家起來，造成和平統一的龐大運動，以救救這水深火熱的人民，而把國家走上建設的坦途罷！

## 民主社會黨代表蔣勻田對憲草意見

本席代表民主社會黨對於憲草提供若干意見，以就教於各位代表同人。此次蔣主席所提交於大會之憲法草案，大部份是全國各黨派及社會賢達代表協商的結果。本黨既曾參加協商，在道義方面，不能不尊重協商的意見。但這部憲草是各方面意見的匯合，所以從理論方面着眼，有若干條文與本黨的理想，亦有相當距離。

我們民主社會黨，以為既是為國家制定百年大法，為全國人民建立共守的常規，第一，須減輕黨派的色彩，第二，須顧及目前實際環境需要。減輕黨派的色彩，始能滲透各方面的意見。滲透的意見愈多，必更能獲得多數人的擁護，能顧及實際環境的需要，運用始能靈活，施行的時候，必可減少許多困難。這部憲草就是在這兩大前提下寫成的。

就減輕黨派色彩說，本憲草第一條就是一個例子，這一條條文已給滲透各方意見，將全國的國民都已包括於主權者範圍以內了。

就顧及環境的需要說，請將本憲草第三章第四章第五章及第六章匯合起來看，就知道本憲草的特點所在。第一，假使國民大會能舉出賢明卓絕的大總統，在憲草規定中可以許他發揮卓越憲法的行為。第二，假如國民大會選不出第一流的大總統，而立法院能同意一位精明能幹的行政院長，則行政院長在本憲草規定中，也可以發揮他的才能，而代替大總統領導建國大業。這些設想，都是使行憲的時候，減少許多困難，可以說執筆起草的人，與參加協商各黨派代表，已煞費慎重斟酌之能事。

這幾天聽見各位代表的高論，有認為本憲草對國民大會權限規定太小者，若從量的方面看，祇有選舉或罷免大總統副總統及修改憲法，似乎少一點；但是從其所行使權力的重要性看，其權限實甚偉大神聖。假使每屆國民大會都能替國家舉出賢明的大總統，則其對於中華民國的貢獻可謂無比的莊嚴神聖了。至於修改憲法權都是最基本重要的權力，所以我們認為國民大會的權力並不小於立法院，而仍在立法院之上。

幾天來聽見各位職業代表的意見，各位婦女代表的意見，尤其是各位邊疆少數民族代表的意見，本黨都願意予以同情的考慮。

## 民主社會黨代表伍漢池對憲草的意見

本席意見，認為這憲草，很能够充分地表現出民主政治的精神。同時，亦能够與近代憲法的思潮相配合。蓋自十九世紀以來，歐美各國的憲法，不管是內質或外形，都深帶上了個人主義與社會主義的色彩。個人主義所爭的是政治平等，社會主義的主要目的是要經濟平等。我們這憲草，把這兩種思潮收進去，第十二章是政治平等主義的具體的表現。第十三章，一三八條——一四二條，是表現了社會主義的精神。這兩種精神，即在全部憲草中。隨處都見到的。特別是立法院，表現得相當顯明，立法院的權力，比較上來說是很大的；惟其如此，民主政治的精神更加充實。我們這樣說，是說這憲草是盡善盡美的。因為我們知道，這憲草是客觀環境要求的結果，又必要加上三民主義全部的基本原則，這樣一來，所以寫成這目前的憲草，如果我們要把這憲草修改到更為完美些，那麼，我們希望各代表詳細研究，提供意見，作今後修改的參考。

# 民主社會黨關於退出民盟聲明：

本年八月廿九日，本黨曾有一函致民盟，要求「民盟重要聲明，均須預先取得本黨同意」。此函在邏輯上，並不包含本黨重要舉措均須預先取得民盟同意。民盟乃應時代要求的一廣大的爭取民主的聯合體，本黨原為發起人之一。自與海外民主憲政黨合併，改組為民主社會黨後，為表示本黨立場，乃有八月廿九日對民盟之聲明。此次參加國大，所以完成憲法，所以期望以憲政代替訓政，較之於停滯在專政階段，自進一步。本黨既無武力，又無地盤，對於接近民主之路，豈能舍而不顧。本黨同仁受大多數人民淪於破產慘罹戰禍之呼聲所感動，自問可告無罪。今接民盟來函，謂：「礙難在本盟內繼續合作」，本黨自有主義，自有政綱，與其因牽掛而起糾紛，自不如各自獨立之為得計。至於爭取和平，實現民主，與夫軍隊國家化之主張，同仁既已揭鑿於先，自當努力貫徹於後。至於本黨黨員參加民盟者，在此情形下，本黨當依據本黨黨章處理之。

