

分类号: D663.6

单位代码: 10183

研究生学号: 2008121069

密 级: 公开

吉 林 大 学

博 士 学 位 论 文

张富良

2015年6月

未经本论文作者的书面授权，依法收存和保管本论文书面版本、电子版本的任何单位和个人，均不得对本论文的全部或部分内容进行任何形式的复制、修改、发行、出租、改编等有碍作者著作权的商业性使用（但纯学术性使用不在此限）。否则，应承担侵权的法律责任。

吉林大学博士学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交学位论文，是本人在指导教师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：张颖

日期：2015年6月6日



抗战时期宪政思想研究

Study on the Thoughts of the Constitutional Government
During the Anti-Japanese War

作者姓名：张富良

专业名称：中国近现代史

研究方向：民国史

指导教师：赵英兰 教授

学位类别：历史学博士

培养单位：吉林大学文学院

论文答辩日期：2015 年 5 月 22 日

授予学位日期：年 月 日

答辩委员会主席：程舒伟

论文评阅人：曹必宏、程舒伟、曲晓范、李长莉、李帆

摘 要

抗战时期宪政思想研究

抗战时期的宪政思想是伴随着抗战时期的两次宪政运动而兴起与传播的，对于抗战时期的各个党派的团结抗战政治格局的形成起到了重要的推动作用，是中国现代政治思想史研究的重要内容之一。可以说，抗战时期的宪政思想是中国近代以来宪政思想最全面、最集中、最深刻地展示，思想内容极其丰富，具有极高的研究价值。

抗战时期的宪政思想站在历史的高度、从理论认识上阐述清楚中国在抗战时期实现宪政不仅是必须的，而且可能的，尤其是中国的民主宪政只能在抗战时期实现，这是中国实现宪政千载难逢的历史机遇。抗战时期宪政运动和宪政思想形成具有客观性、广泛性和必要性等特征。宪政与抗战建国的互为条件性，反映了广大民众的意愿，实现了战时政治总动员。明确了制定宪法，实施宪政是抵御外患的利器，只有实现宪政，才能实现御辱抗敌的目标。战时中国迫切需要实施宪政，这也是建设现代国家和保障民权的需要，战时宪政的实施还要与民生的实现与改善结合起来。抗战时期的宪政理论已经认识到了天赋民权说，将人民的自由权利看作是先国家而存的，独立于法律之外的东西，只要凭着“人”的资格便都可以享受，谁也不得加以剥夺或侵犯。战时宪政具有鲜明的中国特色和时代特色，它是不成文宪政与成文宪政、自上而下的宪政与自下而上的宪政、间接民权的宪政与直接民权的宪政的有机统一。

抗战时期宪政思想的系统化、大众化的普及与传播，扩大了宪政思想与宪政理论的社会影响，极大地提高了广大民众对宪政思想与宪政理论的认识，有助于澄清人们对宪政思想与宪政理论的误读。抗战时期宪政思想的内涵虽然非常系统、全面且具有很强的针对性，但战时宪政制度设计的适用性有许多不足，尤其是对在中国实现宪政的艰巨性、复杂性的认识不够深刻，有急于求成的倾向存在。

抗战时期的宪政思想反映了中国各党派的政治主张和政治诉求，是认识各党派在抗战时期参加宪政运动的关键所在，尤其是抗战时期的宪政思想动员团

结了广大民众积极投身到抗日救亡运动中去，发展和壮大了爱国民主力量，对支持抗战起到了重要作用，特别是中国共产党与中间党派开展了广泛而持久的合作，成为了中国多党合作的良好开端。

关键词：

民主宪政，抗战建国，团结御辱，历史机遇

Abstract

Study on the Thoughts of the Constitutional Government During the Anti-Japanese War

The constitutional thoughts during the Anti-Japanese War rises and spreads , which is accompanied by two constitutional government movements during the Anti-Japanese War ,which plays an important and encouraging role in forming the joint Anti-Japanese political landscape of each party during the Anti-Japanese War and which is one of the important contents in the study of Chinese modern political thoughts. Constitutional thoughts during the Anti-Japanese War, so to speak, are the ones which are most comprehensively, centrally and profoundly shown since modern times, whose ideological contents are extremely rich and which have a very high research value.

The constitutional thoughts during the Anti-Japanese War clearly explain from the height of history and the theoretical knowledge that the realization of constitutionalism in China in the Anti-Japanese War period is not only necessary but also possible. Especially China's democratic constitutional government can only be realized in the war, which is a historical opportunity coming once in a blue moon to achieve constitutionalism in China. The formation of constitutional government movement and constitutional thoughts during the Anti-Japanese War has the characteristics of objectivity, universality and necessity, etc. Constitutionalism and the founding of state during the Anti-Japanese War are conditioned, which reflects the broad masses wishes, and which realizes the political mobilization during wartime. Make clear that making constitution and implementing constitutional government are sharp weapons against foreign invasion. Only if we realize the constitutional government do we achieve the goal against the insult of imperial enemies. China urgently needs to implement constitutional government during wartime, which is also the need of construction of the modern state and the

protection of civil rights. The implementation of the constitutional government during wartime must also be combined with the implementation of the people's livelihood. The theory of the constitutional government of Anti-Japanese War period has realized civil rights given by God which think the people's right of freedom exists ahead of state and is independent of the law. As long as you have Human qualifications, you can enjoy them which can not be denied or violated. Constitutionalism during wartime has distinct Chinese characteristics and era characteristics, which is the organic unity of written and unwritten constitutionalism, top-down and bottom-up constitutionalism, constitutionalism of indirect and direct civil rights.

The spread and the popularization of systemization of constitutionalism thought during the Anti-Japanese War expands the social impact of constitutional thoughts and constitutionalism theory, which greatly improves the public understanding of constitutional thoughts and constitutionalism theory and which helps to clarify the misreading of constitutional thoughts and constitutionalism theory. Although the

thought connotation of constitutional government during the Anti-Japanese War is very systematic, comprehensive and strongly pertinent, the applicability of the constitutional government system design during the war has many defects, especially for the understanding of hardship and complexity of implementing constitutionalism in China being not deep enough and having a tendency to rush there.

Constitutionalism thoughts during Anti-Japanese War reflects the political claims and demands of China's parties, is the key to knowing the parties taking part in constitutional government movement. Especially the mobilization of the constitutionalism thoughts during the Anti-Japanese War unites people , which makes people participate in the national salvation movement of Anti-Japanese, which develops and expands the patriotic and democratic forces, and which plays an important role to support the war of resistance. Especially the Chinese Communist Party and the middle parties carried out extensive and lasting cooperation, which has become the good beginning of China's multi-party cooperation.

Key words:

Democratic Constitutionalism, The Founding of The State During the Anti-Japanese War, Unity Against Insult, Historical Opportunities

目 录

绪论.....	1
一、选题的意义与价值	1
二、论文的研究现状综述	4
三、论文的主要内容、研究思路与创新之处	9
第一章 抗战时期宪政思想的形成	11
一、孙中山的宪政设计与国民党实施宪政的准备	11
（一）孙中山的宪政思想	11
（二）国民党实施宪政的准备	14
二、抗战时期宪政运动与宪政思想的形成	18
（一）1939 年—1940 年第一次宪政运动	18
（二）1943 年-1944 年第二次宪政运动	24
第二章 抗战时期宪政运动的开展及其本质属性的认识	30
一、抗战时期实行宪政的现实迫切性	31
（一）抗战与民主宪政的协同一致性	31
（二）战时人民权利限的相对性	33
（三）抗战时期民主宪政的主要目标	35
二、抗战时期宪政实施的历史机遇性	37
（一）抗战时期历史条件的特殊性	37
（二）抗战时期的宪政可消内乱争外援	38
（三）抗战时期宪政的“困难”与“可能”	40
三、抗战建国与宪政实现的内在逻辑性	41
（一）抗战建国与宪政实现的互为条件性	41
（二）在宪政运动中培养实行宪政的能力	42

(三) 宪政与抗战胜利的本质联系	44
四、抗战时期宪政运动的特征	47
(一) 宪政运动产生的客观性	47
(二) 宪政运动存在的广泛性	48
(三) 宪政运动开展的必要性	49
(四) 宪政运动的民众期盼性	50
五、抗战时期宪政的政治设计与制约因素分析	51
(一) 抗战时期宪政设计的总体思路	51
(二) 宪政宣传与宪政实施规划	52
(三) 具有战时特色的宪政形式	54
(四) 抗战时期宪政运动开展的障碍	56
六、抗战时期宪政开展和完成的必要准备	59
(一) 抗战时期宪政教育的普及	59
(二) 抗战时期宪法权利的实践与保障	61
(三) 抗战时期政治训练的开展	63
(四) 政党组织的完善与政治道德的养成	64
第三章 抗战时期宪政与宪法理论的解读与阐释	67
一、抗战时期宪政与宪法的基本属性	67
(一) 抗战时期宪政的涵义	67
(二) 抗战时期宪法的特点	70
(三) 抗战时期宪政与宪法的关系	73
二、抗战时期宪法制定的相关问题	76
(一) 抗战时期宪法需要速成	76
(二) 抗战时期宪法要充分代表民意	78
(三) 抗战时期宪法要避免成为“虚文政治”	80

(四) 抗战时期宪法应以“五五宪章”为蓝本	81
三、抗战时期宪法草案中的人权保障	83
(一) 人权理论的基本认知	83
(二) 人权保障范围的界定	85
(三) 抗战时期对英美人权保障的借鉴	85
(四) 人权保障的主要内容和基本原则	88
(五) 宪法中亟待明确的人权保障问题	90
四、抗战时期宪法与宪政实施的特殊路径	93
(一) 抗战时期宪法实施在于守法精神的培养	93
(二) 抗战时期宪法实施在于民治的完成	95
(三) 抗战时期宪政实现必须解决的关键环节	95
(四) 抗战时期宪法与宪政的实用价值	97
第四章 抗战时期宪政实现的地方组织形式与法治原则	101
一、地方自治是战时宪政实现的基本组织形式	101
(一) 地方自治的内涵及其功能	101
(二) 宪政所具有的制度特征	103
(三) 抗战时期实现地方自治的难度	105
二、抗战时期实现地方自治的路径之争	108
(一) 地方自治应以城市为切入点	108
(二) 地方自治应以乡村为突破口	111
(三) 城市与乡村地方自治的比较	114
三、抗战时期地方自治面临的困境与出路	115
(一) 地方自治面临的现实问题	115
(二) 实现地方自治的出路	116
(三) 地方自治的目标追求	118

四、法治是宪政和地方自治的保障	119
(一) “法”与“法治”的解读	119
(二) “人治”与“法治”的辨析	121
(三) 实施宪政就是要实现法治	124
(四) 制约法治实现的诸多因素	127
五、法治运行与政治制度化的逻辑一致性	129
(一) 政治制度化的实质就是法治	129
(二) 政治制度化是社会进步的常态	130
(三) 政治制度化的具体途径	132
第五章 抗战时期宪政实现的道德基础及发展趋势	134
一、政治道德是抗战时期宪政实现的思想之基	134
(一) 民主宪政的本质是道德政治	134
(二) 民主宪政的手段和方法是道德的	135
二、政治道德是抗战时期宪政实现的精神推动力	138
(一) 政治道德的表现与作用	138
(二) 政治与道德的辩证关系	139
(三) 专制政治下的道德与宪政道德的背离性	141
三、宪政制度精神是抗战时期政治道德的灵魂	144
(一) 政治组织形成的精神内聚力	144
(二) 宪政制度精神的养成	145
四、民主宪政是战后世界发展的大趋势	147
(一) 中国的民主宪政是对世界潮流的适应	147
(二) 真正的宪政必须是民主的宪政	149
(三) 现代民主政治的新特点	151
五、中国民主宪政发展的分析与展望	154

(一) 国民党内有识之士的认识	154
(二) 倡导宪政的知识分子的看法	155
(三) 抗战时期实现民主宪政的三条途径	157
(四)抗战时期实现宪政的准备与步骤	158
结论	111
参考文献.....	117
附录.....	123
作者简介及主要科研成果	140
致谢.....	141

绪 论

一、选题的意义与价值

抗战时期的宪政思想是伴随着抗战时期的两次宪政运动而兴起与传播的，对于抗战时期的各个党派的团结抗战政治格局的形成起到了重要的推动作用，是中国现代政治思想史研究的重要内容之一。过去关于抗战时期宪政思想的研究不仅不够深入和全面，尤其是受到建国之后左倾思想的影响，在这个问题上的研究存在着某些不实事求是之处，有先入为主，即先有结论，再去找材料来加以佐证。改革开放以来，随着思想解放的不断深入，许多研究的禁区被打破，对抗战时期宪政思想的研究也克服了以往简单、教条式的研究，开始进入了深入研究的阶段。随着研究的深入，人们越来越发现了抗战时期宪政思想的研究价值。

首先，抗战时期的宪政思想是中国近代历史上宪政思想最全面、最集中、最深刻地展示，思想内容极其丰富，具有极高的研究价值。

抗日战争是日本帝国主义妄图灭亡中华民族的反侵略战争，它使中华民族处在了生死存亡的极端危机的时刻，只有实行全民族的抗战，革新政治，才能抵御日寇的侵略，救亡图存，而战时宪政则是实行政治革新的必由之路。正是从这一认识出发，在抗战时期的两次宪政运动中形成了丰富的宪政思想，也就是从八个方面阐释的宪政思想，即：

第一，抗战时期的宪政思想必须站在历史的高度、从理论认识上阐述清楚中国在抗战时期实现宪政不仅是必须的，而且是可能的，尤其是中国的民主宪政只能在抗战时期实现，这是中国实现宪政千载难逢的历史机遇。

第二，抗战时期的宪政运动具有客观性、广泛性和必要性等时代特征，反映了抗战时期广大民众的政治诉求，是抵御外辱、赢得胜利的利器。

第三抗战时期的宪政与宪法具有共生性和同步性，战时宪法的制定要适应战时的需要而速成，以五五宪草为蓝本，充分反映广大人民群众的意见，避免成为“虚文政治”，战时宪政可以奠定国内和平之基，可以改变传统治理方式，并且能够实现民生的改善。

第四，政治道德是战时宪政存在的基础，因为民主宪政的本质是道德的政

治，民主政治的手段和方法是道德的，民主宪政尊重个人价值并能提升个人的道德修养，民主宪政还有利于国家意识的形成。

第五，法治是战时宪政运行的保障，法治的两大核心内容就是“法律之内人人自由，法律之前人人平等”。法治的反面是不治而非人治，实施宪政就是要实现法治，而实行法治的关键在于政府和官吏，法治运行与政治制度化的逻辑一致性，政治制度化是社会进步的常态。

第六，战时地方自治是宪政实现的基础，但面临四大困境，即民权思想不发达、推行倡导的举措不够实际、地方事权被剥夺、地方事业无经费。解决的办法在于培养民权思想，扩大宪政运动，发挥对地方自治具有认识和热忱的优秀人才的作用以及提高人民文化程度，发展地方经济等。

第七，抗战时期的宪政理论并不是简单地照抄照搬西方的人权理论，而是结合中国的战时的实际，提出了当时中国迫切需要保障的人权，即表达自由权，反抗压迫权，行为保障权，监督权，平等权，权利义务对等权，人身保障权等。

第八，民主宪政是战后世界发展的潮流，中国的民主宪政是对世界发展潮流的适应，宪政离不开民主，真正的宪政必须是民主的宪政，在从训政向宪政过渡阶段中，一面要准备结束训政，一面要准备实施宪政。

其次，抗战时期的宪政思想极大地促进了民主宪政思想的传播，尤其是启迪了国统区广大民众的政治觉悟，对于获得抗日战争的最后胜利有着巨大的历史作用。

抗日战争期间，在国统区曾经掀起两次声势浩大的民主宪政运动，其中心内容是为了实现全民族全面抗战，赢得对日寇战争的最后胜利，必须在抗战时期实现民主宪政。抗战时期宪政思想的倡导者一致认为，不实行民主宪政就不能避免政治的倒退和抗战的失利，抗战初期那种“一致拥护”国民党政府的态度动摇了，甚至改变了。

思想一经掌握了群众，就会产生相应的社会运动。国统区的民主宪政运动曾因受到压制而一度沉寂，但人民对民主宪政的追求是任何力量也无法取消的。1943年民主宪政运动又开始了新的高涨。这次民主宪政运动新高潮的兴起有其客观原因，国民党在抗日战场上连连失利使人们看到，是国民党的一党专政造成了中国的经济政治危机和军事上的失败，没有民主宪政的保障，就不可能赢

得对日战争的胜利。另一方面，美国总统罗斯福从有利于世界反法西斯战争的角度出发，也希望中国加强内部团结而避免内争不止，建议蒋介石“中国宜从早实施宪政”。这对中国的爱国进步势力无疑也是一种鼓励和推动。1943年9月举行的国民党五届十一中全会议决：“国民政府应于战争结束后一年内，召集国民大会，制定宪法而颁布之”，并允许有限度地研讨宪政问题。一度沉寂的民主宪政运动又活跃起来了。这个时期的民主宪政运动已不再像中期那样一般性的要求结束党治、实行宪治，而是有了明确具体的奋斗目标，即改组现行国民党政府，组成抗日民主的联合政府。

抗战时期声势浩大的民主宪政运动，虽然未能促成全国范围的民主宪政的实现，但它教育和锻炼了民主力量，统一了广大人民群众对于战时期民主宪政的认识，对于赢得抗日战争的最后胜利起到了不可替代的作用。抗战胜利后，政治协商会议得以迅速召开，也应该充分认识到这是抗战时期民主宪政运动的发展和民主宪政思想的传播对民主力量的教育与锻炼的必然结果。

再次，抗战时期的宪政思想从多个方面折射出了中国各党派最基本的政治主张，是理解抗战时期以及抗战以后中国政治局势走向的关键。

抗战时期宪政思想的内容尽管非常丰富，但最集中体现在国民党、共产党和以知识分子为主体的中国民主同盟的宪政主张中。国民党主张的宪政是根据孙中山在《建国方略》中关于军政、训政、宪政三步走的政治设计，但本质上国民党设想的宪政是在国民党“一党治国”体制下的宪政，骨子里还是国民党训政的翻版。中国共产党主张的宪政是新民主主义宪政，是又组建一个各党各派的联合政府，目的是要在中国实现新民主主义革命。而中国民主同盟所要的宪政则是欧美式的民主宪政，他们所追求的民主宪政的基本内容主要包括：结束一党专政，建立各党派的联合政权，实行民主政治；保障人民的言论、出版、集会、结社、身体等自由；开放党禁，承认各党各派的公开合法地位，并立即释放一切政治犯；简化政治机构，分明权责；充实一切地方自治基层组织，普遍实行民选。由此可见，民主同盟所主张的宪政最根本的是取消国民党一党专制的党治，而实行“主权在民”和“天下为公”的民主政治。正因为如此，在反对国民党的独裁和专制方面，民盟是非常坚定的民主力量，但同时，他们又从西方民主的一般原则出发，主张军队国家化。

通过比较分析可以发现,民主同盟的宪政主张与国民党、共产党都有不同之处,但基本上是接近中国共产党新民主主义宪政主张的。一个明显的例证是,抗战初期“一致”拥蒋抗日的中间派人士在民主宪政运动中开始逐步认清了国民党坚持独裁、反对民主的真面目和共产党政策的正确性,并展开了争取民主宪政的斗争。中国民主政团同盟坚持抗日、加强团结、结束党治、实行宪政、实践民主、保障自由等政治主张的提出,既表明在国共两党的论争中加入了一支新的力量,也表明论争的天平在向共产党一端倾斜。这就为抗战胜利后中国共产党与中国民主同盟的合作奠定了坚实的思想基础。

二、论文的研究现状综述

抗日战争时期是中国现代史最重要的组成部分之一,是中国现代史研究不可或缺的内容,而抗战时期的宪政运动及其宪政思想又是构成抗战时期历史思想文化研究的重要内容,是关于抗战时期历史研究不能忽视的内容,尤其是自20世纪80年代以来,已经成为了抗日战争史研究的重要组成部分,据不完全统计,学术界发表关于抗战时期宪政运动及其思想的研究论文在400篇以上,除此之外还有一些相关的研究专著问世。但总的说来呈现出研究宪政运动的成果多、研究宪政思想的成果少,具体来说对抗战时期宪政运动及其思想的研究主要集中在以下10个方面:

一是对抗战时期宪政运动的总体评价。以20世纪80年代为明显的界限,之前学术界对抗战时期的宪政运动的总体评价基本上是否定的,之后学术界的认识有了许多变化,可以概括为两个方面,即基本否定与基本肯定,在肯定方面认为,抗战时期的宪政运动在推进中国近代政治民主化、促进民主和宪政观念的知识化与社会化以及拓展抗战时期政党的生存空间方面有很大的进步作用。这方面的代表成果主要有祝天智的《抗战时期宪政运动的再评价》(《长白山学刊》2010年3期)、闻黎明的《抗日战争时期宪政运动若干问题再研究》(《近代史研究》2006年5期)等;

二是对抗战时期宪政运动产生的背景与原因的分析。对于抗战时期兴起的两次宪政运动的原因,国内学术界的认识比较一致,认为实现民主宪政是支持抗战的迫切要求,是发展抗日民族统一战线的需要,这是宪政运动兴起的最主

要原因；孙中山的“军政”、“训政”和“宪政”三个阶段的建国方略为民主宪政运动的开展提供了可靠的理论来源；中间党派力量的不断发展以及作用的不断增强、民主政团同盟的建立为抗战时期宪政运动的开展奠定了组织基础。从抗战时期的政治体制上看，民主宪政运动的兴起则是国民党一党专政合法性不足的弱势独裁体制造成的。这方面的主要代表成果有朱世海的《论抗日战争时期民主宪政运动兴起和发展的背景与条件》（《中央社会主义学院学报》2002年3期）、祝天智的《论抗战时期宪政运动兴起的体制背景：合法性不足的弱势独裁》（《重庆社会科学》2005年12期）、于彦军的《抗日战争时期国统区第一次民主宪政运动》（《河北经贸大学学报》2010年1期）等等。

三是抗战时期宪政运动的特点概括。抗战时期的民主宪政运动与中国近代以来的历次民主宪政运动相比较，呈现出独有的特点，即中国共产党在宪政运动中起到了重要的引导作用，指明了运动的方向；国民党不能公开反对宪政，宪政运动的政治环境相对比较宽松；抗战时期的民主宪政运动得到了民众广泛而热情的支持，具有较为广泛的民众参与性；国民参政会的设立，实现了共产党与中间党派的联合，使民主宪政运动有了一个合理、合法的斗争平台；抗战时期的民主宪政运动促进了民主宪政思想的传播，起到了重要的政治启蒙的作用等，代表性的成果有耿密的《抗日战争时期大后方的民主宪政运动》（《陕西社会主义学院学报》2009年2期）等；