卅五年十二月廿七日

# 卅五年八月廿九日民主社會黨

## 致民主同盟函

漱溟先生并轉 均鑒國家社會黨與民主憲政黨正式合併改名為民主同盟諸先生

中國民主社會黨業經本黨召集之代表聯席會議於本月十六日全體通過關於本黨今後與 貴盟之關係可以下列兩點說明之

(一) 民主社會黨與民主同盟繼續合作

(二) 民主同盟如有重要聲明須事先徵得本黨同意

上述兩點經此次大會會議通過紀錄在卷相應抄錄原案即希 查

照為荷 肅此敬頌

公綏

張君勵拜啓卅五，八，廿九

關於本黨黨員加入民盟及與支部之關係仍參照七月廿日去

函辦理

## 中國民主社會黨對於和談之意見

本黨對於最近國共兩黨之恢復和談，寄於無窮希望。回憶年來國共兩黨和談之所以不能成功，其最大原因，在彼此各有其兵力，一面互相猜忌，以爲對方有消滅我之野心，一面各自稱雄，以爲我有消滅對方之機會，今後若仍復如此，和談恐永不能成功。然本黨對於此次和談，猶寄予無窮希望者，因爲還軍於國，還政於民，已成爲政協決議，國共兩方亦皆承認，此事必當實行。本黨希望國民黨先從自身做起，現在中央政府關於黨與政府之界限，尙未明白劃清，亦可說黨在政府之上，軍隊屬於黨，政府受黨指揮，今爲免除共黨之猜忌，惟有國民黨切切實實還軍於國，現役軍人完全脫離黨籍，國民黨退處普通政黨之列，同時還政於民，則共產黨所以猜忌政府與國民黨合而爲一的心理，或可消除，能如此，國民黨方可以光明磊落要求共產黨還軍於國，和談關鍵得此即可迎刃而解。

聞中共方面堅持恢復一月十三日以前狀態，假令中共亦還軍於國，國共兩黨並非割疆分治，則國軍駐紮於彼此共有之國土，便無所謂一月十三日以前與以後之分，中共同時又反對業已召開之國大與其通過之憲法，但其所通過之憲法係根據政協憲草，應爲各方所共認，即有未能同意之處，俟下屆開會依照修正條文提出修正，至國民黨既還政於民，則不祇是開放中央政權，地方政權亦應同時開放，中共又何必一定劃分某地爲中共政權，某地爲中共以外之政權，良以同處一國之中，同一法系，同一政制之下，方能成爲國家，誠如上文所言，則還軍於國，還政於民，國共二方皆以誠意勉力實行，方是民主，方是和平，能和平民主，國家自然統一，自然強大，否則各擁其黨有之軍隊，各握其黨有之政權，即是反民主，反民主則不能和平，不能統一。民主之真諦不在文字之宣傳，而在事實之表現，和談之結晶在此，改組政府之精神亦在此。

今國家情勢，危殆已極，經濟崩潰，魚爛將亡，到底有何大不了之事，而不能棄嫌歸好。

本黨對於國共兩方皆無偏袒，希望兩方皆能切切實實還軍於國，還政於民，共同造成一個超然於各黨之上公平正直之法治政府，自然可以受舉國民之擁戴，千言萬語之和談，必以此爲根本，能如此纔算覺悟，能如此就是成功，區區之意，全爲垂死人民請命，望國共兩黨人士其接納之。

# 中國民主社會黨對目前時局意見

三十五年十二月三十一日

國民大會已於本月二十五日正式閉幕，所通過的憲法，確包含有許多民主的原則，民主社會黨在改組以前的國家社會黨時代，始終堅決反對獨裁政治與一黨專政，今後當更求民主政治的實現，而努力奮鬥。但民主政治的實現，決非一蹴可幾的。我們的黨是一個普通政黨，無武力、無地盤、可是我們始終主張政黨是不應有武力與地盤的。在此情形之下，惟有就現實狀態之下與可能範圍內求逐漸接近真正民主之路而已。我們所以參加國大，其動機亦不外此。制憲是國家的一件大事，能使全國各黨派共聚於一堂，自最爲理想，但因中共不參加這一次國大，未能如預期的美滿。我們對此抱有無限的遺憾。憲法通過後，接着發生的問題，該是如何使這憲法實施。此次國大已通過行憲日期（三十六年十二月二十五日）與行憲以前的實施程序，在這實施程序中，我們特別注意下列三點：①憲法公布後三個月內制定各種有關之選舉法，②依照憲法產生的國大代表，立法委員與監察委員的選舉，於選舉法公布後六個月內完成之，③此次制憲的國大代表，其任期至依照憲法選出的國大代表集會之日爲止。我們以爲根據這三點，或能尋出大局轉機的一線希望。利用此數月的時間，爭取全面和平的實現。