四是抗战时期宪政运动的历史作用。对于抗战时期的宪政运动过去评价不高，改革开放以来，人们对这一问题的研究逐渐深入，评价也有了很大提高。许多研究人员认为，抗战时期宪政运动虽然没有最终带来真正民主宪政的实现，但历史作用还是巨大的，对唤起民众，获得抗战最后胜利起到很大的作用；宪政运动中关于宪政思想与宪政理论的讨论，对许多民众都是一场关于宪政的教育，推动了民主宪政思想的影响；抗战时期的宪政运动暴露了国民党坚持一党专政的本质，在政治上使国民党遭到了很大的孤立，为其最后败退大陆埋下了伏笔；抗战时期的宪政运动促使中间党派从幻想到觉悟、再到接受中国共产党的主张和领导，使宪政运动最终朝着建立民主联合政府的正确方向发展，这不仅有利于获得抗战的胜利，而且对战后中国的政治格局产生了积极的影响等。这方面的代表成果有孙玉玲的《抗战时期的“宪政”之争》（《天中学刊》1997

年 1 期)、耿密的《抗日战争时期大后方的民主宪政运动》(《陕西社会主义学院学报》2009 年 2 期)、杨蕴成的《论抗战时期中间力量的宪政纲领及其民主运动目标的演变》(《四川教育学院学报》1995 年 4 期)等。

五是抗战时期宪政运动的教训。抗战时期宪政运动有许多的经验与教训需要汲取与总结,现有研究成果多认为:从中间党派自身来说,试图依靠国民党来实现他们所主张的欧美式的宪政只能是一厢情愿的幻想;从人民群众方面看,实现宪政离不开广大民众的支持与参与,要实现宪政就必须教育民众、发动民众、依靠民众,这是实现民主宪政的关键所在;从实践效果上看,抗战时期的民主宪政运动虽然声势浩大,轰轰烈烈,但最终归于沉寂,这说明要在中国实现民主宪政绝非一蹴而就的事,几千年的专制传统不仅根深蒂固,而且深入人心,很难在短时间内能够消除,因此要在中国实现民主宪政必须要有长期的艰苦努力才行。这方面的主要代表成果有陈先初的《20 世纪 40 年代中间党派的民主诉求》(《求索》2003 年 6 期)、《抗日战争时期中间势力的宪政思想》(《北京科技大学学报》2003 年 4 期)等。

六是中间党派与民主宪政运动的关系。过去对中间党派在民主宪政运动中的作用认识不够,主要是突出中国共产党对民主宪政运动的领导作用。随着左倾思想影响的减小和研究的深入,学术界已经认识到了在抗战时期中间党派在民主宪政运动中所起到的特殊作用,即中间党派在抗战时期的民主宪政运动中扮演了一个至关重要的领导角色,对整个运动的兴起、发展都起到了举足轻重的作用,在一定意义上来说是充当了民主宪政运动的领导者,具体地说,中间党派利用国民党关于民主宪政的口号、步骤和方法,与共产党同心协力,组织和发动了国统区的民主宪政运动;中间党派抓住了国民党统治危机加深的历史机遇,突破了国民党关于民主宪政的讨论范围,推动了民主宪政运动的深入、持续开展。这方面主要代表成果有黄敏的《中间党派与抗战时期的民主宪政运动》(《惠州大学学报》1996 年 3 期)等。

七是抗战时期宪政运动主要论争问题。抗战时期民主宪政运动的论争以往的研究涉及的不多,研究的不够深入。近年来逐渐受到了人们的关注,某些学者已开始关注和深入研究这一问题了,河北社会科学院历史研究所副研究员李翠艳发表的《1939-1940 年知识界关于“宪政与抗战”的讨论及其价值体现》(《抗

日战争研究》2006年4期)是这方面研究比较有代表性的成果,她比较全面地概括了抗战时期第一次民主宪政运动中对这一问题的讨论。这个问题就是抗战时期适不适合实施宪政,反对方的理由是:首先是战争与宪政不相容,宪政不能适应战时需要,只有在和平时才能实行宪政。赞成方认为宪政是建国的一部分,以抗战促进建国,抗战正是实施宪政的好时机,应努力促成宪政。难能可贵的是双方的争论不是意气用事,而是心平气和,入情入理,通过争论让人们看清了在战时实现宪政的迫切性与复杂性,也从一个侧面反映了人们对这一问题认识的深入。

八是抗战时期民主宪政运动舆论阵地的研究。这个问题是以往人们研究很少涉及的,是一个比较新颖的研究视角,这方面的研究主要集中在《今日评论》、《民宪》和《自由论坛》三种期刊上,他们对抗战时期的民主宪政运动产生了很大影响。《今日评论》周刊是1939年1月在云南昆明创刊的,总共出版了5卷114期,因抗战时期物资缺乏,交通运输困难而被迫停刊,它是以西南联大教授为主的舆论阵地,对第一次民主宪政运动非常关注,在当时产生了很大的社会影响。《民宪》是中国民主政团同盟主要成员之一左舜生等于1944年5月创办的,在1945年8月停刊,共发行了15期。该刊积极宣传民主宪政思想,对推动第二次民主宪政运动发挥了重要作用。《自由论坛》是1943年2月在云南大学创办的,该刊冲破了国民党当局对于宪政的话语垄断权,澄清了在民主宪政方面的认识误区,是云南大学、西南联大学术、政治思想互动,提倡自由民主的重要舆论阵地,对抗战时期的民主宪政运动以及战后民主自由思想的传播都产生了特殊重要的作用,这方面主要研究成果有谢慧、黄敏的《〈今日评论〉与抗战时期第一次民主宪政运动》(《抗日战争研究》2009年1期)、刘音的《〈民宪〉的宪政思想》(《首都师范大学学报》2011年1期)、邓丽兰的《叩问宪政的真谛:抗战时期〈今日评论〉杂志研究》(《抗日战争研究》2012年2期)等。

九是抗战时期宪政运动主要代表人物的宪政思想。抗战时期的民主宪政运动规模大、参与的人员多,其中有许多代表人物,他们的思想和行动是整个运动的旗帜与导向,对运动有着举足轻重的作用,目前学术界对这些人物的研究集中在张君勱、邹韬奋、沈钧儒、曾琦、张申府等人的宪政思想上,对他们的言行对抗战时期民主宪政运动的影响进行了比较细致的分析,这方面的主要成

果有王玉详的《张君勱与抗战时期的民主宪政运动探析》（《历史档案》1996年2期）、郑大华的《张君勱与抗战时期的民主宪政运动》（《绥化学院学报》2005年5期）、有蔡浩明的《论抗战时期沈钧儒的宪政思想与政治主张》（《嘉兴学院学报》2009年1期）、康之国的《抗战时期曾琦的民主宪政思想探析》（《北京科技大学学报》2005年5期）、吴志刚的《论邹韬奋的宪政主张》（《浙江师范大学学报》1998年4期）、谌玉梅的《张申府与抗战时期的民主宪政运动》（《重庆社会主义学院学报》2011年1期）等。

十是中国共产党新民主主义宪政思想及其实践的研究。这方面的研究成果比较多，研究视野也很开阔，涉及的内容也很多，基本观点是中国共产党不仅积极支持、参与，而且还领导了抗战时期很多民主宪政运动，并且在这一时期提出了新民主主义宪政理论，并且在根据地进行了卓有成效的实践，中国共产党首先批驳了国民党中某些人关于抗战时期没有谈论和实践宪政的必要的错误言论，从中深刻地阐述了抗战与宪政的内在逻辑，并断言新民主主义宪政才是中国宪政运动发展的必然趋势，并且具体地剖析了新民主主义宪政的特质，规定了新民主主义宪政的实现途径，展示了新民主主义宪政的前景。这方面的主要代表成果有张晓霞的《新民主主义宪政的理论与实践》（《长春光学精密机械学院学报》2001年3期）、夏泽祥的《毛泽东“联合政府”的宪政思想与实践》（《青岛海洋大学学报》2002年2期）、王永祥的《中国共产党与抗战时期的民主宪政运动》（《历史教训》1991年1期）、刘山鹰的《联合政府的提出及其宪政意义》（《江苏行政学院学报》2005年3期）、黄汝娟的《马克思主义中国化视域中的新民主主义宪政理论》（《云南行政学院学报》2012年5期）等。

从目前学术界取得的研究成果来看，关于抗战时期的宪政运动的研究还主要集中在对运动及其过程的研究上，对于宪政思想的研究主要集中在几个重要人物的宪政思想上，如张君勱、邹韬奋、沈钧儒、曾琦、张申府等人，研究视野比较单一，研究的深度和广度都有待于进一步提高，尤其是缺乏对于抗战时期宪政思想与宪政理论的整体研究，对抗战时期宪政思想的丰富内容的研究还很欠缺。本文试图在占有第一手资料的基础上，对抗战时期宪政思想给予深入的整理、爬梳与研究，力图再现抗战时期宪政思想的原貌，以弥补这方面研究的不足。

三、论文的主要内容、研究思路与创新之处

本文的主要内容构成。第一部分是叙述抗战时期宪政思想的形成，即孙中山的宪政思想是战时宪政思想的主要来源，而抗战时期宪政运动则是宪政思想形成的直接和现实的推动力量；第二部分主要是论述抗战时期开展宪政运动的迫切性、必要性以及宪政运动的特征与本质属性；第三部分主要是阐释抗战时期的宪政与宪法的基本理论认识及其战时宪法与宪政实现的特殊路径；第四部分主要是论述地方自治是战时宪政实现的组织形式，而要实现地方自治就必须遵循法治原则；第五部分是要分析战时宪政实现的道德基础，即宪德问题，并对战后宪政的发展趋势给予必要的预测与肯定。最后是结论部分，重点是要对战时宪政思想的历史作用给予公正、客观的评价。

本文之所以安排这样的内容，是与本文的研究思路密切相关的。也就是说，本文是在坚持马克思主义历史唯物主义的基础上，坚持从第一手资料入手，在大量占有第一手资料的基础上，注重对时代和文本问题的分析，使用的主要研究方法是文献研究法和比较分析法。

为了弄清抗战时期宪政思想的来龙去脉，就必须把它重新置于产生它的历史环境中去考察，了解它产生和形成的条件与方式，了解它形成的特点，了解它为什么能够引起人们的普遍关注并能产生极大的社会历史影响，在抗战时期的政治历史背景中去理解和解读这些资料，这样就避免了为研究而研究的误解，从而对它的政治思想和社会—文化语境以及两者之间关系的变化、发展作出正确的解释和评价。这既是对历史的尊重，也是对现实的一种启示。所有的议论、分析和评价，都必须建立在对文本的最大限度的完整的、系统的、准确的把握之上，否则就是无源之水，无本之木。本文特别重视对文献的收集、分析和整理，尤其是对抗战时期产生广泛影响的报刊杂志，譬如《大公报》、《新华日报》、《解放日报》、《国讯》、《宪政月刊》、《自由论坛》、《民宪》、《全民抗战》、《时代精神》等进行了深入的爬梳与整理，从这些资料中把握战时宪政思想的基本内容，突出强调对文本的重视与第一手资料的使用，这是本文研究的第一步。

第二步就是要“循着历史发展的本来顺序”来逐步深入研究。后人研究前人的思想往往是先入为主，常常以自己已知的结果或已形成的认识去切割所要研究的对象，这是一种典型的“削足适履”式研究模式，比如对抗战时期国民

党的宪政主张只是简单说成是一种骗局，对中间党派的宪政主张也没有深入分析，只是一味地强调中国共产党的宪政主张和对整个宪政运动的领导等等，这种简单化的研究成果是肤浅的，在许多方面是没有说服力的。伴随着抗战时期两次宪政运动而形成的宪政思想不仅在当时，即使在今天看来也有许多发人深省的见地，是不能简单否定的。历史是真理的阐释者，任何一种在历史上发生过巨大社会作用的思想，绝对不能只做表面上分析，它的影响是巨大的，潜移默化的，持续的，如果循着历史发展的本来顺序去考察就会发现，抗战时期的宪政思想几乎贯穿了抗战时期的始终，其影响是巨大的，甚至一度成为了社会政治舆论的中心，对抗战胜利后的政治格局都产生了深远的影响。

第三步就是梳理研究对象前后左右的相关各方的表面和背面关系，以求对它进行多角度多层次的透视。所谓前后就是要纵向地把握整个抗战时期的宪政思想发展的脉络和顺序，尽量完整地再现抗战时期宪政思想的原貌；所谓左右就是横向地比较抗战时期宪政思想在各个不同的发展阶段所侧重的不同内容，比如第一次宪政运动中的宪政思想与第二次宪政运动中的思想是有很大差异的，或者对同一个问题在不同时期的解读的异同，主要是比较他们的影响；所谓“表面”和“背面”，主要是发掘一种关系的多样性，比如在抗战时期的宪政思想实质上就是中国三种政治道路的三种政治设计，是三种不尽相同的建国方案，是国民党、共产党和中国民主同盟政治立场的集中体现，因此，必须深入细致地分析，才能把握三者之间的异同。虽然说“完全价值无涉法”不过是一种伪命题，任何研究者都不可能是做的完全的“价值中立”，但在科学研究中要尽量摆脱作者自身的限制和偏见还是必须的，这就要求在学术研究中要坚持实事求是原则，对抗战时期的宪政思想做出尽量客观、公正、不带任何成见地研究和认识。

创新是科学研究的价值所在，因此本文力图在研究中有所创新和突破，但由于水平和能力的限制，使得这一目标的实现受到很大影响。从本文的研究综述中可以看出，本文的创新之处在于比较全面系统地分析与研究了抗战时期宪政思想，指出了战时宪政思想的价值和历史作用，同时分析了它的局限与不足。虽然本文的研究还有对于进一步深入，但在一定程度上拓宽了相关问题的研究，尤其是抗战时期思想史的研究，这就是本文的最大创新之处了。

第一章 抗战时期宪政思想的形成

抗战时期的宪政思想是在国难当头、中华民族面临严重生存危机的特殊历史时期形成的，其思想主要来源于孙中山先生的建国设计，而抗战时期先后兴起的两次宪政运动则是战时宪政思想形成的现实推动力量，也可以说，抗战时期宪政思想的形成与宪政运动的发动具有明显的伴生性。

一、孙中山的宪政设计与国民党实施宪政的准备

（一）孙中山的宪政思想

孙中山先生的宪政思想是抗战时期宪政思想的主要来源，战时内容丰富的宪政思想与宪政设计都是以孙中山先生的宪政思想为依托的，可以说，抗战时期的宪政思想是孙中山宪政思想的继承、丰富与发展。宪政是近代中国人民的最主要的政治追求之一。自 19 世纪末以来，伴随着近代中国自强运动的兴起，掀起了轰轰烈烈的宪政运动。作为一种文明制度和新的意识形态，西方宪政观念从输入中国之初就具有鲜明的理性色彩，和“完全功利性的自强富国的目的”^[1]。可以说一部近代政治史，即“是近代民主运动和宪政运动史”^[2]。近代以来，高擎宪政这面大旗的代表人物是民主革命的先行者孙中山先生，又是“最鲜明提出民主宪政口号”的第一人。^[3]

孙中山先生的宪政思想主要集中在他的《民权主义》、《建国大纲》、《国民党第一次全国代表大会宣言》等论著中。其主要思想内涵如下：

1、宪政是民主政治的实现形式，以全体人民的意志为依归。孙中山屡次指出：“政府要做什么样的工夫，都要随人民底意愿，就是政府有了大权，一经发动做工夫之后，可以发生很大的力量，人民要停止他就停止他。”^[4]就是说“管理政府的方法很完全，政府就是有大力，人民只有把他自己的意志在国民大会上去发表，对政府加以攻击，便可推翻，对政府加以颂扬，便可巩固。”“总而言之，要人民真正有直接管理政府之权，要政府的动作，随时受人民的指挥。”

[1] 苗连营：《从传统的家园意识看近代中国的宪政建设》，《华东政法学院学报》2002 年 6 期

[2] 史乃展：《中国宪政运动之史的发展》，《宪政运动论文选集》，上海书店 1990 年版，第 217 页。

[3] 石西民：《中山先生与宪政》，《宪政运动论文选集》，上海书店 1990 年版，第 50 页。

[4] 《孙中山全集》第 9 卷，中华书局 1985 年版，第 351 页。

2、宪政的目的就是要让人民真正直接管理国家政治。孙中山先生指出民权主义就是“要人民真正有直接管理政府之权”，“要人民有充分的政权，可以直接去管理国事。”即所谓“要用四万万人民来做皇帝。”“民权主义就是要拿本国的政治，弄成到大家在政治有一个平等地位。以民为主，拿民来治国。”^[1]具体地说，宪政就是要用四种直接的民权来实现民治。孙中山所提出的民权涵盖内容包括以下四种，即所谓“选举权”、“复选权”、“创制权”和“罢免权”。孙中山认为，“这四个民权就是四个放水池……有了四个民权，人民便可以直接管理国家的政治。”^[2]他清楚地说到，“直接民权的第一个是‘选举权’”。人民得到了直接选举权，还要有“罢官权”，凡是一切官吏，不论官职大小，必须要经过人民的选举才能够产生，人民不仅能够选举官吏，也能够罢免官吏，二者缺一不可。国家除了惯例之外，次要重要的就是法律，人民有权可以自己制定法律，如果法律有不便的时候，也可以自己修改或废止法律，这种修改废止法律的法律权，就叫做“复决权”。人民的这种制定法律的权力就是“创制权”。只有实现了这四项民权，才算具体的、“真正的民权主义。”^[3]

3、宪政实施的具体程序，也称建国程序，或革命程序，这是孙中山贯彻始终的观点。他认为，中国的历史是封建专制长期占据统治地位，而广大群众的知识水平和政治觉悟水平都很低下，暴力革命即便取得成功，然而其最终结果只能将导致国家陷入动荡之中。尤其就中国当下的处境而言，军阀割据，独裁专权，派系混战，各自为政的现实情况，如果不假以专政暴力措施铲除割据势力，中国的民主和社会进步是决难以实现的。所以中国要实现这种跨越性的历史变更或者变革，以下三个时期或者阶段乃是必经之路，即同盟会在1906年即已刊布的《军政府宣言》中所公告的三个阶段，分别是“军法之治”，“约法之治”和“宪法之治”。此即为1914年孙中山将其概约定义的“军治”，“法治”和“宪治”三个阶段。随后孙中山在1914年又将其进一步阐明，将其解释为军政，训政和宪政这三个必经的时期。这一贯穿始终的观点在1924年发布的《国民政府建国大纲》中又得到了充分的论述和体现。孙中山宪政实施程序主要步骤：

[1] 《孙中山全集》第10卷，中华书局1985年版，第796页。

[2] 《孙中山全集》第9卷，中华书局1985年版，第350页。

[3] 《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第476页。

（1）军治或军政时期

鉴于中国的现实情况，普通民众由于自身的局限，不可能加入建国程序中来。此时所有的制度中心即为军政，亦称为军治。而实施军政的目标首先就是通过兵力来实现国家的统一，其次是提高人民的政治觉悟，让民众学习三民主义政治思想。此时目标最为关键之处是打倒军阀，实现国家统一，而并非建设完整的民主议政体制，实施地方选举。只有当这一阶段的中心任务完成之后，才能进入下一阶段——训政时期。

（2）训政时期

这一阶段孙中山设想为最多六年。国民党因已经统一中国，获得了对全国的统治权，此时国民党将开展全国的民主体制建设，由执政党给与民众必要的民主宪政方面的训练，养成国民足够的民治宪政政治素养。因此，以党治国的训政时期的主要任务是以党训政，一方面是通过教化国民，进一步转变人民专制时期养成政治，经济和文化等各个方面的奴隶性和落后观念，学习选举权、罢免权、创制权和复决权等四权的基本知识和运用，了解为实施地方自治和民主制度做好准备。另一方面则要具体的操作实践。国民党要以县为制，指导整个国家进行民主实践，进行地方自治的民主政治、经济、文化具体的变革。衡量训政完成与否的标准即是“一省全数之县皆达完全自治”。此即意味着宪政可以开始。

训政目标可一分为二，但在实践中要分为三步走。一是国家对地方的自治扶植阶段。在这一最开始的阶段，国家要对全国的经济数据进行统测，并进行基本硬件建设，例如人口普查，土地丈量，公路建设等。而对人民的教化，此时的重点在于使民众掌握四权的使用。其次是自治开始阶段。这一时期的具体任务是国家行政机关的设立和初始运作，譬如设立地方立法机构，裁定地价，兴建学校等等。第三阶段则是自治完成阶段。待前两步实现后，开始具体的地方民主框架建设，选举地方行政官员和议员，至此地方的自治才算真正完成。

（3）宪政时期

在全国各个县级地方都已经实现民主自治之后，宪政时期即已开始。在此阶段，由国民代表大会选举产生各省的省长，行使各省的行政权力。至于“该

省内之国家行政，则省长受中央之指挥。”^[1]训政目标达到之后，正如孙中山先生所设想的，“在训政时期，政府当派曾经训练考试合格人员，到各县协助人民筹备自治。其程度以全县人口调查清楚，全县土地测量完竣，全县警卫办理妥善，四境纵横之道路修筑成功，而其人民曾受四权使用之训练，而完毕其国民之义务，誓行革命之主义者，得选举县官以执行一县之政事，得选举议员以议立一县之法律，始成为一完全自治之县。”^[2]也就是首先完成地方的行政管理完备之后，接下来就是“每县地方自治政府成立之后，得选国民代表一员，以组织代表会，参预中央政事。”“凡一省全数之县皆达完全自治者，则为宪政开始时期”。^[3]根据孙中山先生的设计，他对于宪政的实施，除了一条必须先完成推翻反动政权统治之外，可以说没有其他的硬性的限定，因为调查人口，测量土地，办理警卫，修筑道路，是每一个现代国家里的普通政务，而这些政务的完成并不需要很长时间或每天都去办，因此“孙中山先生宪政之实施思想，并没有把所谓的军政、训政、宪政中间放一道万里长城，并没有给实施宪政推延的严重条件，而是主张在推翻反对政权以后，即开始实施宪政。”^[3]这种观点曾经被很多人所接受，所以任何以种种对宪政的实施进行推脱的借口，都显得依据不足或者是故做托词。因为孙中山先生的宪政观就是他一生为之奋斗的民主政治的目标，虽然其中某些成分还有模糊不清和矛盾的地方，但他的宪政观，仍不失为革命现阶段中进步的、一般的民主政治纲领。如果认真加以实行，对目前抗战生长新的力量、准备反攻、争取胜利，对推动中国政治走上民主的道路将成为至为重要的步骤。

同时，孙中山先生的宪政思想还有一个极其重要的作用，那就是孙中山先生宪政的是否真正实行，也将成为国民党是否真正遵循孙中山先生遗教结束一党专政，实行民主的决心底试金石。这无疑是对蒋介石国民党政权实施宪政的真诚程度的一种现实而又严峻的考验。

（二）国民党实施宪政的准备

既然国民党党员自称是三民主义的信徒，以孙中山的三民主义为指导思想，

[1] 《孙中山全集》第9卷，中华书局1985年版，第128页。

[2] 《孙中山全集》第9卷，中华书局1985年版，第127页。

[3] 吴克坚：《孙中山先生的宪政观》，《宪政运动论文选集》，上海书店1990年版，第49页。

而孙中山先生的宪政设计又是得到了社会各阶层的普遍认同,那么,国民党要维护其统治的正统性和合法性,就必须接过孙中山先生这面宪政的大旗。为此,国民党自从1927年建立南京政权以来,一直抓住孙中山先生的宪政这面旗帜,并在表面上作着实施宪政的准备工作。可以说,国民党实施宪政的准备是抗战时期宪政运动发动与开展的必要保障和重要的推动力量,而抗战时期的宪政思想的形成与宪政运动的开展又是密切联系,相伴而生的。从这个角度说,国民党实施宪政的准备是抗战时期宪政运动开展的直接推动力量,间接地促进了宪政思想的形成,这就是国民党实施宪政的准备与战时宪政运动和宪政思想的内在逻辑。

1927年4月,国民党奠都南京,成立了南京国民政府。蒋介石统治集团以“履行总理手定训政程序之遗教”,“誓行三民主义”为标榜,开始实施所谓“训政”。1928年8月,蒋介石主持召开的国民党二届五中全会宣布:“本会举行于训政开始之际”,“兹军事既终,实施训练之一大责任,为本党所负荷,而无可旁贷”。^[1]这意味着国民党训政时期的开始。1928年10月3日,国民党中央常务委员会会议通过并公布了由孙科、胡汉民提出的《训政纲领》,同日,根据孙中山的五权宪法理论,中国国民党中央执行委员会常务委员会通过了新的《中华民国国民政府组织法》,明确规定了“以党建国”、“以党治国”的党治原则,并规定国民政府由主席、委员和行政、立法、司法、监察、考试等五院组成。10月10日,国民政府主席蒋介石和其他委员在南京宣誓就职,这同时意味着具有新特色的训政政治体系的建立。1929年3月,国民党第三次全国代表大会追认《训政纲领》有“法律上确定之效力”,成为国民党训政时期的根本法,并通过《确定训政时期党、政府、人民行使政权治权之分际及方略案》,规定政府由国民党产生,并对国民党负责“以党建国”、“以党治国”的党治原则作为决议经全党通过。1931年5月,针对国民党内各派政治势力斗争、角逐、分裂的危机,蒋介石的国民政府又通过了《中华民国训政时期约法》。但这一《约法》实际上是《训政纲领》的具体化,更加提高了国民政府的行政权力。

然而,就在训政时期约法颁布不久,九一八事变爆发,国难日趋严重。在这种局势下,国民党仍然没有忘记高举“宪政”这面旗帜,于1932年12月召

[1] 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(上),光明日报出版社1985年版,第533—534页。

开了四届三中全会，通过了“集中国力挽救危亡案”，其中关于宪政准备的表示有：要在近期积极推行地方自治，进行宪政开始的筹备工作，并拟定在 1935 年 3 月召开国民大会，制定宪法，以及宪法实行的日期。

1933 年 1 月，孙科就任立法院院长，负责宪法的起草工作。1935 年 11 月 21 日，国民党第五次全国代表大会在中国的存亡之秋通过了《确定救党救国原则案》等诸多决议，其中也包括《召集国民大会及宣布宪法草案》。此时中国要应对最大的问题是面对日本的侵略而做何种抉择，但对于宪政建设并未因噎废食而就此被放弃。其相关决议很好地证明了这一点：“（一）宣布宪法草案及召集国民大会日期，由大会授权于第五届中央委员会决定之，惟务于民国二十五年内实施之。（二）宪法草案由大会接受之，但应由第五届中央执行委员会据大会通过之重要宪法各提案修正之。”同年 12 月 4 日五届一中全会决议：1936 年 5 月 5 日宣布宪法草案；11 月 12 日开国民大会；“国民大会代表之选举，应于 10 月 10 日以前办竣。”^[1]

1936 年 5 月 5 日，国民政府宣布了“中华民国宪法草案”，即所谓的“五五宪草”。该宪法草案共计 8 章 148 条。同年 10 月 15 日，由于国民大会代表的选举工作没有能够如期完成，国民党中央会决定“国民大会代表选举既未能如期依法办竣，大会应延期举行。”^[2]

1937 年 2 月 19 日，国民党五届三中全会决议通过“关于国民大会之提案”，主要决议：“（一）督促该管理机构，继续办理选举，于今年十一月十二日召开国民大会，制定宪法，并决定宪法实施日期。”但国际形势风云突变，而且大大超过了国内的预期。未及会议召开，日本的侵略步伐就已变本加厉。1937 年 7 月 7 日，“七七事变”爆发，拉开了八年抗战的序幕。在军事第一，生存第一的局势下，原定 11 月举行的国民大会根本无法预期举行，由于日本帝国主义的入侵，阻断了中国民主宪政建设的运行。

到 1938 年 2 月下旬，据不完全统计，“预定 1200 名国大代表中，仅选出 874 名，尚有 326 名没有选出，冀、察、平、津、鲁等五省市一个都没选出。”1938 年 3 月底，国民党临时全国代表大会竟在国家危亡之际紧急召开。大会通

[1] 马起华：《抗战时期的宪政运动》，《中国近代现代史论集》第 26 编，台湾商务印书馆 1986 年版，第 901 页。

[2] 马起华：《抗战时期的宪政运动》，《中国近代现代史论集》第 26 编，台湾商务印书馆 1986 年版，第 906 页。

过的《抗战建国纲领》，其中心议题已经不再可能是民主、宪政，而是救亡图存。但关于宪政的建设并未被国人所完全遗忘，不过此时的训政有了新的附加内容，“实行以县为单位，改善并健全民众之自卫组织，加强其能力”，这也是蒋介石的全民抗战，焦土抗战的核心内容之一；“并加速完成地方自治条件，以巩固抗战中之政治的社会的基础，并为实施宪政之标准。”^[1]1939年9月，随着抗战形势的变化，《请政府明令定期召集国民大会，制定宪法，实行宪政》在国民参政会四届一次会议上获得通过。此时反侵略的抵抗战争已成为国家之常态。人民群众对战争的阶段成果并不满意，探究战斗结果的的审视目光也逐渐转变，由外而内，开始关注自身的国家体制建设是否适应抗战需要。由此抗战时期的第一次宪政运动便轰轰烈烈地开展了起来。1939年11月7日，国民党五届六中全会通过决议“召集国民大会，并限期办竣选举案”，决定在1940年11月12日召开国民代表大会，“以期早日制定宪法，俾于抗战胜利之日，完成建国工作未竟之功”。^[2]1940年9月18日，国民党中常会以各地交通因受战争影响，召开国民大会有困难，决定“展期至战后，再行召集。”1940年12月，国民大会在陪都重庆建筑完成了国民大会堂，可是1941年8月9日，日军飞机集中轰炸，把这座未启用的大会堂炸成了灰烬。不久，太平洋战争爆发，国际国内形势更加恶劣，召开国民大会，制定宪法，实现宪政便再次沉寂了。

1943年9月8日，国民党五届十一中全会通过了邹鲁等人的“召集国民大会实施宪政案”的提案，认为“现胜利之降临，已在指顾，建国时期中，更须全体国民思想能力之集中，而推进世界民治之工作，尤不可缓，故召集国民大会，实施宪政，实属必要。”国民党五届十一中全会此时此刻的这个提案显示出了一部分国民党元老和政治家的政治超前意识和先见之明，决定“国民政府于战争结束后一年内召集国民大会，制定宪法而颁布之，并由国民大会决定实行日期。”从而为宪政的建设做了很好的铺垫。

综上所述，国民党对宪政的实施，虽然不一定是真诚的，但在表面上是一贯的，当时人们对这一问题看的还是比较清楚的，虽然他们对国民党实行的宪政准备也表现出不满，并大有微词，但总的说来还是比较客观、冷静的。他们

[1]马起华：《抗战时期的宪政运动》，《中国近代现代史论集》第26编，台湾商务印书馆1986年版，第903页。

[2]马起华：《抗战时期的宪政运动》，《中国近代现代史论集》第26编，台湾商务印书馆1986年版，第909页。

认为：“过去二十多年来宪政运动的没有成绩，难免不使一般人感觉冷淡，不能引起他们的关切和兴味。”^[1]而“孙先生逝世之后，国民政府诞生，国民党执权训政，岁人事蹉跎，而其志固在促宪政之完成。”^[2]当时许多进步知识分子都公开认可“我们不仅相信国民党将必积极推动宪政运动，而且相信国民党所要实现的宪政，将必是真正的民主政治。”^[3]1939年10月28日对于国民党政权一再改变国民大会召开的日期，人们表现出了很大的反感和不满，认为“过去国民大会几度延期，已引起了人民的反感与责难。”同时又表示从1932年起，虽然“国民党一再准备实施宪政。”^[4]但应对国民大会的延期表示理解：一是日寇的进攻，使“政治，经济和文化中心的所在，一时都尚不能确定，择地集会，自有困难”；二是抗战爆发后，每个人的责任还不够明确，“遂行召集开会，亦有不便”；三是过去代表产生的办法还有很多缺陷，“倘竟草率完成，一方面既不能代表民意，一方面亦未尽选贤能事。有此三种原因，政府宣告暂缓是必要的。”^[5]

二、抗战时期宪政运动与宪政思想的形成

（一）1939年——1940年第一次宪政运动

抗战时期的宪政思想是在两次宪政运动中酝酿、形成于传播的。在宪政运动中，由于社会各界人士对宪政问题的全方位讨论和论辩、探索，直接推动了宪政思想的形成，并且随着宪政运动的开展而扩大了影响，宪政思想与宪政运动相伴而生、互相促进，相得益彰。抗日战争全面爆发以来，国共两党以民族大局为重，捐弃前嫌，共赴国难，实现了第二次合作，共产党和中间党派的合法地位得到了国民党政府的默认，出现了全民族团结一致抗日的局面。实现宪政是孙中山先生的建国设计，国民党自称是孙中山思想的继承者，这给国统区广泛“开展民主宪政运动提供了根据和机会。”^[6]抗战时期第一次宪政运动的发

[1] 萧敏颂：《宪政问题与宪政运动》，《国民公论》2卷第9号，1939年10月。

[2] 社评：《实行宪政之时》，《大公报》1939年9月20日。

[3] 张友渔：《国民党与宪政运动》，《全民抗战》，第94号，1939年12月。

[4] 罗隆基：《期成宪政的我见》，《今日评论》2卷，第22期。

[5] 张志让：《扩大宪政运动》，《国民公论》2卷第7号，1939年8月。

[6] 朱世海：《论抗战时期民主宪政运动兴起和发展的背景与条件》，《中央社会主义学院学报》2002年3期。

动与国民参政会的设立有直接关系。

1938年3月,在抗战的紧要关头,面临内忧外困的国民党在武昌召开了临时全国代表大会。鉴于军事形势的危急,国民党决定接受共产党的主张,结束国防参议会。会上通过了《抗战建国纲领》,确定了抗战救国的总方针;决定改变领导体制,实行总裁制,选举蒋介石为国民党总裁,会议还做出关于国民参政会的决议。同年4月12日,国民政府颁布了《国民参政会组织条例》,规定国民参政会为咨询机关,没有实际的行政执行权。它有听取国民政府的施政报告、对政府进行询问、给予建议之权,所通过的决议案对政府并不具备强制执行的权力。虽然抗战时期的国民参政会只是一个战时的临时民意机构,还不能作为政府的一个职能部门独立存在,但在民族存亡的危急时刻,源于抗战时期凝聚人心,团结御侮的需要。共产党、中间党派和社会知名人士均采取了合作的态度,“这就使国民党战时集权体制在外延上获得了比以前更多的合法性资源从而相对稳固。”^[1]以至于“一般人都不能不承认国民参政会在民族革命烽火中的成立,乃是抗战推动国内政治进步的一个重大标志。”^[2]对于国民参政会的设立,全国各界都给予了高度的评价。《大公报》1938年6月18日称赞国民参政会“不但可以巩固抗战时期的团结,且足表示战后政治的归趋”,而且“是发挥民权主义的精神,而树将来宪政的基础。”“在艰难的长期抗战中,此会的诞生,乃象征我们国家进一步的团结,我们要把握住这团结精神,以争取抗战的胜利。”《新蜀报》1938年6月20日也称:“政府召集国民参政会,这不能不说是非常适应目前的形势的,同时也可以说是我国10年来政治上的大进步。”《新民报》1938年7月2日更是称赞“国民参政会的成立,在我国政治史上是一件值得大书特书的事实。”1938年12月,作为前三届国民参政会议长的汪精卫出逃越南,走上了叛国投敌的道路,公开降日。这一事件的发生为全心全意致力于团结抗战的社会各界人士以很大的打击,同时也提出了有用的警示,如何加速宪政建设,努力推动抗战民主进程,调动人民的抗战觉悟和意识,成为了抗战爆发以来面临的必须要解决的大问题,它直接关系到抗战的坚持和胜利,正是在这种历史背景下,1939年9月国民参政会第一届第四次大会召开,实现民主宪政,进行全民族政治总动员就成为了这次参政会议的最为重要的内容。

[1] 许纪霖、陈达凯:《中国现代化史》(第一卷),上海三联书店1995年版,第506页。

[2] 李平心,《宪政运动论文选集》,上海书店1990年版,第353页。

国民参政会第一届第四次大会首先通过了声讨汪精卫叛国投敌的通电，通电明确指出：“汪逆兆铭，身负国家重寄，于去年 12 月出走后，匿迹越南，发表艳电，响应敌前首相近卫文之声明。并与南北诸丑逆勾结为奸。近复啸集败类，在敌人卵翼之下，开伪代表大会，丑态百出，丧尽天良，不知羞耻。”^[1]一些国民党元老也深感于此，也加入支持宪政力量中来。在这次参政会上，以老国民党员孔庚为代表，联合参政会上的 58 人参政员共同提出了以动员民众参加抗战，迅速实现民主宪政的《请政府遵照中国国民党第五次全国代表大会决议案定期召集国民大会制定宪法开始宪政案》，该提案在参政会上得到了极大的反响和普遍的赞同，“建议政府召开国民大会，制定宪法，开始宪政”成为了几乎所有参政员的一致呼声。^[2]代表共产党的参政员陈绍禹等也提出了《请政府明令保障各抗日党派合法地位案》，指出：“为巩固民族团结，以利坚持抗战的国策，惟须使抗日各党派之关系，得到公平合理之解决。”“由政府明令保障各抗战党派之合法权利。”^[3]一贯主张实行宪政的中间党派在这次会上就全国的民主与团结的问题提出了五个提案。由国社党张君勱领衔，有左舜生、章伯钧等 54 人联名提出了《改革政治以应付非常局面案》。该案首次要求结束一党训政、实施宪政的主张。他们认为欧战发生、法币跌落、汉奸猖獗为目前三大困难，而解决这三大困难的办法必须是：“第一，立即结束党治，实行宪政，以求全国政治之彻底开放；第二，立即成立举国一致之战时行政院，以求全国行政上之全盘改革”。只有做到孙中山先生所说的“天下为公”，结束国民党一党专政，给人民以充分的民权，才能调动全国人民的抗战热情和力量，全国人民才能与国事危急“休戚相关”。所以，他们“主张立即结束党治，实施宪政”。^[4]中间党派在参政会上非常活跃，他们由中国青年党、中国国家社会党和中华民族行动委员会的领导人左舜生、张君勱、章伯钧共同领衔，并有 33 人联名提出的《请结束党治立施宪政以安定人心发扬民力而利抗战案》。

实际上，经过激烈的争取和斗争，第一届国民参政会第四次大会上共计通过了七项提案，这七项提案的最为核心政治诉求是一致的，即都是主张尽快实行宪政，而此举涉及到国家的根本的政治体制改革，国民党参政员和其他党派

[1] 孟广涵主编：《国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社 1985 年版，第 596 页。

[2] 孟广涵主编：《国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社 1985 年版，第 583 页。

[3] 孟广涵主编：《国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社 1985 年版，第 582 页。

[4] 孟广涵主编：《国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社 1985 年版，第 586-588 页。

的参政员进行了针锋相对、互不相让的据理力争，呈现出“你起我立，火并似的舌战，没有一分一秒的停止，一直开到深夜三点钟模样，那热烈的情况虽不敢说是绝后，恐怕总可算是空前的。”各党派提出的“结束党治”是指结束国民党一党垄断政权，但国民党参政员却在辩论中大玩文字游戏，偷换概念，混淆视听，故意把“党治”与西方民主国家的政党政治相这两个截然不同的概念混为一谈，因此竭力反对把“结束党治”这一提案写进决议中去。民主党派人士罗隆基、李璜决不动摇，年逾花甲的老同盟会员、作为国社党代表的徐博霖疾呼“一党专政不取消，一切都是空谈”。“当时空气已紧张到一百二十分。唇枪舌战，各显身手，好象刀光闪烁，电掣雷鸣。”^[1]这场政治辩论虽然没有最终达成一致共识，但其中最为引人注目的是大家一致认同的提案，即《请政府定期召集国民大会实行宪政决议案》获得了大会的通过。这个经过激烈讨论形成的议案是本次国民参政会的最大成果，许多人对此欢欣鼓舞。这个提案反映了社会各界一致希望“用法律手段改革国民党专制体制的强烈愿望，也是民主宪政人士在提案中强调的结束党治、实现宪政的具体体现。”^[2]迫于国内形势的压力，蒋介石也认可了大会的这一决议，不久为准备实施宪政，蒋介石委任25人组成国民参政会宪政期成会。以此为标志，抗战时期第一次宪政运动得以抗战时期的中国广泛开展了起来。

抗战时期第一次宪政运动伊始，就在全国各地产生了巨大的反响。在陪都重庆，宪政运动和宪政思想的积极倡导者发起宪政座谈会。在1939年10月1日至1940年3月3日的短短5个月的时间内，连续召开八次政治集会，即宪政座谈。它“以首都为中心，而广泛展开，普及全国。”^[3]1939年10月1日召开的第一次宪政座谈会，参加者除召集人外，有王志莘、邹韬奋、张西曼、张友渔、周新民、章乃器、王葆真等80余人，董必武和吴玉章也参加了座谈。会上大家一致强调，战时民主宪政的实现不单单是政府的事，也是全体国民的事，而要实现真正宪政“尤赖全国人士、社会各方面的负责者，共同负责，共同努力，这就需要民间有一广大的运动，全国人民的运动，以推进之。”指出到会的每个人都不能坐而论道，要积极行动起来，临渊慕鱼，不如退而结网，不仅要

[1] 《孟广涵主编：国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社1985年版，第675页。

[2] 兰芳：《1939年中间党派的宪政提案评述》，《历史教学》2002年7期。

[3] 张志让：《当前的宪政运动》，《建设研究》2卷第3期，1939年9月。

对政府的言行进行监督，更要充分宣传民主宪政，推动宪政运动蓬勃开展的局面，“并将这运动普及到全国去。”10月下旬，宪政座谈会举行第二次座谈时，召集人在原有的12位参政员外，增加了国民党、共产党和职教社等方面的张季鸾、许孝炎、李中襄、黄炎培、秦邦宪、董必武、杨赓陶等7位国民参议员。会议热烈地讨论“宪政于抗战建国之关系”，批评怀疑和反对宪政的种种错误认识。肯定宪政与抗战是不可分割的，“抗战是全体人民的，不是任何一部分人的，只有人民参加政治，人民的力量才能贯彻动员，最后胜利才有把握”，如果不能真正实现民主宪政，不但不能调动人民的力量，也不能实现国内各党派各阶层的团结，也绝不能取得抗战的最后胜利。同时他们还指出“实行宪政，并不是现在的政权就要转移，而是政权的发展”，现在和将来，都要由国民党“领导全国”。11月3日的第三次座谈会，发起人由19位国民参政员发展为25位国民参政员。集中讨论“五五宪草如何征求民意”和对国民大会选举法、组织法发表修改意见。第四次座谈会决定成立宪政促进会，由宪政座谈会25位发起人，在座谈会中，公推85人为筹备委员。11月30日宪政促进筹备会推选25人为常委，并建立起筹备会的组织框架，起草宪政促进会的章程、宣言和工作纲领。在第四次和第五次座谈会上，会议代表对国民大会组织法和选举法进行了尖锐地批判了，并提出很多建设性的修改意见。第六次座谈会到会人数达220人，为历次所未有。确定由对宪政问题有研究者，分别逐条研究“五五宪草”，提出意见交座谈会讨论。重庆的八次宪政座谈，对各地宪政运动的开展，起了重要推动作用和带头作用，不仅得到重庆各界的广泛的支持、赞成和拥护，也得到了全国各地的积极热烈反响。

在妇女界，重庆27个妇女团体，以史良、刘清扬、曹孟君、罗叔章等为主要代表成立了宪政与妇女座谈会。这个座谈会一成立就走在运动的前头，成为一支最活跃的力量。她们广泛地讨论了“什么叫宪法”、“我们需要那种宪政”、“如何展开宪政运动”、“如何促进宪政与妇女解放”等问题。对“五五宪草”提出修改意见，并成立了重庆妇女界宪政促进会和重庆妇女宪政研究会。

在成都，由大学教授等文化界人士组成国民宪政座谈会多次举行集会。青年记者学会成都分会等社会团体还举办了川康建设宪政期成座谈会，有数百人参加，广泛包括社会各阶层。1939年12月10日，成都200余名各界热心宪政

的人士举行集会，筹备成都宪政促进会，并推选促进会的筹备员。

在昆明的各界知名人士也召开了各种各样的座谈会，讨论如何在抗战艰难困苦的条件下实现民主宪政的途径和方法，讨论在抗战时期实现民主宪政的迫切性和可能性，昆明各界人士组成的 10 余家团体在 1939 年 12 月 11 日召开大会，讨论国民大会的产生、召集以及宪法内容等问题。