我們以爲政府既已騰出半年以至一年時期，就應從種種方面，作促進和平統一之措施。政府應先致力於和平之實現，然後再談改組各黨派的聯合政府。良以和平不實現，戰爭行爲不終止，整理財政安定金融等等，亦無法一一實施也。

以下是我們的主張，亦可說是我們的建議：

**第一、停戰命令，應由國共雙方澈底施行，且由執行小組參加。**

**第二、即日恢復國共兩黨的和議，政府當局應派員前往延安或邀請中共首腦來京，商討一切。**

**第三、國共兩黨應以最大的忍讓，解決關內關外地方政權，以及駐軍地點。**

**第四、依照整軍方案，切實實行軍隊國家化。**

**第五、由國共談判中求得基礎後，擴大爲全國黨派會議，各民主有力團體，亦應邀其參加，共**

**商一切政治問題，以奠定法治基礎。**

**第六、從現時起，政府應即依照這次國大所通過的憲法，切實保護人民身體言論結社講學等基**

**本自由，換句話說，切實結束國民黨一黨專治。**

民主社會黨，凡對於我國和平統一民主有益的事，無不竭力以赴，我們認爲祇要大家以國家民族前途爲重，互相忍讓，不逞意氣，不計私利，我們實在看不出何以不能造成全國和平之氣，而共同埋頭努力於建國大業。古語云：『亡羊補牢，未爲晚也。』

# 改組政府聲中答客問

伍憲子

改組政府之聲，最近甚囂塵上，不祇引起全國人士注意，乃至全世界人士亦皆注意，改組政府其關係既如此之重，到底用何方式改組，方足以滿人之望，挽救垂危之局。昨有友人以此爲問，爰就所見答之，此是我個人之意，并非代表本黨發言。

友人問，國民政府將改組，請貴黨參加，國民黨人是否有此誠意。貴黨參加政府之後，是否有辦法能安定此危局。據普通人的觀察，多少爲國民黨之改組政府，請各黨參加，是請客式，貴黨多分幾席位，爲貴客，結果一事不能辦，貴黨豈不徒供犧牲乎，幸有以解我之疑。

答曰，國民黨誠意與否，我不敢以不肖之心待人，我相信蔣主席與國民黨中之開明分子，必具有誠意。請客不是壞事，劉玄德三顧草廬，聘諸葛亮，禮意之隆，何嘗不是請客。但諸葛亮應聘之後，劉玄德之主權，與諸葛亮共之，且授之矣，故請客不壞。現在國民黨，是一黨專政之黨，照例無須請客，則是有意讓出主權，最低限度，亦想與客共之。然而外間仍疑國民黨不誠，仍錯誤其請各黨參加政府爲請客，且預料其結果爲將遂客，被請之客，結果徒供犧牲，此種揣測，我以爲亦不誠。我以誠意待國民黨，我認定國民黨必要有誠意，然後改組政府始有功效。否則始請客，而終慢客，甚或遂客，則彼犧牲不是客，而是國民黨。

友人復問，誠如子言，則子已深信國民黨有誠意，子殆贊成參加政府矣，但是貴黨何以遲遲無參加之表示，到底子之意，是否即貴黨之意，貴黨之意，是否亦同子之意。

答曰，我已言之，此是我個人之意，并非代表本黨，我今再鄭重聲明。

我信國民黨有誠意，是我以誠意待國民黨，但國民黨之誠意，仍有待於事實之證明，因爲誠意蘊在心中，非事實不能表現，國民黨真有改組政府之誠意，請各黨參加，我以爲應有事實表示。