广西早有自治的基础，1937 年就组织过宪政期成会。1939 年 10 月 27 日，沈钧儒前往桂林。在此他发表著名讲演《关于宪政的几件事》和一时使得洛阳纸贵的著名文章《实行宪政对我国政治前途发展之重要性》，这篇文章赢得了社会的一致赞同，推动了广西的民主宪政运动。1940 年 5 月 28 日，桂林成立广西宪政协进会，通过协进会章程和宣言，选举李宗仁为主席，张志让、郭德洁、程思远、胡愈之等 29 人为理事。要求国民党立刻结束训政，实行宪政，指出宪法必须遵守孙中山的遗教，实践国民党“迭经宣布的诺言”，反映抗战以来人民的意志和要求。宣言对于国民大会代表的产生方法以及实施宪政问题，也在原则上提供了意见。广西的进步团体——广西建设研究会，成立了许多关于宪法的研究小组，对“五五宪草”各章节分别进行研究，举行十数次的讨论。为了影响舆论，他们还在桂林广播电台，向国内广播对“五五宪草”不足之处的反对意见。

安徽省战时文化事业委员会，举行研究宪政问题的座谈会，广东各界热心宪政的人士，“为集思广益，促成宪治”，组织广东宪政协进会。

1940 年 2 月 12 日在延安也召开了隆重的民主宪政促进会，在会上，毛泽东发表著名演讲——《新民主主义的宪政》。他在表达了对民主宪政的支持和拥护后，以战略家的眼光和认识提醒热心宪政的各界人士“真正的宪政决不是容易到手的，是要经过艰苦斗争才能取得的”。“决不可相信，我们的会一开，电报一拍，文章一写，宪政就有了”，“也决不可相信，国民参政会做了决议案，国民政府发了命令，11 月 12 日召集国民大会，颁布了宪法，甚至选举了大总统，就是百事大吉，天下太平了。这是没有的事，不要把你们的脑筋闹昏了。”^[1]敌后陕甘宁边区和晋冀豫、山东、皖南、晋西北各抗日根据地，宪政运动也是波澜壮阔。各革命根据地也纷纷开展了不同规模、不同形式的群众性的民主

[1] 《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 690 页。

宪政运动。中国共产党领导的敌后人民开展民主宪政运动，其意义是要“好好研究一下宪政的道理”，推动全国的民主宪政运动。

民主宪政的愿望和民主宪政的实现是有相当一段距离的，就在全国各地轰轰烈烈开展形式多样的宪政运动的时候，国民党政府在1940年9月以交通不便为由，宣布国民大会延期召开，日期根据抗战的实际情况另行决定。至此，抗战时期的第一次民主宪政运动，历时一年，转为低落。但这次宪政运动的影响依然存在，“它在思想上和组织上锻炼和教育了个民主党派和民主人士，使他们认清了国民党顽固坚持一党专政的本质面目。”^[1]

（二）1943年-1944年第二次宪政运动

抗日战争后期，世界反法西斯战争已经发生了决定性的转变，法西斯侵略势力的失败已成定局，但此时的国民统治却面临了新的危机。在豫湘桂战役中，国民党军队遭到惨败，仅8个月时间就丧失了20多万平方公里的土地，146座城市。这不仅加深了国民党统治区广大人民的不满，而且也引起了国内外舆论的批判，人们强烈要求国民党结束党治，保障人权，实现宪政。抗战时期第二次宪政运动就是以国民党五届十一中全会为契机全面展开的。1943年9月召开国民党五届十一中全会。在这次会议上通过了一项重要议案，即《关于实施宪政总报告之决议案》。这份议案提出：“关于筹备国民大会及开始实施宪政各项应有之准备，由政府督饬主管机关负责办理”。决议还表示战争结束一年后，即召集国民大会。国民党的对宪政态度的转变，虽然很大程度上是“面子工程”，是国民党为应对美国总统罗斯福提出的“中国宜从速实施宪政”、“国民党退为平民”，“国内各党处同等地位以解纠纷”等三点献议而采取的敷衍之策，但毕竟打破了国内宪政发展长期沉寂、止步不前的局面。

中间党派决心利用这个机会，要求国民党把决议变为行动。1943年9月16日，即三届二次国民参政会开幕的前两天，中间党派代表人士张君勱和左舜生向时任参政会主席团主席之一的王世杰正式提出联合设立一个宪政筹备机关，各党各派都有权利参加磋商，以便共商如何推进言论结社自由的开放，以及改进民选机关等问题。1943年9月18日，三届二次国民参政会开幕，同一天，

[1] 苏娟：《抗战期间的第一次民主宪政运动》，《同舟共济》2001年3期。

民主政团同盟主席张澜完成了《中国需要真正民主政治》这篇文章，揭露和抨击国民党一党专政。国内诸报如《时事新报》、《大公报》、《新民报》等较有影响的新闻媒体，也大力呼吁实行宪政和政治民主。面对强烈的社会舆论，蒋介石被迫同意筹组“宪政实施筹备会”。9月26日，参政会主席团提出的《设立宪政实施筹备会和经济建设期成会两机构案》得到大会通过。这样，沉寂四年多的宪政运动开始出现转机。10月2日晚，黄炎培、张君勱、左舜生、李璜、周炳琳、褚辅成等人应王世杰（已改任为参政会主席团成员），邵力子（新任参政会秘书长）、雷震（新任参政会副秘书长）之邀，共同参与进行磋商宪政实施筹备会等有关事宜。为了谨慎起见，并汲取第一次宪政运动的教训，这些人一致建议宪政实施筹备会应以国民党总裁蒋介石为会长，筹备会的所有决议应该得到蒋介石的同意以便推行，其目的是为了求得宪政实施筹备机关的地位。

10月13日，国民党国防最高委员会在讨论国民参政会决议案时，将“宪政实施筹备会”改名为“宪政实施协进会”。10月20日，《宪政实施协进会会员名单》正式公布，它包括“当然会员”（即国民参政会主席团成员）7人，其中常务会员为孙科、王云五、莫德惠、黄炎培、吴铁城、褚辅成、张君勱、左舜生、董必武、傅斯年、王世杰。宪政实施协进会于11月12日在重庆正式建立，抗战以来的第二次宪政运动亦由此正式拉开序幕。为此，中华职业教育社负责人黄炎培曾给予的高度的赞扬，认为：这是“自抗战以来，除制定抗战建国纲领外，当以宪政实施协进会之成立最为重要。”^[1]1943年11月25日，中共对此保持冷静态度，认为所谓“准备实行宪政”不过是国民党“政治解决”中共问题的又一个谋略，“是一堆骗人的空话”，是“为着准备打内战和永不放弃反人民的独裁政治这一目的，争取其所要的时间”。中共指出：国民党若“诚意实行真正民主的宪政”，首先必须“废除‘一个党、一个主义、一个领袖’的法西斯独裁统治，并在抗战期内召集真正民意选举的国民大会”。^[2]

第二次宪政运动的序幕也是率先在国统区拉开。从1944年年初开始，宪政运动便相续在全国各地轰轰烈烈地展开。国民参政会宪政实施协进会公布《为发动研讨宪草告全国人民书》，强调：要使中国成为名符其实的“四强”之一，必须“加强政治建设”，而“政治建设的惟一途径，实以促进宪政为第一要务”。

[1] 《宪政实施协进会的任务——黄炎培对中央社记者谈话》，《国讯》，第353期，1937年10月。

[2] 社评：《评国民党十一中全会和三届二次国民参政会》，《解放日报》1943年10月5日。

开展宪政运动的方法，仍以集会演讲与座谈为主，这些形式对于民主观念的传播和吸引更多的群众参与，发生了积极的影响。从1月到5月，在陪都重庆连续召开各界的民主宪政座谈会，邓初民、史良、刘王立明、刘清扬、曹孟君、罗叔章、屈武、周谷城、张申府、沈志远、何公敢、孙亚夫、郭春涛以及董必武等60多人参加。重庆宪政座谈会，一开始就尖锐地提出，“民主是讨论宪草的先决条件，没有民主，没有言论结社自由，就不能真正由人民研究宪草”。并指出“有宪草而无人权，不能算是宪政”，“实施宪政就要保障人权”，民主宪政要有“先有事实，后有法律”，每个主张民主的人，都有“督促政府实行宪政的责任，都有向民间作普遍的宣传的任务”。

同月，黄炎培、张志让等创办《宪政》月刊。“协助政府从事关于提倡实施宪政之宣传”，“以客观态度，研究宪法与有关宪政的问题，析理只求其真，论事只求其实”。宪政月刊社召集重庆实业、教育、银行、工业界人士，举行宪政问题座谈会，“研讨宪草讨论宪政”。宪政月刊座谈会对“五五宪草”的批评，表达了实业界、教育界人士对现实的不满和对宪政的迫切要求。至9月底，宪政月刊社的宪政座谈会先后举行了9次，讨论了“宪政与经济”、“民主与宪政”等许多问题，发出实业、教育、银行界人士的一片呼声。2月13日，成都各界民主人士发起成立了“蓉市民主宪政促进会”，民主宪政促进会一个最为明确的宗旨就是要进行民主宪政思想的宣传，促进民主宪政运动的开展，积极推动民主宪政的实现，“参加者都是川中一些年高望重又骨气又魄力的人士”，得到社会的舆论支持。《华西日报》发表《崑蓉市民主促进会》的社论，寄望于其“（1）要用大无畏的精神，百折不回，贯彻救国建国的宏愿。（2）要使宪政深入民众，借以奠定绝对必要的民力基础。（3）要强化自身的机构，并使同样机构在各地产生，众力并举地推进一切工作。”1944年5月24日，中国西南实业协会等五个工业团体，举行宪政问题座谈会。就政治、货币财政、物资调剂、管制疏导游资等问题，联合起草《解决目前政治经济问题方案之建议书》，建议书强烈要求取消国民政府对经济的垄断和管制，80多位工业界代表强烈要求实现民主宪政，他们以自己的亲身经历表达了对民主宪政的渴求，要求国民政府给予他们“生产自由！人权保障！”青年党也鼓吹“现时在国家在平时以至战时，求治之

一贯的必要的通常方法，第一是宪政，第二是宪政，第三还是宪政。”^[1]6月20日，成都民主宪政促进会发表宣言，提出不立即实现民主宪政，对内不足以团结各方面的力量，对外不足以争取抗战的胜利，政府只有从速实现民主宪政，才能“坚定人民对将来宪法宪政的信心”，并郑重提出他们对国事的十项主张；代表地方势力的《华西日报》，不断地鼓吹实行民主宪政，主张刷新政治，挽救危机。该报仅在1944年从5月10日至6月13日就连续发表要求民主的社论17篇之多，激烈地抨击国民党“目注心营，无非想暗中灌溉新的暴力统治”，力主“肃清变相的法西斯”。

1944年6月10日至18日，由国民党内民主派人士李济深、柳亚子等倡议，在广西成立了“抗战动员宣传委员会”和“桂林文化界抗战工作协会”等以推动宪政实现为宗旨的组织，他们高举民主宪政的旗帜，坚决反对国民党一党专政和顽固坚持的训政政策，要求国民党兑现承诺，还政于民。广西的运动得到各地的声援，7月初重庆文化界沈钧儒、张申府、章伯钧、邓初民、沈志远、史良、陶行知等20人，率先表示支持，以民主人士黄炎培、张志让为核心的宪政月刊社的同仁也发表声明，大力支持“抗战动员宣传委员会”和“桂林文化界抗战工作协会”的民主宪政主张。成都的《华西日报》也发表了题为《民主动员进行坚决保卫战》的社论，积极响应桂林的民主抗战运动。

在云南，昆明学术界反应也是极其强烈。一些著名学者成立了宪政研究会，并于1944年5月发表了《我们在实施宪政以前的要求》一文。要求国民党应给与人民18项民主的基本要求。7月7日，潘光旦等15位教授出席云南大学等校学生团体召开的“时事座谈会”，同几千名青年学生一起讨论改革政治的问题。8月18日，西南联大教授华罗庚、闻一多等著名学者积极参加学生组织举办的宪政讨论，认为当下中国不应只聚焦于战争，军事的得失，政治才是更重要的切入点，“必须积极改革，准备反攻。”

重庆、成都、昆明各高等学校，都组织有研究民主宪政的团体，召开各种座谈会、讲演会，开设民主讲坛，许多民主党派领袖和无党派民主人士参加指导和到会发表演说。武汉大学协进法学社，连续举行宪政座谈会，朱光潜等教授出席指导。西南联大文法学院主办10次宪政问题的系统讲演，该校政治系

[1] 李璜：《中国青年党对时局的主张》，《民宪》第1卷第4期，1944年6月。

主任张奚若在第一次大会上，发表“现代国家与宪政”的演讲，阐述宪政的历史背景、宪政的精神，指出“民主政治总是胜利的，象希特勒等类独夫，……总不会有好的结果。”燕京大学社会科学研究会，讨论“五五宪草”的总纲、人民权利义务、宪政的实施和修改，该会顾问吴其玉教授在座谈会上说，“宪法中规定政府统治的权力重于人民的权利，那就变成政府权力的保证书”。国民党的“五五宪草”便是如此。燕京大学五个学术团体联合举行民主宪政和言论自由等讲演会，李璜主讲三大自由，指出人身的自由，思想信仰的自由，出版的自由，是“民主政治中必要之三大自由”，主张立刻开放三大自由，承认各政党的合法地位，使各政党能在“将来实施宪政时在平等地位做民主之竞争”。复旦大学也举办了相应的研讨，宪政研究会举行宪政座谈会，黄炎培、章益、张志让、周谷城等著名学者都大力参与。

1944年9月1日，黄炎培、张志让、杨卫玉、褚辅成、冷遹、王云五、吴蕴初、吴羹梅、章乃器、陈北鸥、胡西园等教育、文化、交通、工商、金融、法律各界人士30人联名发表时局主张，要求国民党政府结束一党专政，真正实行宪政民主，“与民更始”，“一新政象”。1944年9月15日，林伯渠在三届三次国民参政会上作为中共中央的代表，提出了共产党的要求。要求国民党应立即停止国民党一党专政，建立联合政府的号召。中国共产党关于成立联合政府的主张一经提出，就在社会上产生了极大的反响，各党各派纷纷表示赞同和支持，1944年9月24日，重庆各界人士举行声势浩大的集会，要求立即实现政府改组，落实孙中山先生的遗嘱，兑现实行民主宪政的承诺，尽早制定有关民主宪政实施的细则和方法。各民主党派领袖和无党派民主人士张澜、沈钧儒、章伯钧、李璜、左舜生、黄炎培、张申府、刘清扬、胡子婴，国民党人士冯玉祥、覃振、邵力子、孔庚、钟天心、司徒德、王昆仑、邓初民、屈武等出席并在会上表示支持成立联合政府的主张。12月末，陪都重庆商会、中国全国工业协会、国货厂商联合会、迁川工厂联合会、中国生产促进会、中国西南事业协会等六个民间团体，也是代表抗战后方民营企业和民族资本家群体的团体，亦对时局谏言，表明自己的政治主张，要求国民党政府“请速实行宪政，厉行民治，以发挥天下为公之精诚；厉行监察制度，加强法治精神，扫除政治上之贪污与腐化，以坚人民信仰；容纳人民公意，减裁政府不必要之机关与冗员……”；

提高士兵待遇，扫除中饱……；免除一切不必要之猜疑，贯彻官民合作，军民合作之精神，团结一致争取胜利。”

国统区的热烈气氛打破了两三年来的社会沉闷，“一般人莫不如大旱之望云霓的需要宪政”^[1]，1944年3月1日有些座谈会常常扩大成一两千人的群众集会，而学术文化、法律、银行、实业等各界人士的介入，也比第一次宪政运动广泛得多。这一形势使中共很快意识到，只要国民党继续将宪政的讨论纳于法律许可之内，就有可能摆脱其束缚、冲破钳制、推进国内民主运动。1944年，正值纪念孙中山先生逝世19周年之际，共产党领导下的延安民众也隆重地举办了相应的纪念活动。3月12日，在纪念大会上，我党很多领导人都陆续发表了讲话，周恩来同志的演讲，可谓是其中的最具代表性的，这就是著名的《关于宪政与团结问题》的演讲，演讲隔日发表在《解放日报》上，更是引来全国各界空前反响。周恩来同志在演讲中指出，“中国应早日实行孙中山的革命的三民主义，也就是新民主主义，而这本来就是中国共产党现时的一贯主张。当下中国的宪政，应该是新民主主义的宪政；我们热望民主自由的宪政真能实施，而不是徒托空言。”^[2]

这表明中共正确地把握住了时机，改变了最初的态度，积极加入了第二次宪政运动的行列。而此时的各个民主党派在抗战中的影响力与日俱增，在这种形势下，中国共产党所提出的废除一党独裁，扩大民主、自由，并且要建立有广泛民众基础的、各民主党派参加的联合政府的政治主张，不难理解，这个主张自然得到了不但是根据地民众，而且是全国人民以及各个民主党派和中间势力的支持。此后，由力量逐渐壮大的中间力量所领导的民主运动便越来越脱离国民党的既定框架，转而接近中国共产党争取真正民主和自由的政治路线，这同时也是抗战后期中国民主运动发展的一个重要趋向。它“动员和团结了民众积极投身到抗日救亡运动中去，对支持抗战起到了重要作用。广大民众从宪政运动中看到了建立民主国家的希望，他们更加积极地投身于抗日救亡运动中去，极大地有助于集中民众力量，打败日本侵略者”。^[3]

总之，抗战时期的宪政思想是在特殊历史条件下、由诸多思想与现实因素

[1] 《编辑余谭》，昆明《自由论坛》第2卷第3期。

[2] 中央文献研究室编：《周恩来年谱（1898—1949）》，中央文献出版社1989年版，第572页。

[3] 耿密：《抗战时期大后方的民主宪政运动》，《陕西社会主义学院学报》2009年2期

综合作用而成的，如同涓涓细流汇成的大河一样，孙中山宪政思想是战时宪政思想的重要来源和理论依托，国民党的宪政准备直接推动了宪政运动的开展，间接地推动了宪政思想的形成，而抗战时期的两次运动则是宪政思想形成的直接推动力量，抗战时期社会各界人士对宪政问题的全方位讨论和论辩、探索，直接推动了宪政思想的形成，并且随着宪政运动的开展扩大了宪政思想的影响。

第二章 抗战时期宪政运动的开展及其本质属性的认识

宪政是追求进步国家和社会最重要的话题之一，实现宪政最重要的外部条件就是安定、和平与秩序。毫无疑问，要在中国极其艰苦的抗战时期实现宪政，其艰难程度是超出人们想象的，而处于民族生死存亡的抗战时期能否实现宪政则是当时人们的一个最大疑问。因此，抗战时期的宪政思想必须站在历史的高度、从理论认识上阐述清楚中国在抗战时期实现宪政不仅是必须的，而且可能的，尤其还是中国实现宪政千载难逢的历史机遇。

一、抗战时期实行宪政的现实迫切性

（一）抗战与民主宪政的协同一致性

抗战时期到底需不需要民主宪政，这是抗战爆发以来人们一直关注、争论的一个焦点问题。有人提出，战时需要独断，不需要民主，需要权力集中，不需要个人自由。他们还强调，世界上的各立宪民主国家在爆发战争时，都毫不例外地停止了宪政的实施而采取集权政治。可见连实行宪政的国家都在战时采取了集权，何况中国既没有实行宪政，没有宪政的基础和经验，因此更不应在战时开始实施宪政。也就是说，战争和宪政是相互对立，是不相容的东西，在抗战时期根本不应该谈论宪政的实施问题，其中有两个问题最为突出，“一是中国人民程度不足，能够实行宪政吗？二是在战争时期，任何国家都要授权于政府，这时候是实行宪政的良好时机吗？”^[1]对于这样一个带有普遍性的困惑，主张宪政的有识之士黄炎培先生就曾说过，任何问题都不妨有两种以上主张，而战时实施宪政问题社会上就提出几种不同的主张，如“抗战期间绝对不能实行宪政”；“继续训政促进宪政”；在宪政的实施上、程序上、方法上还有商讨的余地等等。

在抗战期间由于战争的需要，对行政效率有着特殊的要求，行政体系愈简单愈好，行政的效率愈迅速愈好，所以在整个抗战期间不但不反对并且主张力量应集中，意志应集中，以全民族的力量，全力以赴地去争取最后胜利。但是

[1] 常燕生：《宪政在抗战时期的效用》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

也应该看到,没有近代化政制的国家,一切都在松懈和分散的状态下,力量和意志是根本无法集中的,所以怀疑和惧怕战时应实行宪政的人只看到问题的一面,而没有抓住问题的核心。因为在抗战时期来推行宪政不但不会使力量分散,并且还有加强的作用。

战时宪政的主要内容是民主和法治。之所以战时宪政需要民主法治,是因为民主政治是理智的政治,一切政治上的问题都用理智来判断,以便求得一个合理的解决。民主政治是责任政治,政府一切设施不论对内对外,都应向国家的主人——全体人民负责的。民主政治是自由的政治,政府对于人民的言论结社出版等自由都应加以保障。民主政治是和平的政治,即在政治上遇有某种问题发生,不用武力而采取和平的方法处理。民主政治是大众的政治,凡是公民都有参与政治的权利。“我们谈民主,是要政府集中国力,动员民力,抗战到底,以取得最后的胜利。”^[1]基于这样的认识,主张战时宪政的人有理由说那种以为“民主”即“不集中”,“宪政”即是“民主”,所以说“宪政”与意志集中、力量集中不相吻合了。他们只是看到了问题的表面现象而不是事实本身。因为在提高政府的权力同时,对某些民权加以必要的限制也是事出有因,事出合理,“而此种限制,也非灵便,是以‘不得已’者为限。其他如议会等等,依然存在;国民自由,依然保障。”

按照孙中山的政治设计,国民政府是权能政府,战时所要集中的是政府的“能”。政府有“能”,无论对内对外都能应付裕如。而实施宪政即在加强政府的“能”,使不同的意见趋于一致,使分散的力量能够集中。这不但有利于进行抗战,还有利于提高政府的效能。所以说,战时所要实行的宪政并非仅仅是简单地集权,相反,宪政是法的政治,实行宪治的国家只有法律才是政府和人民行动的准绳,就是到了战时,上级机关不能遵守法律或贪赃枉法,即人民有限制集会,结社,言论,出版等自由也是根据法律,是全体国民所情愿的,决不会发生不必要的疑虑的,因为一切根据法律所加的限制无异是自己在必要时对于自己加上的限制,本来战时“不遵守法”,“枉法”,是不合理的,是违法的,“我们能因为战时比平时违法事件多,就说不要法了吗?正因为违法事件加多,所以才更需要法律。”法律在没有推行宪政的状况下是有名无实的。至于说人民

[1] 《章乃器文集》(下卷),华夏出版社1997年版,第401页。

程度不足并不是反对宪政的最好理由，因为现在实行宪政的国家，如同英、美、法，瑞士等等，“他们的文明程度果然高了多少吗？果然是人人都能做一个宪政底下的公民吗？恐怕没有人能作完全肯定的答复，尤其是所谓高低也不过是比较的话罢了。”一个程度不足国家的国民只有让他们有了运用宪政的权利，才会养成实行宪政的习惯，害怕人民程度的不足，而延迟宪政实行的人，也害了溺爱不明的病。“任何国家在战争时期却需要授权于政府，扩大他的统治的力量，以至集中国力积极对外。在这个时期是否宜于实行宪政，诚然是一个问题，我以为一切政策主张皆为这应实际需要而设，我们只有把宪政问题当作一个实际的问题而非纯理论的问题，用实际效用的标准来裁决他价值，才可以免去一切无谓的意气争执，而得到大家同意的解决”。^[1]

（二）战时人民权利限制的相对性

近代世界宪政演进的历史表明，在进行战争期间，许多立宪民主国家都会实行战时特别法律，对于人民的自由权利要加以相当限制。但应该清醒看到的是，这种限制不是取消人民的自由权利，更不是停止宪政。这是由宪政的性质决定的。“所谓的宪政运动，即是以实现立宪为重点，旨在破除人治、党治，用民主政体代替专制政体的运动。”^[2]因为人民的自由权利尽管是宪政的主要内容，但不是宪政的全部内容。许多立宪政府宣布戒严等等，都是根据宪法所赋予的权限，是有法可依的，并不是在宪法之外的独断行为。通常所说的戒严权等实际就是宪法上规定在战争或非常事变发生时，政府对于全国或一地方得以兵力警戒的权限，也就是暂时以军队的力量，帮助警察维持治安，是军队的形式，执行警察的职务，它的性质既不是军令权，也不是军政权，而是非常治安警察的一种。这种权限行使的期间极短，主要是为了应付非常紧急的，特别是国内的事变。

退一步说，即使是相当程度地限制人民的自由权利，在正义的战争中也属于必要的。“纵然许多立宪国家曾经这样做，但这种做法的本身也是以宪法为依据的，并不是超越宪法的行为，因而也不是停止宪政。有些立宪国家，在战时，常成立所谓全国一致内阁，有人以为这就是停止宪政，实则全国一致的内阁，

[1] 常燕生：《宪政在抗战时期的效用》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

[2] 陈先初：《20世纪40年代中间党派的民主诉求》，《求索》2003年6期

并不是停止宪政，而是加强宪政”。因为所谓宪政就是民主政治，并不一定要采取一党“在朝”，他党“在野”的形态；举国一致正是各党各派的合作，民主精神的表现，“这不但不是停止了宪政，正是发扬了宪政的精神”。有比较才有鉴别，通过比较欧美法治国家战时实行宪政的情况可以知道，他们在战时或紧急时候严守法律的精神就更使中国感到有仿效的必要了，比如说在英国，平时不预先制定一种戒严法，也不承认行政机关遇到非常事变发生时能够自行颁布紧急命令，以变更现行法律，行政机关根据法律以增加对于人民自由的限制是有依据的，否则就是违法。“所以近代的国家，无论在战时或平时，政府一切举措，都以法律为根据；平时有平时的法律，战时有战时的法律，法律的形式虽然不同，法治的本身前后同一。因为唯有按照法律行政，才能取得人民的信仰，和祛除人民的疑虑，唯有遵守法律行动，才能加强国内团结，促进各方协作。”如果明白了这些国家采取战时特殊管制措施的道理就会明白，在中国抗战时期的特殊环境中，“民主与法制是亟待寻求解决的问题，这个解决是可能而不是空想；是必要也不是多事。现在宪政问题的两面——民主与法制既然需要确立，那么此刻推行宪政是一个不成问题的问题，其解决是可能也是必要的”。^[1]战争有正义与非正义之分。“只有裨益，毫无妨害，特别对于反侵略的正义的民族解放战争”是不妨碍民主宪政实现的，因为“第一，必须民主，才能集中人力，共御外侮，不致发生因反对少数人的独断独行，而多数民众反对战争乃至掀起内乱等事变；第二，个人的利益，和整个民族国家的利益，原来是一致的，并没有根本的矛盾，所以给予个人以自由权利，当不至妨碍国家的御侮行动，和民族的整个利益，恰恰相反，倒是帮助国家自卫战争的胜利和保障整个民族利益安全的；第三，事实上，在各立宪国家，也不是都在战时根本上停止宪政，至多不过是停止宪政的一部分，而停止的结果，反常使战争遭遇失败的命运”。中国的抗日战争是全民族的解放战争，是与每个人的利益一致的战争，是政府和人民共同拥护的正义战争，它和宪政没有任何对立、矛盾和不相容，“我们简直不需要限制或停止人民的任何自由权利，更不要说停止宪政的实行”。^[2]所以“要从速实行真正的民主政治，才可以激发全国人民自作主人共同利害的责任心爱国心与同仇敌忾心，要能够加强国人的抗战情绪，才可望迅速确实地把握着胜

[1] 蒋焕文：《论我国战时推行宪政问题》，《国讯》第227期，1940年2月。

[2] 韩幽桐：《战争与宪政》，《全民抗战》第94期，1939年12月。

利。”^[1]

（三）民主宪政运动的主要目标

要赢得抗日战争的全面胜利，必须是政治、经济、军事、文化等全方位的，不是简单战场上就能决定胜负的，于是制宪就成为了抵御外患的利器。为什么制定宪法、实施宪政可以防御外患呢？抗战时期的宪政思想认为，法律是人类的社会生活之规范，宪法本是法律之一种，那末宪法的内容，自然没有一个部分不与人类的实际生活，发生连带关系，要是离开人类的实际生活去制宪法，这个宪法就成空虚无用的装饰品了。不过人类的生活是多方面的，是时时刻刻有变迁的，在某一时代，人们视这种生活为最迫切需要的，等到过了一个时代又视那种生活为更迫切需要，“如此遞相演化，遞相推进，人生之个人的社会的政治的种种生活方式，徐徐向上进展，国家的一切政治机构，也就慢慢变成复杂，而整部宪法的内容，遂亦扩充到广大的篇幅了。宪法就是人民权利的记载书，人民最初之需要宪法，其动机不过想获人类自由之幸福罢了。”近代中国人民的革命历史从某种程度上说就是一部争取实现宪政的历史。近代立宪国家与专制国家不同的地方就是立宪国家的政府组织中，必须要有一个民意代表机关，有了这一机关以后才能可传达民意于政府，使政府能够尊重舆论尊重民意，这样就能够“一方复可监视政府的行动，使其不能不负责任，民主精神之最初表现，可称完全仰赖于这代议机关的设立。”当然，世界各国实现宪政并没有一个共同的标准。各国都要根据自己的国情，决定自己的宪政道路。中国的宪政也是如此，中国人民同样需要民主、自由和自己的议会，这只要看各地方苛捐杂税之呼号，冤狱赔偿运动之热烈，从清末请愿国会，民五民六护法战争，直到最近听见宪政开始的雀跃喜望，便可见人类情感能是不分地域、种族等限制的，他们的需求都是一样的，既然宪政是实际生活上的迫切需要，那么“目前表现的民气消沉景象，恐怕不是真正的消沉，实是蕴伏在潜意识的下面”。那些以此为依据反对宪政的人是被假象所迷惑了，而主张在战时要实行宪政的人也要“对于这社会心理状态以及人民实际生活情形，仔细考察一下，然后再对症下药，写出几个切实可行的条文，使这鬱勃未伸的民情民气，得以相当发舒

[1] 《张澜文集》，四川教育出版社 1991 年版，第 195 页

同向宪政之光明大道迈进，宪法亦得永垂不朽矣。”任何一种政治制度都必须以一种合法而理性的方式才能为大多数人所接受。抗战时期的宪政就是这样一种新的政治制度。但也要清楚，宪政并不是千篇一律、一个模式，至于各个国家“何时颁布宪法，何时按照宪法施政，这个国家，就可称为立宪国了”那是各个国家自己决定的事情。至于立宪国内人民的知识能力，当然是最需要的。“不过这知能之养成，是要人民自己从实际参与政治的当中，磨砺锻炼出来的，决不是专靠人家强迫教训成功的。民主与独裁之不同，就是民主政治，其政权系由人民公意之中产生，独裁政治则是以另一部分人的意思，强力，加在人民的身上”。战时宪政的最大益处就是可以实现社会公正，而公正则能够唤醒广大民众抗敌御辱的精神力量。“因为宪法是表彰公道的文书，公道昭示于天下，则全国不分党派界限，自愿精诚团结，共御外侮，不但国家之组织，可以绵密，即国力亦可增强，所以在国难严重时期宪法尤不能不取民主主义。”只有民主宪政才能与社会的公正相合。民主宪政的力量就在于要以民众的力量为后盾，政府得到民众之拥护。即便是行政权提高，责任心加重，对民主宪政也无妨害，“试看英法内阁的权力集中，美国总统的职权增大，你能说英法美三国不是民主国家吗？”宪法将总统与行政院之权力与地位增高并不必然导致专制，但必须作到的是要有一个民意监督机关存在，进行严格的监督，使政府不能不负责任，这就要求在制宪过程中要按照中国的现实国情，克服历次制定宪法的弊端，避免“我国历次宪法的体裁，总求其形式美观，哀然成一巨大的法典，实在可以不必的。”关键要切中实际，确实起到唤醒民众，防御外患的作用。^[1]战时宪政还可以免除同室操戈，凝聚同仇敌忾、抗击强敌的力量。没有别的这完全是客观事实的需要所逼迫造成的。战时中国的客观事实就是辛亥革命以来，中国整整打了将近三十年的内战，国力不知耗损了多少，到了抗战爆发，外患整个地压到中国人民的头上，国土已经沦陷了大半，才换得一个全国团结的政象。“中国之有今日悲惨的境遇，可以说百分之百都是由于过去三十年来同室操戈之所赐，如果我们早点觉悟，把用与对内互相残杀的人力物力财力来集中的来去建设国防，何云于有了今天，到了今天，觉悟虽然不免稍晚，总比死不觉悟的要好一些。今天每一个有良心的中国人，不论他是什么，什么主张，没有一个人

[1] 汪馥炎：《制宪事业的新认识》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

想以为内战应该继续下去”。即使在抗战胜利以后，中国也永远不应该有内战，这是每一个公正的中国人的忠心希望。但是用什么方法才能保障内战将来不会再起或者永远不会再起那就是人就应该分析分析过去所以爆发内战的原因，然后才能找到适当的药去医治。

战时宪政还可以避免暴力革命。一个真诚的革命者就是要为理想主义而革命，并非为争夺权利的革命者，他们必然是把革命当作一种最苦痛、最不得已而采用的手段，如同服猛剂以治病一样，苟可以避免，必然乐于接受代替的途径。而事实上可以代替暴力革命的手段又同样可以达到本来理想的坦途就只有实行宪政了。只有这样，才“可在宪政轨道之上，一切合理的主张可依合法的手段争取大多数民众的支持而逐渐实现，这是一个真诚的革命者所乐于接受的。同样，站在为革命对象的执政者方向，为消除民众的不满，导引其避开暴力手段政见，也以实行宪政为最有利的办法，古今中外的统治势力纵然大多数害怕宪政，而实际上实行宪政对于统治者到是最有利的”。^[1]

二、抗战时期宪政实施的历史机遇性

（一）抗战时期历史条件的特殊性

抗日战争是日本帝国主义妄图灭亡中华民族的反侵略战争，它使中华民族处在了生死存亡的极端危机的时刻，只有实行全民族的抗战，才能抵御日寇的侵略，救亡图存。战争时政治的继续，只有革新政治，才能鼎故革新，赢得民族解放战争的胜利，而战时宪政则是实行政治革新的必由之路。

当然，宪政的实现也是有条件的，但实现的条件是需要创造和争取的，在民主宪政发展史上的宪政通常都是在和平时期实现的，但中国抗日战争时期的历史特殊性表明，在抗日战争时期同样也能够实现宪政，这就需要对于“战时”与“乱时”两个名词加以明确的分辨，因为它们关系到对战时宪政实现的认识、理解和信心。

在抗战时期人们所说的“战时”专门指对日作战而言。毫无疑问，在平时固然不可以混乱，在战时尤其不可以混乱。因为“战时乱了，便根本不能对外

[1] 常燕生：《宪政在抗战时期的效用》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

作战。在平时固需要治，在战时尤需要治。战时是治的，然后对外作战才有必胜的可能。所以现代所谓战时，仅与平时相对而言，不与乱时相联而言。平时要是治时，战时仍要是治时，这是近代国际战争的一个必要前提条件。”现代国家在和平时期以至战时求得政治秩序稳定、有序的必要方法，“第一是宪政，第二是宪政，第三还是宪政。除了宪政以外，没有更好的求治方法。”^[1]所以在第一次世界大战爆发的时候，原来实行宪政的国家，比如英国、法国、美国等国仍然在战时继续实行了宪政，也就是这些宪政国家最终获得了世界大战的最后胜利。至于原来没有实行民主宪政的国家，如俄国、德国、奥匈帝国等国，一到大战爆发的时候就更不能实行民主宪政了，因而导致了最终的战败，国内则引起了暴力革命。

历史是人类最好的老师，通过比较这两次世界大战的经验和教训可以清楚地发现，一个国家要取得战争的最后胜利，在和平时期固然需要民主宪政，在战争进行的时候更需要民主宪政。战争进行的时候所以更需要民主宪政的重要理由主要是战争进行的时候最怕酿成国内的战乱，而要在战争进行的时候避免国内战乱出现，没有什么别的灵丹妙药，“只有政府与人民更共依民主宪政的轨道行动。为应付战事起见，固然需要相当增大政府的权力，并酌量限制人民的自由，但仍不能脱离民主宪政的轨道。”换句话说，战争进行的时候政府的权力无论如何增大，仍然需要以民主为准绳，以法治为规范，以民权为保障，“如果增大政府的权力与限制人民的自由，均不依照民主宪政的轨道，那便不是求治，而是求乱。不是求胜，而是求败了。要求胜须先求治，要求治只有更依照民主宪政的轨道行动，这是战时所以更需要民主宪政的一个重要理由。”

（二）抗战时期民主宪政的特殊功能

抗日战争是一场力量对比悬殊的战争，正因为如此，日本帝国主义才狂妄地叫嚣要在三个月内灭亡中国。经济实力落后的中国要进行这样的现代战争必须实行国家总动员。要实行国家总动员就必须先行政治总动员，发挥全民族的力量，去争取民族解放战争的胜利。要进行政治总动员，“便是要停止党争，一致对外，便是要精诚团结，共赴国难。在平时不妨有党争，在战时则需停止党

[1] 陈启天：《民主宪政的实施问题》，《民宪》第1卷第4期，1944年6月。

争，一致对外，这又可叫做‘国家至上’。因为战时政府是更民主的政府，即举国一致的政府，所以不妨增大政府的权力，以应付战事。”中国自抗战爆发以来，国民政府确定的基本政策是“一面抗战，一面建国”。如果不谈建国则已，要谈建国首先就必须注意政治建设。不谈政治建设则已，要谈政治建设就必须依据中山先生所提示的总方针，即民主宪政的总方针去建设政治。“如此建设政治，然后政治有轨道，有办法，有进步，可以以渐次达到‘建国必成’的希望。否则恐政治不易有轨道，不易有办法，不易有进步，根本无法达到‘建国必成’的目标”，这是就对内建国来说的必要性，“中国虽在战时，确实需要民主宪政。”至于那些非民主宪政的国家，如第一次世界大战的俄国、德国、奥匈帝国等国以及这次世界大战的德国、意大利、日本等法西斯国家，大都知道战时政府应该增大政府的权力，但它们不大知道战时政府更应采取民主的方式。这些国家的政党和领袖也有所谓国家总动员的命令，但这些法西斯国家却缺乏政治总动员做国家总动员的前提条件。他们只求凭借国家总动员的时机将权力尽量拿到少数独裁者自己手里，却不知道民主宪政是运用权力的最好方法，“他们喜大痛快，怕小麻烦。因此他们对于政治上的异己，不问青红皂白，一律加以压迫，无所不用其极。结世界大战时，俄德奥等国皆于战败后发生国内革命。”由此说来便可知晓战时能够进行“政治总动员的必胜，没有政治总动员的必败，这是战时更需要民主宪政的又一个重要理由。我们可以断言：战时对外求胜，只有实行民主宪政；对内求治，也只有实行民主宪政。所以我们说：战时需要民主宪政。”^[1]再从对外抗战来说，中国也同样需要民主宪政。自从太平洋战争爆发以来，中国的对日战争也随之扩大了战争的范围，并且改变了战争的性质，在范围上看，由中日两国之间的战争扩大为中英美等国联合对日本一国的战争。而在性质上也由单纯反对侵略的战争改变为民主国家联合反对非民主国家的政治主义战争。中国要求抗战胜利，除自力更生外，还需要与英美等民主国家联合作战，还需要争取反法西斯国家的支持和援助。要争取法西斯国家的支持和援助就必须先行确定我国的政治方针，也是民主宪政，也就是与英美等民主国家的民主宪政相近而不大相反，这就是要求国内政治与国际战争有密切而恰当的配合。“人人已知我国欲求抗战胜利，第一要尽力发挥自力，第二要尽量争取

[1] 陈启天：《民主宪政的实施问题》，《民宪》第1卷第4期，1944年6月。

援助，更须知尽力发挥自力的最好方法，是民主宪政；尽量争取援助的最好方法，也是民主宪政。民主宪政既为对外抗战时发挥自力与争取援助的最好方法，那么中国战时确实需要民主宪政，自不必再有所徘徊与疑虑了。”总之，民主宪政是建国成功之路，也是抗战胜利之路。“欲求建国成功与抗战胜利，只有依着民主宪政的大路前进。所以说战时中国也需要民主宪政。”

（三）抗战时期实现宪政的“困难”与“可能”

抗战时期中国面临着各方面的困难与挑战，许多方面的困难是超出人们想象的。但人的潜力是巨大的，再大的困难也是可以克服的。可以毫不含糊地说，中国在抗战爆发前没有能够及时实行民主宪政，“要在目前战时开始实行，自有困难，这是我们承认的。”这是实现宪政的起点，如果不认识到在抗战时期实现宪政的特殊艰巨性就是对中国国情和抗战现实困难的无知，抗战时期的宪政倡导者提倡要知难而进，他们说“不过我们尚须知道‘困难’与‘不可能’应有分辨。‘困难’不是‘不可能’。我们要知战时能否实行民主宪政，也须先行看看政治领袖的决心与全国人民的拥护如何。自蒋主席决心发动宪政运动以来，亦已获得全国多数人的拥护。领袖既有决心，人民又多拥护，固目前实是准备实施宪政之最有可能的一个时机。”这一时机就是中国实现宪政的千载难逢的历史机遇，是需要全民族都要好好珍惜和把握的。

中国在抗战爆发前没有能够实现宪政的另一个主要原因之一就是国内各党各派只是重视本党本派的利益，忽视的全民族的共同利益，在政治上缺乏互相宽容的政治风度，这个教训是极其惨痛的。值得庆幸的是，“经过此次长期抗战的教训，已多少养出一点互相宽容的政治风度。故只就这一点说，战时更是实施宪政之最有可能的一个时机。”而要确实把握这个难得的历史时机，真心、确切地准备实施宪政就一点不要轻易错过这一历史机遇。如果随便错过了这一时机，那么不仅影响到了抗战的胜利，而且影响抗战胜利后的建国。在历史转折和机遇面前，“我们默察各方事实，觉得实施宪政，在战时固有困难，在战后更多困难。在战时如不能实施宪政，在战后更不能实施宪政。我们既决定实施宪政，便宜选择困难较少的战时开始。由宪政开始，到宪政完成，自有一个步骤

问题。”^[1]

三、抗战建国与宪政实现的内在逻辑性

（一）抗战建国与宪政实现的互为条件性

1938年3月国民党临时全国代表大会通过了《抗战建国纲领》，它为抗战建国指明了方向，即只有实行全民抗战，才能促进建国，也只要加强建国，才能巩固抗战，而这一切的实现则取决于宪政的实现。因为“盖抗战建国实互为条件，非抗战不能建国，而建国如无进展，则胜利亦必因以延迟。”而“领袖发动宪政运动，民间群起推进；一面又决定以政治的发展加强动员与团结，亦为全国之所拥护。故建国不仅在客观上有迫切之需要，且在主观上亦为全国一致之要求。”在抗日战争决战之日即将来临的时刻，“建国愈为切要。今年既将开始决战，则建国工作自亦必须加紧进行。故各国政治的发展已有一共同目标，这目标就是民主，在中国亦即民治或民权”。抗战胜利是多种因素共同作用的结果，凡是一件事情的成功都要有其必须实现的各种条件的配合。这些条件往往为数甚多，错综复杂，互相影响，而其中又有一个条件在某一阶段中变为其他一切条件或多数条件的根本条件，抗战与建国就是这样的互为条件的典型。如果要争取抗战的早日胜利，那么所必需的条件并不只政治发展一种，在军事，政治，经济，文化，国际等各方面都有其必须实现的条件。“凡此种种以及其他不能一一列举的因素都是抗战提早胜利的必要条件。其中有比较重要者，有比较次要者；亦有在一时期为重要而在另一时期为次要者。然在这无数条件之中，有一条件，到了目前已成为上述一切条件的根本条件，这就是政治的条件。”抗战建国与实现宪政目标的提出，反映了广大民众的心声，得到了社会广泛的响应，这也成为早日实现抗战胜利的最基本条件，而民主宪政的内容，包括孙中山先生所期望的宪政在内，也不过是中央和地方民意机关的建立及其一定职权的行使，高级行政机关直接对于人民或直接对于民意机关而间接对于人民的负责，各级机关公务的尽量公开和对于舆论批判的尽量接受及人民选举、竞选和各种自由的保障。“凡此各事，行之殊非甚难；我国尽可在抗战环境所容许和

[1] 陈启天：《民主宪政的实施问题》，《民宪》第1卷第4期 1944年6月。

要求的条件之下，酌予采择施行。”为了适应抗战的需要，早日实现宪政的目标，可以采取将宪政内容分解的办法，“根据情况将宪政的内容部分提前实施，譬如或谓现为训政时期，其工作与宪政时期不同，若将宪政内容酌量采择施行，似与国父遗教不合。其实不然。”尤其值得注意的问题是：