## 第一 要造成聯合主體，其辦法如下。

一、國民黨速召集三中全會，結束訓政，三中全會宜決議，將高於一切之黨權自行撤消，國民黨今後退處於普通政黨之列，黨費不從國庫開支。

二、國民黨軍隊完全交還國家，現役軍人一律脫離黨籍，純粹爲國家軍人。

三、黨團退出學校。

四、黨辦的特務工作，宜即停止。

以上數事，要有痛透切實之通告，俾全國人民相信今後之國民黨是上政治軌道之國民黨，尤應嚴令誥誡從前辦黨人員徹底改變其把持政治排斥異黨之作風，然後可進而與各黨聯合，商量改組政府，此是第一步的表示誠意。因爲去年政協決議，曾爲國民黨二中全會推翻，故今次國民黨三中全會如未

有遷政於民之決議與聲明，則雖欲改組政府，請各黨參加，似未能示信，各黨所以遲疑或在此。

國民黨既退處於普通之列，則與各黨組織聯合政府，是各黨同負責任之聯合改組，并非以國民黨為主體請各黨參加之改組，此點關係極大，移步換形，應請大家注意。

## 第二 要集中全國人才，改組政府。

現在若由國民黨做主體，邀請各黨參加政府，分配各黨以府委及隨部會等席，此種做法，易受攻擊者以口實，詆為各黨分贓。我的意見，以為不如根據憲法，試行責任內閣，既各黨能聯合造成主體，不妨共選出一個能負責任之行政院院長，由行政院院長負責，慎選國家人才，組織行政院，無所謂某黨佔幾席，某黨佔幾席之分配，致犯分贓式的嫌疑。我以為國民黨既專政二十年，其效既可觀，今次改組政府，欲新天下耳目，則國民黨人對於行政院院長一職，不妨退讓，另選各黨或無黨之領袖人才任之，以大公至誠之心，惟才是用，不惟黨是私，則新政府之陣容，必有以動人觀聽。

## 第三 要確定政策

今後改組政府，不在形式，而在精神，目前政治之污濁，既不可為諱，然則如何刷新政治，如何改革幣制，如何安定金融，如何解除民生痛苦，如何和平統一，如何改易國際觀聽，新政府的人才，宜集中精神，預先商定全套計劃，以備實施。故各黨不能和諧，不能以至公至平之心推定一個行政院長，則一切政策無從決定，各黨不能聯合為主體，則一切政策，亦不能推行。俗說「三個臭皮匠，合成諸葛亮」，而況各黨集中人才，假令真能不爭黨見，共以國家人民為前提，則一個諸葛亮之合成，并非難事。諸葛亮之重要，不祇在文治政策，尤在於關張趙馬黃之能聽號令，今後新政府之行政院，必要能做到此，和平統一之工作，自能成功。

友人復問，子之言，理想而已，太遠於事實，試問專政二十年之國民黨，所以自為其黨謀者，絲毫不肯遺漏，黨權無孔不入，黨人排外之性極深，今雖危急，豈肯放棄其高於一切之黨權。蔣主席縱需要各黨派蒞股，但此種需要，不過一時，各黨參加政府之後，招牌掛出，開幕已完，參加政府之各黨，必事事碰壁，自取沒趣而後已。而况黨權之複雜，亦非蔣主席所能駕駛，不觀最近一年來，所謂接收敵偽之主辦者，弄得一場糊塗，軍有軍扒，政有政扒，黨有黨扒，五花八門，紛亂不可紀極，蔣主席未嘗能澄清之，而謂政府改組之後，各黨力量能使政治清明，國民黨人能改變性質，與各黨合作，能改變性質，而遵守憲法，豈非滑稽。然則所謂第一造作聯合主體，第二集中全國人才，第三確定政策，僅能點綴吾子寫文章之資料，斷難現於事實也。

答曰，誠如是，則我們祇有束手待斃，不復談政治而已，我以為政治是人為，國家之亂，並非天定，一部分是壞人拚命幹壞事。一部分是好人斂手怕幹好事，兩者皆有罪過。今國家危殆至此，苟有一縷生機，吾人應培植之，古人說「清談誤國」，其言有至理，更有事實，故吾人今後不必作清談，吾人要切切實實拿出辦法，今次改組政府之事，更當如是。吾人有辦法，政府能聽之，國家之福也，吾人有辦法，政府不能聽之，吾人亦可以告無罪於國人。吾人不能以不誠逆億政府，吾願政府能以至誠表現於事實，未嘗不可以感動各業也。往者已矣，舊賬不必算，今後如何，是所望於國民黨。

客聞吾言，再無詞以難我也，客於是退。再生編者適來索稿，因記是以為篇幅。

上海图书馆藏书



A541 212 0019 9596B





上海图书馆  
608052册 1