一个就是“宪政开始时期”并不在宪法颁布之后而实在宪法颁布之前。因为在宪法颁布以前已有所谓“宪政开始时期”，在那时起已有五院，且已可“试行五权之治”，不过“各院长皆归总统任免而督率之”而已。可见“宪法颁布之日即为宪政告成之时，在这以前的时期即上述之宪政开始时期，在这以后，则非试行五权之治而系实行五权之治，五院院长的任免方法亦即改依新制”。所以宪政开始并不在宪法颁布之后，而实在宪法颁布之前，“不仅如此，其开始且尚在议订宪法草案之前。”另一个是按照孙中山先生的遗教，宪政时期的民权发展固然要高于许多民主国家的水平，“即训政时期的民权发展亦非一般国家之所能及。训政期内的民权（用“民权”之广义）可有如此高度和如此速度的发展，而由于抗战之故，在制宪以前难望完全实现，则将宪政时期内一部份的民权之为抗战所需者酌予提早实现，自亦非遗教之所不许”。^[1]所以说，一面要抗战建国，另一方面实现宪政，是相辅相成，互为条件、缺一不可的，所谓建国就是要建设一个现代化的宪政国家，在抗战中人民一方面要尽最大的义务，一方面也应该享受应享受的权利。中国最为反法西斯的民主同盟国之一，也应该实现民主政治，中国的国号既然是中华民国，而民国当然是民主的国家，当然是宪政的国家。但实际上，过去的宪法是白纸上写的黑字，过去的宪政是有名无实的，民主宪政不能实现是由于列强、由于北洋军阀的阻挠和破坏。“现在不平等条约已经取消了，平等新约已经签署了，北洋军阀也早已被打倒了，国家也已经统一了，为适应当前国际的新环境，需要实施宪政”。^[2]

（二）在宪政运动中培养实行宪政的能力

实行宪政的主体是全体中国人民，在宪政运动中培养全体人民实行宪政的能力就成为抗战时期实行宪政的当务之急。战时中国特殊的历史条件和现实环境要求战时宪政的实现不可拘泥于形式，宪法的制定也要满足战时的需要和特

[1] 张志让：《训政宪政与现阶段建国工作》，《宪政月刊》第3号，1944年3月。

[2] 《本刊第一次宪政座谈》，《宪政月刊》第2号，1944年2月。

点，因此，宪政准备时期的过渡性的临时宪章的制定就显得尤为重要了。但抗战时期流行的一种倾向是把话题完全集中在宪草的研究上，而根本忽略了宪政民主的实践任务的情绪，这是与抗战建国实现宪政的目标背离的，可以毫不含糊地说，“一切以学究式的，纸上谈兵的研讨宪草来取消民主宪政之施行的企图，都是违反国父革命精神和背离元首力行主张的。”在抗战时期要培养人民实行宪政的能力，首要的是要有法可依，这需要用三年（也许更长一点）期间，实行一种宪政准备时期的过渡性的临时宪章。在宪政准备时期的过渡性的临时宪章颁布的同时，还有几个先决步骤是：“（一）保障人民身体自由，统一司法制度，禁止非法拘捕；（二）保障人民之言论出版集会结社选举等基本自由，彻底改革新闻言论图书杂志的检查制度；（三）根据民主原则，改组与充实各级民意机构，使之尽可能成为过渡时期的真正民意机关：尽可能包括各党派，各职业，各地区的代表（国民党代表名额应与其他党派平等），并扩大其职权，提高其地位；其职权至少要扩大到能够决定重要国策，批准政府施政方针与弹劾政府官吏；其他地位应由目前咨询性的机关提高到相当的政权机关的地位。”这些先决步骤是有立即付诸实施的迫切需要的。

既然抗战建国、实现宪政的主张深入人心，那么它不仅是抗战时期的总的纲领，而且成为了人们的口号和心声。然而在抗战的艰苦条件下要实现抗战建国的目标别无他法“还是不外颁布宪法与实施宪政”。因为宪法是国家的根本法，实施宪政就是为国家确立了坚实的基础，为国家政治健康有序的发展铺平了道路。这一基础的确立意义十分巨大，“它向全体国人昭示“基础定则国本固，基础动则国本危。故欲长期抗战，必须同时建国，而建国就必须实施宪政。”^[1]同样，政府既然一再表示希望全国同胞都来热烈参加宪政运动，要使全国同胞都有参加宪运、拥护宪政的热诚，首先就非把人民的身体，四肢，嘴巴和脑子所受的拘束完全解除不可，同时也非先让人民有相当行使政权的实习机会不可。德国哲学家黑格尔有句名言：只要在游泳中才能学会游泳。要实现完整的民主宪政，也必先给人民以民主宪政的实习机会。不然的话，纵然人人读熟了一部宪法，国家还是不会走上民主政治之大道。正好像读熟了一本游泳指南，一到水里仍然要遭受没顶之殃是一样的。实践表明，“只有实现了这种基本的民主步骤，人民才会更热诚地与政府合作，更热烈地献身于国家民族，更奋勇地参加

[1] 潘大逵：《宪政与抗战》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

争取最后胜利和建设新中国的伟业。”^[1]

（三）宪政与抗战胜利的本质联系

1、宪政可以进行民众总动员

随着抗日战争的爆发和进行，以民众参与为主要内容的民主问题一下子就显现了出来，“民主潮流越来越不可遏制，这是因为作为一场民族抵抗战争，它需要社会的全体动员和全民参与，而民众动员和参与的程度是与民主权利的行使密不可分的。”^[2]现代战争必然是全民战争，每一个交战国都必须动员全国力量，必须使一切政令与设施的执行贯彻到全国人民中去，而要实现全民的总动员就必须激发全国人民自动自愿的爱国精神，否则就只能做到轰轰烈烈、热闹一阵而不能收民众总动员的实效，“所以作战欲求有效，胜利欲有保证，必须促进民主，”而“这些发动、请求、感发、督促的方法就都是民主的方法”。^[3]显然，民众是抗战胜利的根本与关键所在，而发动民众的主要途径就在于实现宪政。抗战胜利所需要的条件，也正是完成宪政所需要的条件，二者合二而一。战时必须动员民众。动员民众，有钱出钱，有力出力，这是抗战胜利的不可或缺的条件，是尽人皆知的道理。但是在没有宪政的国家，要让这种认识变成人民的行动，就应该迅速制定适合国情的宪法，颁布实施，然后人民才知道他的权利和义务及其与国家的关系。只有这样，“人民才知道他为什么要出才出力的原故。然后动员他们，才比较容易成功。”也就是说，“实施宪政是加速促成抗战胜利建国成功的一个重要步骤。认真实施宪政，扩大国民对于政治的参与、提高国民对于政治的自觉与责任，就是加强国民对于抗战建国的共同努力，就是加强民众的切实动员。所以实施宪政在常态的政治上固有着它的重要地位，而在这争取抗战胜利建国成功的伟大时期，尤其有着它的重要的效用。”^[4]民众是中国赢得抗战胜利的力量源泉和最终保障。在抗战时期，中国还是一个以农业为主的国家，国家的经济技术水平还很落后，而日本早已完成了工业化，已经进入了世界工业强国的行列，单在军事武器力量的对比上，中国显然不是日本对手，二者的实力是不可同日而语的。中国要战胜强敌日本主要靠的就是

[1] 沈志远：《有关宪政诸问题的商榷》，《国讯》第360期，1944年2月。

[2] 王建朗：《浅议抗战时期民主进程中的几个问题》，《史学月刊》2004年1期。

[3] 张志让：《中国宪政运动与世界民主潮流》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

[4] 《韬奋全集》第9卷，上海人民出版社1995年版，第225页。

中国人民的不屈不挠的意志，是得道多助失道寡助的道义力量，是政治关系的对比，这就是说，“在抗战中，日本的士兵和他的统治者是站在对立的地位，可是为求自己的生存而战的中国士兵，却和他的政府是上下一致的。所以我们现在若不使所有的民众明瞭他们的利益是维系在抗战的成败上面，保卫祖国就是保卫自己的生命财产，那我们在抗战中就等于自己缴了自己的械，而且说不定会有一些只看到眼前小利的人们，走到汉奸的道路上去，而成为敌人的武力呢！”所以中国人民为了达到抗战的胜利必定先要唤起民众，把民众团结起来武装起来，使他知道要怎样克尽捍卫祖国的天职，要怎样去保护自己的利益。有了这种伟大的力量，中国的抗战才有胜利的把握；没有这种力量，那不但抗战在一般上丧失了支持，而且许多个别的问题都将无法解决，“这在伟大的对日抗战展开来时，如果没有民众的后应，是绝不够的。”^[1]如何能使民众了解祖国的利益和他自己的利益是一致的问题是非常重要的和关键的，这固然需要人们大力地开展宣传和说明，但是凭空的解释是无用的，这就必须给民众以确实的证明才行，因为中国现在有无数的民众还陷于饥寒交迫之中，他们根本就感觉不到祖国和他的生存之间有什么一致的联系，所以人们在唤起并组织民众的过程中，对于一般工农的生活应有相当的改善，应当使“工人有饭吃，农民有田耕，”这样广大民众才会对祖国发生拥护与捍卫的信心，然后中国的抗战才会得到最后的胜利。“现在中国只有举国一致的对外，才可以收到抗敌救亡的实效，而这一抗敌救亡的重要力量却完全是在民众的身上。但是为了发挥民众的这一伟大的力量就不能不使政治彻底的民主化，一方面要各党各派密切的合作，使大家得以尽情的发挥爱国的热忱和能力，同时政府也要免除许多繁重的赋税，并改良工农的生活，以激发其对于政府与祖国的爱护。只有这样，我们才能说到真正的举国一致，才能有抗战的实力，才能有胜利的把握”。^[2]

2 宪政可以促进国内团结

中国人都知道“人心齐，泰山移”的道理，在国民政府公布的《抗战建国纲领》中明确指出：“欲求抗战必胜，建国必成，故有赖于同志之努力，尤须赖全国人民戮力同心，共同担负，因此本党有请求全国人民捐弃成见，破除畛域，集中意志，统一行动之必要。”它表明了精诚团结在抗战中的作用。但目标的确

[1] 潘大逵：《宪政与抗战》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

[2] 胡鄂公：《论抗战与民主》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

立并不等于目的实现，要抗战就必须团结，而要达到精诚团结，“只有宪政才是唯一有效的途径。”因为要精诚团结就必须调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，而只有宪法才能确定各个政党团体的合法地位以及保证无党无派人士的自由而不允许任何阶层、党派、种族在政治上高高在上地享受特权，只有这样，才足“以表现全民抗战之真精神。”^[1]也只有这样，才能实现民主宪政。

抗战时期的宪政倡导者指出，民主就是“基于各阶级各社会部类的各个人全体意志的政治”或期望实现这种政治的“主义或主张”的意思，民主就是凡事不要由君主或其他形式完全以个人或寡头的私意去独断独行，而是要由人民大家的意思来公议公决以谋大家的利益，实现大家的要求。这是就民主的最一般的意义。可以肯定地说，如果能够做到彻底的和平统一，实现真正的民主制度，那么抗战御侮图存的任务是极有把握能够完成的，这就是意味着为了民族解放，民族复兴，仅仅空言抗日是不够的，是难于达到目的。要真正完成抗敌的任务，保证抗敌的胜利，就要在这抗敌的决策之下，日益巩固和扩大民族的大联合战线，要巩固这个战线就要彻底实现民族斗争中所必需的民主制度，更加可以肯定的是，抗战时期“不民主决不足以言抗敌，要抗敌就不能不要民主，民主与抗敌，实即一而二二而一者也，两者是决不能分离开来的，这就是全民族为争取民族独立所需要的民主。”在全民抗敌的旗帜之下，中国要综合全国各党派各阶层各部分的力量，由有权有能的国民政府领导起来，统一组织，整齐步伍，“使无物不为抗敌之需，无人不为抗敌之用，这才构成了整个的坚强的民族统一阵线”。因此在抗战进行的历史时期必须彻底做到开放政治，使人人得有充分参加的机会，保障民权，使人人得有充分活跃的能力，所以政府更须毫不迟疑的废除所有束缚人民自由权的一切特种法令，使人民得有言论出版集会结社之充分自由，“且须释放全国各地的一切爱国政治犯，使其得重效命于国家。只有实现这样的民主，才能够使全民族的联合战线得到铁般的巩固，才能够使抗敌救亡保有充分把握的条件”。^[2]

3、宪政可以澄清吏治

现代行政管理是一种以法律为依据的公共管理活动，要求政府的权力严格受到法制的限制，从某种程度上说，抗战时期吏治决定战时政治的清明程度。

[1] 潘大逵：《宪政与抗战》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

[2] 张定夫：《释民主》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

澄清吏治即使是在和平时期也是必不可少的，而在抗战时期尤其显得格外突出和必要。然而吏治能否澄清则完全依赖良好制度的保障和健全的舆论监督，二者缺一不可。但是要使制度和舆论并驾齐驱，共同发生作用，“则又非颁布宪法与实施宪政不为功”。因为只有宪政政治下才会有真正发挥作用的弹劾贪官污吏的机构，才能形成与监督官吏相一致的健全舆论氛围。持反对意见的人一般认为：抗战中需要意志集中、统一，而民主政治容易导致议论纷纭，莫衷一是，这种做法不适合抗战的需要。其实这种说法是不知道民主政治的本质。“抗战固然只要一个意志，但是一个意志必须为全民所拥护的意志。民主政治固极尊重各个人的意见，然而为求民族国家只生存而作自卫战，又有谁不赞成者？所以说宪政不惟是无害于抗战，并且是可以对汉奸求和的制裁。否则几个人说打就打，说和就和，这就是不行宪政的专制国家的实情国家的命运且不危险么？”事实胜于雄辩。现代民族国家的振兴之路恰恰是在战时实施宪政完成的。普鲁士在 1850 年颁布宪法，开始实施宪政，而此时正是德意志内部内战割据，外有强敌，普法大战一触即发的时候，然而其结果却是在 1866 年一战胜奥地利，于是成立了北德意志联邦，紧接着在 1871 再战战胜了法国，德意志完成统一大业。德意志帝国的统一与强大完全是颁布宪法，实施宪政的结果。虽然国家当时处于内忧外患，困难重重之时，然而结果则是促成统一，取得胜利。“这不能不说是各国真正实施宪政的大功了。”就像“不以规矩，不能成方圆，不能正五音”这样浅显明白的道理一样。宪法和宪政的关系也是如此。“宪就是政的规矩六律。有之，则政府有人监督，民权得着保障；爱国心可以提高，智识尽可以加大；民情可以上达政府，法令可以代表大众。无之，则政府可以专横，人权毫无保障；政治不能澄清，下情不能上达，此说明在平时已有宪政的必要。我可以说现正在战时较平时，尤为重要。”^[1]

四、抗战时期宪政运动的特征

（一）宪政运动产生的客观性

所谓的客观性就是说该事物的存在是不以人的意志为转移的，是一种必然

[1] 潘大逵：《宪政与抗战》，《宪政》半月刊第 1 卷第 2 期，1940 年 9 月。

的存在。抗战时期的宪政运动首先表现的就是这种客观性。因为“宪政运动不是从天掉下的，也不是依任何个人的理想创造出来的”，宪政运动是抗战时期民主政治建设的需要，是抗战胜利的需要，“它的产生，发展和成长，都是具有一定的客观条件的”。

从宪政产生和发展的一般规律来说，宪政运动最初的产生主要是“以资本主义的成分，在社会的内部，已经存在和发展，这一事实为基础”，就像英国那样的限制王权，保障公民的权利，而宪政运动能否发展和成功，“则以资产阶级的力量的强弱，大小，并它的斗争态度的坚决与否，以及在资产阶级领导之下，同时又推动和影响资产阶级的农工民主势力的强弱，大小为条件。”^[1]没有资本主义的存在和发展，宪政运动不会发生；假使宪政运动发生了，也不会取得成功。

但是社会发展并不是千篇一律，一个模式的，内因固然重要，但有时外因也会起到关键的作用，“这并不是说一个国家的内部变化，完全决定于它的内在的因素，丝毫不受外来力量的影响。”虽然内因是根本，它“外来的力量，也可加强或诱起内在的因素的作用，而促成国家内部的变化。”关键要看是否有资本主义成分的存在以及资本主义成分是否已经获得了相当的发展，如果是这样，“虽然还没有达到足以产生有效的宪政运动的程度，而受到外来力量的刺激，也未尝不能产生宪政运动，日本和中国的宪政运动，就都是在这种情况下，产生和发展的。”必须清楚的是，依据社会发展的法则，民主宪政在中国最后必然要取得成功。但这种成功并不是自然而然、轻而易举的，“我们又知道宪政运动，不是坐着可以得到成功的。”因为一切法则都需要人去执行，需要人去推进。因此“像我们在前面所已经指出的那样，在宪政运动中，离不开人的斗争；而要斗争成功，又必须革命的民主力量的强固。这是宪政运动的主观的条件。”

[2]

（二）宪政运动存在的广泛性

所谓的广泛性就是说宪政运动的普遍存在，且分布极广，包括在社会上的各个角落，各个方面。由于“宪政的实施是国家政治上最根本的变革，国家一

[1] 张友渔：《宪政运动的方式与条件》，《全民抗战》周刊第109期，1940年2月。

[2] 张友渔：《宪政运动的方式与条件》，《全民抗战》周刊第109期，1940年2月。

切政治活动都将受其影响”，因此宪政运动决不是少数人可以包办就可完成的，它必须依靠广大的社会力量，因此，宪政“决不是执政之一人或少数人有意促成，即可实现，而必须得全国人民协助努力，始克有济。”正是在这个意义上说，“宪政要能及时圆满的实现，必须先有一种全国广泛的宪政运动。”而宪政运动的广泛性的具体表现形式“就是要尽量推动最大多数的民众参加宪政运动”，“务使宪政运动尽量民众化”，也就是“所谓宪政运动的民众化。”既然实现宪政的任务是艰巨和复杂的，那么仅有广泛性是不够的，还必须在广泛的基础上深入地进行，这经济是“这次宪政运动以前其他各种运动有一特异之点，就是在这次运动中那蜻蜓的离开只点在社会一层的水面，后来在渐渐点到下一层的水面，这是非常值得注意的一点。”它表明了这项工作的艰巨性。

尤其值得一提的是，宪政运动的广泛和深入必须以是否为广大青年学生的接受为标准。因为他们是国家未来的中坚，是国家的希望，“宪政运动如果不能在全国的知识青年中，尤其是学校青年中，更其是大学青年中，广泛展开，它就不能成为一种运动，或者始终只是一种未成熟的运动。”宪政运动不能总是停留在纸面上的设计或者说是茶馆里的清谈，或者是蜻蜓点水式的浮光掠影而已，“因为所谓上层水面，就中国目前的社会而论，究竟还是一种不着根的浮面。”^[1]这样的宪政是永远不能实现的。

更难能可贵是“最高统帅和全国舆论都异常重视宪政的实施，这是最可令人兴奋的事实，现在我们所宜特别注意的是怎样能使宪政的实施获得实际的功效和真正的成功。”^[2]

（三）宪政运动开展的必要性

抗战时期是否需要宪政和宪政运动一直是人们特别关注的问题，那么，在这一历史时期到底有没有这个必要呢？一部分人对此持有悲观的见解，“免不掉对于实行宪政的疑惑，以为实行宪政必需要人民知识的普遍方才奏效。”但大部分人并不是这样看，他们指出，困难和问题固然存在，条件也并非都已具备，但“中华民族的幅员广大，人口众多，要等到整个民众知识的普及，不知要到什么时候。”这种说法实际是以条件不具备为借口，取消宪政，因为全部条件几

[1] 张志让：《青年对宪政的历史任务》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

[2] 张友渔：《宪政运动的民众化》，《全民抗战》第93号，1939年10月。

乎永远不可能具备,所以“为了早日完成抗建的任务来开始实行宪政,首先要扩大这个运动,尽量普遍宣传,使人民有辨别是非公正的能力,以后再继续推广民教,增进知识的程度也不为迟。”

也就是说,要在宣传运动中实现宪政,这种认识的依据就在于“中国在这个抗战建国伟大时代所迫切需要的宪政,是要能够充分反映全国最大多数民众的要求,是要使全国人民各阶层的要求,都能够尽量照顾到。”宪政既然是代表全体人民意愿的,又是战时的迫切需要,那么“必须这样,才能使全国人民对于国家有更亲切的感觉,增强他们对于抗战建国的努力。”因此“我们主张在这准备的时期,即须积极推动各方面参加宪政运动,有组织有系统的展开最大多数民众参加的宪政运动。”^[1]这种宪政运动如果能够得到良好的领导和开展,其作用不可低估,“在直接方面可以充分反映全国民众的要求,使将来的宪法在实际上能反映全国民众实际上的需要;在间接方面也就是实际的政治教育,加强他们对于政治的认识与了解,为实施宪政的前途建立巩固的基础。”^[2]

(四) 宪政运动的民众期盼性

宪政的价值就在于促进作为主体的人的价值追求的实现。但不管怎么说,宪政的主体是民众,宪政的内容也就是要反映民众的意愿和要求。

抗战时期的人们意识到了“现在宪政民主的要求不仅出之于全国上下最大多数之人,而且还出之于全世界上下最大多数之人。中国民主运动已成为世界民主运动的一部分。所谓最大多数之人要求宪政民治并不需要每个人都了解宪政民主的道理,只要他们所要求的具体改革都落在宪政民治的范畴之内,他们的要求就是宪政民治的要求。”^[3]在这方面绝对不能强求民众对宪政理论的掌握像某些专家那样高深、透彻,这既是强人所难,也是不切实际的,“倘若要叫一般下层民众背诵各国宪政运动史,演讲中国宪政运动史,诚然不及所谓学者,”但是他们是民主宪政的实际感受者,“他们里面每一个人对于自己的切身利害的问题是都能有着彻底的了解,”假如一个掌权者或专家、学者能够抽出工夫和每一个“乡巴老”交谈一下,倾听他所遭受的痛苦以及他所抱有的希望的改善,

[1] 冯若斯:《宪政与妇女》,《宪政》半月刊第1卷第2期,1940年9月。

[2] 张友渔:《宪政运动的民众化》,《全民抗战》第93号,1939年10月。

[3] 张志让:《青年对宪政的历史任务》,《宪政月刊》第7号,1944年7月。

他都能滔滔不绝地告诉你一切，这就是人民的意愿和呼声，所以“只要领导得法，给予一般民众发表以发表意见的机会，他们是可能提出他们的要求。”进一步说“民众化的宪政运动同时也就是事实上的大众的政治教育运动，对于大多数教育比较落后的大众，更有实际的需要。”而且尤为重要是“推动这种民众化的宪政运动，是全国舆论界，文化界，教育界，尤其要负起的责任。”^[1]人心齐，泰山移。如果一个国家到了全国要求一致的时候，“就好象全国变成了一个阵营，此时只须代言者代而奋斗主张，就是全国力量的表现；不一定要各部分的力量直接有所表现，其所主张即有实现可能。这是不难理解的道理。”^[2]抗战时期的宪政主张便几乎到了这种程度。

五、抗战时期宪政的政治设计与制约因素分析

（一）抗战时期宪政设计的总体思路

胡适先生曾经指出在中国社会发展上普遍存在一种社会现象，就是“目标热，方法盲。”也就是目标设计的既远大，又完美，但就是没有实现的办法，其结果不过是空中楼阁而已。那么既然“宪政运动就是民主政治运动，就是争取、巩固和发展民主政治的运动。”那么，怎样才能将这样伟大的运动在中国变为现实呢？对此，有人把民主宪政运动分成了三个阶段，即：宪政运动的实现一般的说有争取宪政，巩固宪政和发展宪政三个不同的阶段，而在每一个阶段上，争取宪政运动的方式在一般的、抽象的、共同的原则之外，还具有其各自的特征。

实现民主宪政运动的两种方法，根据以往的经验，民主宪政实现曾经采取的方式一种是革命的、战斗的方式，即民主势力，这种方法的第一步是用暴力打倒反民主势力，把政权夺在自己手里，而拿宪法记录和巩固这种革命的，这是“战斗的运动的成果”；第二步是用已经拿在自己手里的政权，镇压反民主势力，以在事实上，巩固这种革命的运动的成果；第三步，用更进一步的努力，把已经获得和巩固了的这种成果，发展到更高的阶段。

另一种是改良的，妥协的方式，即民主势力，这种方法的第一步是要求或

[1] 张友渔：《宪政运动的民众化》，《全民抗战》第93号，1939年10月。

[2] 张志让：《青年对宪政的历史任务》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

逼迫反民主势力，放弃一部分权力，而树立不彻底的、形式上的宪政；第二步是在和反民主势力共同掌握政权或实际上把政权仍交给反民主势力的形态之下，维持着这种不彻底的、形式的宪政；第三步是在不根本破坏乃至推翻现状的条件下，逐渐推进宪政的发展。两种方式相比较而言，抗战时期宪政思想的倡导者得出的结论是：“第一种方式，是有效的方式，也就是应该采取的方式；第二种方式，是失败的方式，也就是不应该采取的方式。”

当然，民主宪政运动的实现不可能是一帆风顺的，这是在推进民主宪政运动中必须要时刻注意和警惕的大问题。但是宪政运动是一种世界潮流，不以人的意志为转移，它“决不是人力所能反抗所能阻止。”虽然由于让步的结果，放弃了一部分权力，受着相当的拘束，“但在根本上，却缓和了革命运动，保障了民主势力的统治地位。”但不管怎么说，民主宪政的实现是不可抗拒的。^[1]

（二）宪政宣传与宪政实施规划

宪政实质上是宪法与政治制度的一种关系，代表了宪法与政治制度的融合，宪法由于获得了政治内涵而成为政治制度的基础，政治制度由于获得了宪法的支持而取得了政治合法性。宪政要获得广大民众的认同，就必须进行宪政宣传，宪政宣传的目的是要为宪政的实现做舆论准备，以使广大民众在宪政问题上实现广泛的政治认同。但在抗战时期，中国的一般国民对民主宪政缺乏正确的认识，并且缺乏共同的认识，这是一个不争的事实。“因此我们要民主政治顺利进行，不得不设法增进一般人对于民主宪政的正确认识与共同认识。”而“要使一般人对于民主宪政有正确认识与共同认识，除教育外，不得不藉助与宣传。所以在目前从事民主宪政的宣传，是必要的；在今后从事民主宪政的宣传，也是必要的。”

耳听为虚，眼见为实。宣传如果过多地局限于口头与文字，那么未必能使人确实的相信。要达到宣传的效果，使人们相信宣传的办法只有一个，“即是一面宣传一面实行。实施是最有效的宣传。不可徒有宣传而无实施，也不可将宣传与实施分为两个时期，致使宣传与实施失去联系，甚至使宣传与实施互相反对，而发生反作用。”要使宣传不产生适得其反的效果“只宜一面宣传，一面实

[1] 张友渔：《宪政运动的方式与条件》，《全民抗战》周刊 109 期，1940 年 2 月。

施；只宜为实施而宣传。这是在宪政的步骤上所不可忽略的一点。”

以静态的视角看，宪政是宪法与政治制度的融合，以动态的视角看，宪政与宪法或政治制度的融合又不是与生俱来、凝固不变的，也有一个互相适应的过程，所以说，宪政的实施必须循序渐进，不可操之过急。这就要求“宪政既不仅要有宣传，还要有实施，那么宪政实施方案，便须从速确定，以便按年逐步实施，庶免宣传落空，实施零乱。”在这种认识的引导下，抗战时期的宪政设计者将宪政实施期限确定为十年，“前五年，规定战时所宜实施的初步宪政事项；后五年，规定战后继续实施的宪政事项。”而且要“分年规定进度，切实如期完成。”在前五年内，必须实施并完成的重要宪政事项有：

- 1、人民对于政治的言论出版集会结社等自由之合法保障；
- 2、中央及省县设立名实相符的民意机关；
- 3、城市自治；
- 4、与一般宪政有关的单行法规之制定与实行；
- 5、司法机关及监察机关的组建完成；
- 6、后方各省军民分治；
- 7、军队的国家化；
- 8、宪草的修正；

在后五年内，必须实施并完成的重要宪政事项有：

- 1、国民大会的召集；
- 2、宪法的制定与实施；
- 3、中央及省县正式民意机关的召集；
- 4、乡村自治；
- 5、为实施宪法所必要的单行法规之制定与施行；
- 6、全国各省一律军民分治；
- 7、人民对于政治的言论出版集会结社等自由之继续保障；
- 8、绝对防止内战内乱。

他们特别强调“以上所说宪政实施方案的内容，指就我们所谓为必不可少者”。对于宪政实施方案拟定为十年时间，有人可能会认为这比满清九年预备立宪时间还多一年，“未免太长。”这些宪政的设计者认为，宪政的十年实施方案

与清朝的九年预备立宪有着本质的区别,即:预备立宪“重在预备,未必全实施。故清末的人民深觉九年太长,一再要求缩短预备立宪年限。”而十年宪政实施方案“重在实施,重在从战时即开始实施,不仅限于预备,所以年限不妨稍长。”所以正像古人所说的那样“凡事预,则立,不预则废。”“宪政要立而不废,也须预定一战时及战后分年实施的详细方案。”^[1]

(三) 具有战时特色的宪政形式

1、“不成文宪政”与“成文宪政”的实施

在大多数国家里,都存在着一个称为“宪法”的文件,它含有宪法体系的许多重要要素。但这并不是表示宪法法规的唯一形式。宪法法规也可以采取诸如法规、法令、司法裁决或已为大众接受的习惯和习俗之类的普通法律的形式。联合王国的独特之处在于它并没有称为宪法的文件。它的宪法规章全都以法规、司法见解、习惯和习俗等形式比较非正式地表示出来的。从美国革命以来,世界趋势大多倾向于把宪法准则法典化。在革命、帝国的退出以及世界大战之后建立的新国家,都是靠一份正式的宪法文件来作出它们的基本的行政安排。然而,即使在这些新的国家里,法规、司法裁决和习俗常常补充正式的宪法。因此,关于抗战时期宪政实施的步骤问题必须首先须注意到“不成文的宪政与成文的宪政”问题,并要求有宪法以后确有宪政,必须在未有宪法以前已略有宪政的趋向与规模。“未有宪法以前的宪政,是不成文的宪政。有宪法以后的宪政,是成文的宪政。不成文的宪政,是成文宪政的先导,也是成文宪政的基础。有此先导与基础,虽无宪法,仍为宪政”。

如果没有这个先导与基础,虽然有了宪法,也未必是宪政,所以人们不但要争取有宪法,并且还要争取有宪政,不但要有宪法制颁以后的宪政,可以等到抗战胜利战后再行实施。宪法制颁以前的宪政,就必须在战时开始实施。战后开始实施宪政,到战后则制颁宪法,以完成宪政,这是在步骤上由不成文宪政,到成文宪政。战时先实施不成文宪政,然后战后可渐次完成成文宪政。战时仅实施不成文宪政,然后不致因宪法上的争论,延缓了宪政的实施。

战时所实施的不成文宪政只须一面培养各方的民主风度,一面制定与一般

[1] 陈启天:《民主宪政的实施问题》,《民宪》第1卷第4期,1944年6月。

宪政有关的必要的单行法规而共同遵守，这是逐步实施宪政所宜采取的必要步骤。不幸从前主张宪政与反对宪政的人都不明其中的道理。主张宪政的人因为不明白其中的道理，于是多主张在最短时间内，即实行完全宪政，却未能顾及事实行得通与否。反对宪政者，因不明这种道理，于是既不实行完全的宪政，也不实行初步的宪政。纵迫于时势，不得不谈宪政，仍要藉人民程度不够，预备复预备，拖延复拖延，而成为一种纸上宪政。纸上宪政，绝不能满足民意，而完全的宪政，又未能立即实施，然而宜如何乃易于有真宪政？我们以为宜将宪政实施步骤，与人民程度適切配合起来。目前开始实施宪政，即宜先以此已受教育的人民为起点，而实行初步的宪政。以后受教育的人民，随时加多，参与宪政的范围，也随时推广，以至完全的宪政完成而后已。“我们不可借口百分之八十的人民未受教育，而延缓了宪政；也不可强令尚未受教育的多数人民，立即一律参与宪政，而使宪政只成为一种形式。我们对于宪政的影响，故亦以少数人民甚至全体人民的万全宪政为目标，但在步骤上必须由初步的宪政，以渐完成完全的宪政。要不流为空谈或假意，必须在战时先行初步的宪政，到战后再逐步实行完全的宪政。这是逐步实施宪政所宜采取的又一种必要步骤”。^[1]

2、“自上而下”与“自下而上”的宪政

在抗战时期的宪政实施的步骤上还要注意为自上而下的宪政与自下而上的宪政问题。“所谓自上而下的宪政，指中央宪政而言，或简称为宪政。所谓自下而上的宪政，指地方自治而言，或简称为自治。地方自治是中央宪政的基础，而中央宪政又是地方自治的模范。没有地方自治，固难建立中央宪政。没有中央宪政，亦难完成地方自治。地方自治与中央宪政相互关系如此。”

为适应当前抗战建国的迫切需要起见，必须在地方自治未完成以前，即行开始宪政的实施。换句话说，即须一面促成地方自治，一面试行中央宪政；一面自下而上的实行宪政，一面自上而下的实行宪政。不示范则自治将成为变相的官治，不一定能做宪政基础。不立基，则宪政难于确立稳固并随时进步。所以宪政与自治要同时逐步实施，不可偏废，也不可只谈宪政不谈自治，更不可谈自治不谈宪政。又所谓地方自治，原可分为两大类：一是城市自治，二是乡村自治，城市人民的教育程度，经济能力，交通状态和社会关系等，多较乡村

[1] 陈启天：《民主宪政的实施问题》，《民宪》第1卷第4期，1944年6月。

人民为优，而易于实行自治。因此我国地方自治，宜先由城市做起，渐次推及乡村。我们要推行地方自治，宜先行完成此等城市自治，以确立地方自治的中心据点。然后再由此等中心据点，渐次推广到乡村，以完成乡村自治。先完成城市自治，后完成乡村自治，这不是重城市而轻乡村，而是使自治易于逐步完成。这是一面实施宪政，一面促成自治，所宜采取的一种必要步骤。

3、“间接民权”与“直接民权”的宪政

立宪制度可以通过司法审查制的实施加以维护,据此对政府其他部门拥有相当独立性的法官们有权以违宪为由否决法律和政府的活动。立宪制度也可以表现为正式的修改程序，这种程序要求有比占控制地位的政党的支持或人民的简单多数大得多的支持，才能改变正式的宪法。然而英国的情况表明，这两种做法对立宪制度来说都不是必要的条件。在英国最重要的宪法律令是通过业已稳固地确立了的民众的态度和对政治家的约束，比较非正式地维护下来并付诸实施的。

抗战时期在宪政实施还是注意间接民权的宪政与直接民权的宪政问题。“间接民权的宪政，通常称为待议政治，而由议会代表人民，监督政府的一种民主政治。直接民权的宪政，通常成为全民政治，而由人民直接行使选举，罢免等权的一种民主政治。”中国是一个大国，而不是一个小国。一县之大，可抵瑞士。一省之大，可抵德国或法国。要在中央政治上实行直接民权制度，固极感困难，即在地方自治实行直接民权制度，也须大费斟酌。所以我们不可空慕直接民权的美名而鄙弃间接民权制度不用。具体的说“我国在近一二十年内，中央政治及各省政治，均只能采用间接民权制度。县市自治可以用直接民权与间接民权制度。初一步，必须以实行间接民权制度。进一步可先从县市自治内，渐次推行直接民权制度。民权制度与实施步骤互相适应乃易于收效，这也是在宪政实施的步骤上不宜忽略的一点。^[1]

（四）抗战时期宪政运动开展的障碍

1、制约宪政实现的传统文化因素

历史与现实的关系，就如同河流与河床一样，河流表明上汹涌澎湃，可制

[1] 陈启天：《民主宪政的实施问题》，《民宪》第1卷第4期，1944年6月。

约河流走向的却是水下的河床,历史文化传统就是制约现实社会发展的河床。抗战时期宪政实现的第一个障碍就是中国传统政治文化的消极影响,所以说制约宪政实现的第一个因素就是中国的政治文化传统。因为中国传统政治制度的基础是礼制。礼制中也包括官制和刑法,对文武百官及其职责的设定和规范,对违反礼制规范的行为的惩处。

毫无疑问,中国的这种政治文化传统与战时的民主宪政运动是矛盾的,可以说是格格不入的,中国社会的传统礼俗成为了束缚个人意志发展的桎梏。“这种礼俗规定了父父,子子,君君,臣臣的关系。把呆板的规律加在任何合理的解释之上。它只承认君父的威权,而完全漠视臣子的合理意志。”在现代民主宪政的潮流中,“这种顽劣的礼俗显然也在衰退的潮流之中没落了。”

2、阶级意识的限制和国民教育的缺乏

一国的宪法是据以治理国家的法规和原则的汇集。在古代,宪法的最重要的作用是确定应由谁来统治。这种用作分配政治权力的基础的准则,反映了这个社会的精神气质。因此,每一种宪法形式对品德起了一种塑造的影响。在寡头政治、民主政制和贵族统治的国家里,优秀公民是各不相同。虽然现代的宪法复杂得多,但宪法为取得和行使政府权力而制订的法规仍然经常体现着政体的基本准则和意识形态。

人的社会地位决定人的社会意识。由于小农意识的长期存在和近代以来资本主义发展的不充分,半封建半殖民地社会的畸形发展,造成了人们的阶级意识的狭隘。狭隘的阶级意识,也是限制个人意志自由发展的社会障碍。这是因为阶级的出现人为地的“把社会活动分成若干纵的部分,由不同的阶级在限度以内分别活动,个人发挥意志的范围便缩小。”实际上,中国社会并没有西方社会中的那样严格意义上的阶级划分。同时由于考试制度的实行,“使各阶级的人都有同等的机会发展才能,在社会的升降机上升降。”这种制度的实行,使得每个人都享有自由竞争的机会,“阶级独占的机会一定更站不稳了。”试图用狭隘阶级意识来阻挠宪政的实现的思想是站不住脚的。

中国虽然有重视教育的传统,但传统教育的最大弊端则是以儒家三纲五常为核心的专制思想的教育,其目的是为专制社会培养顺民,与现代国民教育格格不入,这也造成了近代中国国民教育的严重缺乏,一个自由民主的国家绝不

是一群奴才能够建造起来的，而宪政的实现需要国民具有相应的素质，这种素质的培养只能依靠教育，“近代的自由教育也是社会进步的现象。”相比之下，以前的教育最主要的是灌输圣贤的思想，教育范围仅局限于少数特殊阶层的子弟，知识为少数人所垄断和占有。相反，自由教育的意义，在于培养和训练每个人的能力，使每人都能利用他所学习的知识来发展他底意志和能力。教育在原则上是被大多数人所共有。随着受教育人数的增加，“社会增加了有知识和能力的个人，社会一般的知识标准便提高了。”个人意志充分和自由发展以后，社会力量的内容便更加强和更丰富。个人意志的自由的增加，知识和理性成分的增长，个人和思想的提高正在逐渐脱离旧的羁绊而朝着新的方向发展。于是，宪政实现的有利因素就增加了，宪政实现的机会也增多了。^[1]

3、土豪劣绅的破坏

抗战时期的土豪劣绅可以分成两种类型的人，有的时候土豪与劣绅“一人得兼为之”。那么，怎样对土豪劣绅作出明确的判断呢？这就需要看他是否符合这样两条标准：一是“凡为增进自身及财产及势力，而感出于犯法之行为者，谓之土豪。”另一个是“凡用绅士地位，不择手段，或阻挠政府法令，或把持地方公益，或妨害他人名誉权益者，谓之劣绅。”这些人对战时的宪政运动危害极大，因为他们把持地方基层政权，危害一方百姓，“彼辈结托官吏，以乡公所为其护身符。”更有甚者，他们“必以假乱真，指洁身自好者为土豪劣绅。”栽赃陷害，玩弄是非，“县长虽水清镜明，其如形隔势奈何。以致是非不明，君子道消，小人道长，而地方愈岌岌不可终日矣。”

抗战时期土豪劣绅的犯法乱纪的行为主要包括“重贩鸦片，聚赌抽头，包庇土娼，假名抽税，高利盘剥，囤积居奇等”，还有“阻挠、把持、妨害”等祸国害民的三大罪状，所谓的阻挠就是“如遇政府推行政令，为避免自身负担，曲解法意，散布流言，使之难于推行者，始为阻挠”；所谓的把持就是“向政府坦白建言，条陈便宜，无损于国，而有益于民者则不然，勾结蠹吏恶棍，假公济私，彼此分肥，不服清算交替者，始为把持”；所谓的妨害就是“为谋自身利益，蒙蔽官府，颠倒是非，使他人受名誉上或权益上之损失者，始为妨害。”抗战时期是中国人民团结一致、争取对日寇胜利的时期，要实现抗战建国的目标，

[1] 赵晚屏：《战前中国社会一瞥》，《今日评论》第1卷第9期，1939年3月。

就绝不能允许这些土豪劣绅的胡作非为，而对土豪劣绅的整治分治标与治本两种方法。一种是治标的方法，这种方法就是秉公执法，严加惩处，统一标准，“无论其为党员与非党员，一律惩治，不可以其身份不同而有宽严之别也。无论其为乡保长或官吏，一律惩治，不可以其为公务员与非公务员而有轻重之分也。约而言之，惩治土豪劣绅，只须实行战时约法，使各条法文，一一演变为事实，即可达到目的。”然而这只“不过为治标之方法。”

另一种是治本的方法，整治土豪劣绅的“治本方法莫如实施宪法，推行民主政治。”这主要是因为中国土豪劣绅，既没有欧洲贵族僧侣的特权，又没有君主作为靠山，他们之所以能逞一时之强，“不过利用时局不靖，偶肆其社鼠城狐之伎俩。一旦实施宪政，寻名责实，信赏必罚，白纸黑字之条文，一一兑现。则如以火燎毛，以汤沃雪，而土豪劣绅未有不能消减净尽者。”这主要是民主政治是法治政治，法治认法不认人。如果“使我国本历史认法不认人之事实，阔而充之，即为民主政治。世俗流传‘王子犯法，庶民同罪’之格言，即可真正实现，何患乎土豪劣绅。”还有民主政治是公平政治，对物不对人。“故欲矫正此弊，非远行民主政治，举所有人之心思才力移之以对物不可也。”最后还要明白一点，民主政治是自然政治，与天争而不与人争。“人类文明在征服自然。文明程度愈高者，征服自然之范围越广。”物质财富越是丰富，人民的生活水平自然提高，那么自发抵制土豪劣绅的能力也将同时获得提高。这些都为彻底摆脱土豪劣绅的侵扰奠定良好的条件。^[1]

六、抗战时期宪政开展和完成的必要准备

（一）战时宪政教育的普及

民众是战时宪政实现的主体，他们的宪政觉悟是战时实现宪政的思想之基。所以说，抗战时期实现宪政最要紧的是实现普遍的宪政教育，这就包括全国多数人民能彻底了解宪法宪政的重要，明白宪法宪政和国家生存人民生活的利害关系。多数人民能爱护宪法，尊重宪政，他们之所以爱护，之所以尊重，是发自内心的爱国真诚和守法的信念。多数人民能具有自治的德性，具有组织自治

[1] 向乃祺：《土豪劣绅与民主政治的关系》，《宪政月刊》第11号，1944年11月。

团体、办理自治事业的知识和才能。国民这些觉悟才真正是宪法深厚的根基和宪政完成的不可或缺的要害。因此，虽然不能说宪政实施要完全由教育一方来负责。“但教育总应该负一大部分的责任罢！并且要认明白，宪政实施的根本所在地，是要依赖教育来培养的。教育界同仁，要报答国家，要帮助完成中华建国大业，这是时候了。”^[1]当然，国民宪政精神的教育是一个过程，这个过程不是简单的教育能够完成的，它需要人民自己从实际参与政治的当中磨砺锻炼、体悟出来的，“决不是专靠人家强迫教训成功的。民主与独裁之不同，就是民主政治，其政权系由人民公意之中产生，独裁政治则是以另一部分人的意思，强力，加在人民的身上”。^[2]虽然战时中国实现宪政的条件并不具备，比如实现宪政最具备的文化知识基础比较薄弱、政治参与的兴趣非常薄弱，从事政治的经验非常缺乏，还有与宪政相适应的风气还没有完全形成，国内交通还不便利等等。因此，抗战时期“中国应有民主宪法不必过唱高调，今既提前实施宪政，当务之急，乃在上文所举三端。使言论能开放，政党能组织，政党相处又能以公道待人，以让德自律，则良好之政治风气，可望培植养成，可以为子孙示范，宪政亦自能为美好之开始也。”^[3]政府与人民的关系是实现宪政的基础，政府与人民的关系就好比是舟与水一样，也就是说，人民好比是水，政府好比是舟。水固能载舟，然而亦能覆舟。“我亦譬喻为一个团体的会员与干事。人民好比是团体中的会员，政府好比是团体中的干事。干事应以全体会员的利益为一切设施的前提，人民亦应竭诚拥戴，庶几干事会可以放胆干去，而无所用其畏怯，惟其这样，在内政的设施，方能有长足发展的可能，对于国际的关系，亦可树立一个确定的方针。”因此，我国在战时实施宪政的时候，政府与人民必定要培养一种互相容忍的习惯。这也是宪政教育的一个必不可少的内容，如果没有宽大容忍的态度，国内的大是大非固然是没有折中调和的希望。即便是意见一度的分歧，就有一度各走极端陷于破裂的危险。容忍的习惯来自安全的感觉，人民对于自己的理想，知道可以有希望，迟早能够实现，不怕被漠视，“因此他们能稍安毋躁，容忍一时。亦就因为能够容忍，因此才能诉之理智，不致意气用事，越轶常轨。”抗战时期实施宪政不要奢求热闹完备，“并不以有皇然巨帙之

[1] 江问渔：《宪政与教育》，《国讯》第215期，1939年10月。

[2] 汪馥炎：《制宪事业的新认识》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

[3] 费巩：《实施宪政应有之政治准备》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

宪典为己足，其最主要者，实存于民主与法治的精神”。这种民主与法治的精神也就是宪政的精神，是战时宪政的灵魂所在，如果没有这种精神，一切宪法均是没有灵魂的躯壳。“我们庆幸，我们贤明的政府有贯彻实施宪政的决心，同时我们亦应警惕，实施宪政以后，我国的兴衰即将在全国国民的身上，偶一错误，即能陷国家于万劫不复的危险”。^[1]

（二）抗战时期宪法权利的实践与保障

宪法与权利密不可分，“宪法是公民权利的保障书”。正是基于宪法的这种职能，抗战时期的宪政理论认为：“一个国家，必须有其根本大法。既要实施宪政，必须颁行其关于人民权利义务与政府组织权责的民主宪法。”以便明确规定人民的权利和义务。当然宪政并不仅限于一部宪法，有宪法不一定有宪政，“如有了一部好的宪法，而不认真执行，也不过是等于具文。”但如果没有一部良好的宪法可以遵循的话，也同样无宪政可言，“所以凡是关心宪政的人，都应努力求得一部良好的宪法，还是非常必要的。”必要的依据就在于：“宪法的本质和历史而言，保障人民的自由权利，应该是它的最重要的任务。”^[2]而保障人民权利的目的则在于提升人民的政治觉悟，增强人民的政治参与的热情。抗战既然是全民抗战，因此就必须要有广大人民群众的支持、拥护和参与。“中国要求抗战得胜，建国得成，必须要全国人民，能共同负起责任。”要实现这一目标，就必须实施宪政。只有实施宪政，“才能动员全民之力。”要得到民众的拥护，就必须要有能够为人民大众拥护的宪法，就必须遵守中山先生所说：“宪法者，人民权利之保障书也”的原则。宪法不是中立的，宪法的制定就是从人民的背脊上卸下政府的重担，并给政府的权力拴上缰绳，要在抗战时期实行宪政的目标，也需要从人民的背脊上卸下政府的重担并给政府的权力拴上缰绳，这就必须做到：“第一、要接受遗教，并遵守其博爱大众，而卫护民权的精神；第二、要切合于时代的需要。宪法是适应时代需要的产物，中国今日正是为了抗战建国两大使命而奋斗，为完成这种大使命，抗战需要广大的民力，建国需要树立坚强的基础，都是非要动员雄厚的人力不为功。第三、要注重切实的精神，我国所需要实施的宪政，必须是民主的宪政，所以宪法的内容，凡是违及民主宪政的内

[1] 叶晓钟：《实施宪政应有的认识》，《新中华》复刊第2卷第6期，1944年6月。

[2] 刘清扬：《妇女对宪政的认识》，《民宪》第1卷第9期，1944年11月。

容，都应加以修正。不但要有一部完善民主的宪法，而且更要有切实执行的精神。”^[1]宪政与宪法必须反映人民的意志，得到人民的信赖与拥护。

抗战时期中国的民主政治“是全民的民主政治。”世界各国政治制度不同，但最适合于社会进步潮流的政治形态是民主政治。因为实行民主政治的国家，“一切政治，经济，及文化均应日渐进展。不能长期停留在某种状态下。”而要推动国家文明水平的提高和社会的不断进步，这显然不是少数人的力量能够完成的，“一定要全体人民合心共力，”^[2]为了要完成这项伟大任务，“就必须以不分阶级，党派，男女，种族的合作精神，由全民动员而共同担负起国家的责任。”公民有组织地参与政治是现代社会政治发展的一个趋势。战时民主宪政的实现必须有广大人民的参与才能实现，全体人民是国家的主人，人民参政既是义务，又是神圣的政治权利，政治参与既保卫自己的权利，在另一方面，也是在为国家履行自己应尽的义务。“所以说真正民主宪政的实现必须有赖于全体人民大众的共同努力，才能实现。如果民主政治不能临时发扬国内优良的文明制度，一切会渐行腐化而趋向于失败途径。”

然而，宪政运动在中国社会屡遭挫折，这不免使人心存疑虑，著名中间党派代表人士黄炎培就曾明确的指出：“政府要实施宪政是诚意么？我劝你们不要这样说，不要猜测到政府诚意问题，先要看我们自己是不是要宪政，是不是要民主，我们自己不动，想别人把礼物送上门，没有那回事！‘求则得之’，不求，怎能得到呢？”

推进宪政运动，就是促进实现民主。抗战是为了争取民主而战，“战争结束后，当然要取得民主，何况吾们中国，早已挂着民主招牌，先知先觉的中山先生就奠定下了民主的基础。”

既然如此，要在中国实现民主宪政已经为各界认识所公认，问题是这种民主一定要是真民主，不能是假民主，“我们一天天望着真民主的大门，这个门也许开在我们的正面，也许不在我们的正面，无论如何，假民主是不成话的，我们不要！”^[3]

但这种真民主不会自己从天上掉下来，临渊慕鱼，不如退而结网。要实现

[1] 刘清扬：《妇女对宪政的认识》，《民宪》第1卷第9期，1944年11月。

[2] 向云休：《妇女参政与宪法草案》，《宪政月刊》第10号，1944年10月。

[3] 黄炎培：《从宪政运动看中国前途》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

真民主，需要做的事情很多，而且“还要赶快做，立刻做！大家都希望着民主，想着民主明天就实行，宪法立刻就颁布，中国很快就成为真民主国家，但不管民主的门从那里打开，我们不努力做是不行的！”正因为有这样的认识和信念，黄炎培才有的放矢地发出号召：“今后，吾将要说的，就说，要干的就干，良心以为应做的便做，硬是要做！认为不应做的就不做，绝对不做！人人发挥良心的主张，自己守法，还要大家守法，自己不做坏事，还不许人家做坏事，只问是非曲直，不问于我如何关系，不瞻徇情面，不护恶人，但决不妨害纲纪和秩序，这才是真民主国家人民的基本条件，假若我今天讲这些话后能有一部份人——即使是少数人愿为真民主努力，为真民主拼命，我敢说中华民族的希望就在这样点上。”所以“就必须以民主的精神，鼓起民众的勇气，求得民族的解放，才能做到现代独立自主的国家，而名副其实的入于民主国家的行列。”^[1]防止权力被滥用的最根本的保障就是民主宪政。

（三）战时政治训练的开展

政治训练是宪政实现的技能和方法的培养，这种训练是必不可少的，需要全体民众积极参与。“要保障人民的基本自由，需要制定具备民主精神的宪法。”^[2]如果简单地说，抗战时期实现宪政的政治训练方式主要有三个方面的内容，一是先做口头的或书面的训练，这是政治参与的基本训练，以便能够使全体民众能够清楚地表达自己的政治意愿。等到一般国民普遍得到训练，了解了宪政的本质后再去实际行使各项政治权利。二是先择少部分优秀分子加以训练，以他们为榜样，起到带头和示范的作用，等到他们成功完成各项任务和工作以后，再交由全体国民共同行使相应的责任和义务。三是要划定训练的范围，在力所能及的范围内让全体民众参与，先以最小的范围为限，然后逐渐推广扩大，循序渐进，一步一步地培养训练。抗战时期为实现宪政而进行的政治训练，主要是四权行使，即能够熟练的使用国民应用的选举、罢免、创制、复决权利。在除此之外的最重要的培养就是教导和训练广大民众如何成为一名合格的公民。“盖民主国家之男女，不愿为一奴隶或叛徒，而应当为一公民。易辞言之，即一位自己具有而且容许他人具有政治态度之人。能如是，则公民应具之诸要素，

[1] 黄炎培：《从宪政运动看中国前途》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

[2] 《平心文集》第2卷，华东师范大学出版社1985年版，第314页。

例如有主张，肯批评，能容忍，知守法纪，皆以有之，始能行使政权，无忝厥职。”这种公民精神的养成，除了使人民有直接参与政治，抉择国家用人行政机会而外，最为重要的是开放言论，培养舆论。真正的公民训政不仅是要训练人民政治技能的提高，使他们服从法令，同时还要教导他们公开讨论国事，积极贡献智慧，并监督政府。“况无论谁人当政，终不能尽免过失，许人批评，即是许人纠缪指误。社会上有志者对政府善意之批评，宜奖掖之尊重之。有健全之舆论，斯有健全之政治。”^[1]因此，抗战时期宪政的作用，还在用提升公民的政治素质和政治参与能力，使有怨诽的人有正当的发泄渠道，“否则不为政治之无由改进，即为反动之激起，如川壅而溃，伤人必多。”那么，最为正当和最好的政治训练就是言路大开，让广大民众能够充分而真实地表达自己的想法，形成舆论蓬勃繁荣的局面，使人民对政治产生兴趣，对国是给予极大的热情和注意，这在精神上就是参与宪政的准备。至于公民四权的实际行使还要居于次要地位，“吾国人口过多，幅员辽阔，民智尤过低，创制复决罢免权之直接行使，此时殊谈不到，即以四权中最重要之选举权而论，亦宜先有限制，不必人人赋予，如宪草之所规定者。先利用国内知识分子行使选权，树以楷模，俟一般人民知识渐进，徐固扩充，未为晚也。”所以政治训练的开展实属战时实行宪政的一大关键所在。

（四）政党组织的完善与政治道德的养成

抗战时期宪政的实现离不开政党的有效运行和组织的完善，这是民主宪政的本质要求。“民主政治非由两个以上之政党无由连用之。政治主张不同之人士，应可以自由为政治之结合，可以公开活动，以合法手段从事于争取政柄。”由此可见，民主宪政离不开政党组织的运行与完善，如果没有政党的运行与完善，民主宪政就是死水一潭，有名无实，而政党应有的态度，“不在抑厌异己，而在听异己者意见之抒发。民主政治之异于专政治之作用，在反对党之存在，显示政府之意见，未必为唯一正确之意见，政府而举措失当，不称其职，随时有一反对党可以代之而起。比如是，人民于其当政者，始有选择之自由，而政党竞争，亦庶几能循合常轨以大多数无党籍之国民为其活动之对象。凭政绩与主张，

[1] 费巩：《实施宪政应有之政治准备》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

以博其信任。”因此，战时宪政思想的倡导者作了一个比喻，认为民主政治就如同大的政治比赛，就像喝球队比赛一样，由两支队伍对垒，“旗帜无由鲜明，高下无由判别，而胜负亦无由决定也。”而一个现代国家所必须具备的条件是完整的领土，独立的主权和健全的组织。中国一向被称为“无组织”的国家。因为没有良好的政党组织，所以就受了无数外来的侵略、轻视、和侮辱。为什么被称为“无组织”呢？“就只因为直到最近为止，中国还没有走上宪政的轨道”。^[1]政党组织还不够健全与完善，所以宪政就难于实现。因此，宪政必须体现各党派平等合作的精神。他们认为，如果各党派“得不到什么地位，不能平等合作，虽得制定宪法亦必不是自己理想要求的宪法。”^[2]

抗战时期所要实现的宪政至少要达到最为基本的目标，即中华民国的人民抬起头来，使中国成为真正民治，民有，民享的共和国。政府与人民的关系，中央与地方的关系永远在法治的基础上确立起来。全国真正团结一致，永远避免内部的摩擦和冲突。“总而言之，宪政时期的中国，将成为民主，自由，统一，团结的中国。我们国内建立了民主，自由，统一，团结之后，我们对外抗战才有确实的胜利保障。”^[3]这些目标的实现则有赖于政治道德的养成。

政治道德是宪政运行的基础之一。一个国家有两个以上的政党是实现宪政的必要条件，但还不足以成为充分条件。只有当政党与政党之间能够和平相处、相持相让时，才能够开始说宪政已经能够开始实施了。“盖宪政者，不过一争取政治决定之方法耳，其方法非全恃人头之点计，而恃互相讨论，互相协训，以求得一致也。”因此政党政治的一大好处就在于各党论政不诉诸各个党派的利害，而是以全民族的利害为依归，政党与政党之间一定要必时时互相讨论，互相妥协而调和，决不可意气用事，以本党派的利益为全民族的利益。民主政治的特色就在于与专制独裁有着本质的差异，两者之间最大的差异就是“在有力之政党或阶级间，意见相歧时，不问其意见在何处不合，但问其是否皆愿以和平之手段解决分歧。故最主要者，双方皆愿以武力解决纠纷，而能互相容忍退让以得调和折中之道。党与党相处，首在能容忍对方”。英国政治的成功很大程度上就在于各党派之间能够互相容忍，执政党在能够以容忍宽大的态度对待在

[1] 费巩：《实施宪政应有之政治准备》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

[2] 《梁漱溟全集》6卷，山东人民出版社，1993年版，第554页。

[3] 《宪政协进会成立宣言》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

野党，“俾他日异地而处，异党亦能以此相待也。此之谓政治道德。此种互相容忍之态度，为政家应有之态度，所谓政争必以公道之竞赛出之，始为光荣之竞争，是亦政家应有之让德也。”这种与宪政相配套的政治道德有两种基本属性，一是要以公道待人，以不欺自律，另一个则是风格骨气为从政者共有的战争操守。政党相处要光明磊落，“为彰明教著之斗争，不为劣鄙吝之暗算。当轴者不以私害公，不假公济私，不自然之优势，不光明之胜利，不愿有之。在野者对政府只为善意之督责，不为恶意之破坏，此之谓以公道待人，以不欺自律，取得政权，将以行宿昔之主张也，主张不行则去，宿诺不践则去，不贪位而苟进，不恋栈而苟留，同党之人，以道相结，将以利国，非为身谋，富贵利达，不以其道得之弗居也，此又从政者应共有之风格也。”这也是通常所说的民主风度。民主风度是政治道德的集中体现，也是宪政得以运行的道德基础。所以，实行宪政的开始就是各党各派人士之间的相互鼓励、相互竞争，但又彼此谦让、集思广益、为民谋利，“以此为世之楷模，以成风气，他日政党相争，始能不复如前此之恃武力握政柄，而将凭民意决胜负，不交绥于战场之上，而交绥于论坛之间，争持一事，恃理性，恃说服，而不恃暴力，容忍而非仇恨，怀疑批评而非武断强制。政敌相与，雍雍穆穆，化干戈为玉帛，变乖戾为祥和。”^[1]

由此可见，抗战时期的宪政理论既遵循了宪政的一般原理，又把这些原理与中国的国情和战时特殊历史条件相结合，具有很强的理论说服力。

[1] 费巩：《实施宪政应有之政治准备》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

第三章 抗战时期宪政与宪法理论的解读与阐释

在抗战时期宪政运动中进行的宪政与抗战的讨论中,不同背景的人士从不同的角度、对宪政与宪法理论进行了多方面的解读与阐释。通过这种解读与阐释扩大了宪政运动的影响和相关知识和理论的传播,实现宪政成为了战时全国各界的一致政治要求和中国政治发展必须遵循的方向。

一、抗战时期宪政与宪法的基本属性

(一) 抗战时期宪政的涵义

宪政在一定意义上来说是一种政治技术,一种组织政府的方法,它表明,在国家和社会之间至少存在一种区别或对立,否则,就无甚理由为国家制定规则。”^[1]因此,抗战时期对宪政的理解也是多样的,其中最具代表性的有:

第一种解释是,宪政是一种依据宪法而实行的政治形态,“宪政就是依照宪法的规定而实施的一种政治。宪政最重要的地方就在于政治的设施能够依照宪法的规定进行”。^[2]

第二种解释是,宪政就是依法治理的民主政治。“宪政的英文名词为 Constitutional Government”,是政府和人民均以宪法为依据的统治,“凡是一个国家,其政府以宪法统治人民,人民亦依据宪法以受治的,我们就称之为宪政”。宪政的特点有二:一是法治,二是民权。那么什么叫做法治呢?“一个国家以法临民,就是法治,亦称法律统治”。法治的反面就是擅断政治或者叫专断政治,就是说国家的一切设施,完全视统治者的意思为转移。什么叫做民权呢?民权就是民主政治。就是说一个国家的大政方针必须以全体国民或大部分国民的利益为前提,并且有人民来监督政府。“因此我们可以说,如果一个国家,即使有了皇然巨帙的宪典,而没有法治与民权两个特质,这宪法亦只行同具文,并无实际上的意义。”^[3]

[1] 丹尼尔·A. 勒夫:《社会运动·宪政与人权》,山东人民出版社 1993 年版,第 274 页。

[2] 白丹:《宪政和宪法》,《国讯》第 353 期,1943 年 11 月。

[3] 叶晓钟:《实施宪政应有的认识》,《新中华》复刊第 2 卷第 6 期,1944 年 6 月。

第三种解释是，宪政就是宪政治的简称，“至于所谓宪政，原是立宪政治的简称，而立宪政治就是以宪法为最高指导者的政治”。因此，所谓宪政包括两层意义：“第一、从形式上讲，它是有宪法为根本法的政治制度；第二、从内容上讲，它是以宪法所具有的内容为内容的政治制度。所以宪政就是宪政治的缩写，其本意是说一种政治制度系以宪法为其基础；宪法创造国家，产生政府，同时规范人民；宪法高于一切，任何人不能违宪，违宪的任何行为均属无效。关于政府的组织，人民与国家的关系，以及人民相互间的关系，也必须基于宪法的规定，以法律定制；凡法律未赋予的权利，人民不能享受；法律所课的义务，人民必须履行。”人民在法律范围之内，不受任何拘束，政府在法律范围之外，不能有任何措施。“故所谓宪政，即为国家制定一个根本大法，要人人遵守而已。一般人觉得国家一切政权的管辖极端重要，所以非正确的加以规定不可。”^[1]制定一个相当固定的最高法，实际上也是增加这部法律本身的重要性。

第四种解释是，宪政是以宪法为指导的政治，“所谓宪政，原是立宪政治的简称，而立宪政治就是以宪法为最高指导者的政治”。因此，所谓宪政实际上包涵两层意义：“第一，从形式上讲，它是以宪法为根本法的政治制度；第二，从内容上讲，它是以宪法的内容为内容的政治制度”。^[2]

第五种解释是，宪政就是宪法的政府，“什么是宪政呢？宪政一名词，颇费研讨。宪当然是宪法的简称，但是政之一字在中国最通用的名词里，则有政府与政治。那么，政究竟是指政府？或是政治呢？如从外国文的意义来讲，宪政就应是宪法的政府。”根据宪法的政府来讲，“则应解释为凡有宪法之国家，其政府必须根据宪法以执行其职能；其人民亦可根据宪法以要求其权利。”这种政府的产生，必须能得到人民的拥护。这种政府必须是能够依据宪法来实行政治，“则谓之为宪法的政府，或宪法的政治皆无不可。”^[3]

第六种解释是，宪政就是一种符合科学的政治，准确地说是一种机械化的政治，“所谓宪政就是科学的政治，既是合理规定政府与人民的关系也就是国家组织的机械化。因为机械化的组织国家行政皆一定的规律纵然发生一点毛病，也易于修理。”不是宪政的政治则不然，它如同是手工制品，“没有一个固定的

[1] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第2卷第10期，1944年10月。

[2] 祝世康：《宪政与民生主义》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

[3] 潘大逵：《宪法与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

标准，好坏不定，好的固然好，坏的则不易修正。”^[1]

第七种解释是，宪政就是人治与法治有机结合的政治，“所谓宪政不仅是一种法治，而且是一种人治。宪政的法治，即宪法以及法律所规定的民主政治制度。宪政的人治，即政府以及人民都必须依照法治轨道而行动的民主政治风度。”^[2]

第八种解释是，宪政是一个包括政治生活、经济生活和伦理生活的过程。“所谓宪政时期云者，系指人民在该时期中由宪法所保障各种生活而言——首为政治生活，次为经济生活，甚至于伦理生活。且宪法不是金科玉律，万古不变的，人民程度到了那一种田地，则有那一种宪法，人民程度进一步，则宪法对于民权的规定亦因之进一步。宪政时期并不是如一般人那样想象的可望而不可即，或金无缺的政治生活，宪政时期的开始，以宪法颁布之日为始点。”^[3]

第九种解释是，宪政是法治主义的政治，“宪政本身就是共同遵守法律的政治，是法治主义的实施。我们不要把法治看成高远玄妙的理想。法治在政治生活当中的效用，就如运动竞赛的规则一样，除非政府与人民共同守法，宪政便难于持久。”^[4]

第十种解释是，宪政是全民的有效的政治治理，“所谓民主宪政，当不指君主，独裁，或一党专政之宪政而言，而指主权属于全体人民之宪政而言。”有一派人主张中国政治应有所“变”，以收面目一新之效，因此认为抗战时期应该立即实施民主宪政。但中国人民的智识程度不高，“但彼等之爱国，并不后于知识分子，而彼等之是非标准，并不因其愚昧而不明，是故即在此战事紧张之际，以政权交于彼等，并不至于造成所谓‘乱政’，反而可以激发彼等之责任感与政治意识，更近一层认清此次战争为彼等自己之战争，而加紧其战时之努力。另一派人则反之，有取一仍旧贯之态度者”。^[5]总之，抗战时期的宪政观从不同的角度揭示了宪政的内涵，反映了那个时代对宪政认识所能达到的认识水准，对于正确而全面地把握宪政的本质，推动宪政的发展起到了积极的推动作用。“宪政救国虽然难以一夜之间梦想成真，但以政治制度改革推动其他方面的社会进

[1] 《本刊第一次宪政座谈》，《宪政月刊》第2号，1944年2月。

[2] 陈启天：《民主宪政论》，商务印书馆1944年版，第85页。

[3] 曹建：《宪政运动中特须注意的问题》，《时代精神》第2卷第3期，1940年4月。

[4] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

[5] 孙宝毅：《实施民主宪政不患其急进，广泛与澈底》，《民宪》第1卷第11期，1945年1月。

步，也具有相当的必然性”。^[1]

（二）抗战时期宪法的特点

1、宪法的人民性

抗战时期对宪法的理解首先是对宪法的内涵和概念进行了深入的探讨，认为用简单的几句话明确地说明宪法的内容和本质是相当困难的，不仅各个时代的宪法不相同，就是在同一时代各国的宪法也决不相同，所以要了解宪法首先必须从时代背景和社会环境中去理解。而一般对宪法的定义，大致包含基本法、主权的分配、政府组织、人民的基本权利等观念，此外也有把成文法，司法判例和政治惯例都包括在定义之内的，这种说法侧重在法理的分析，而忽略了政治运用的真实情况，侧重在宪法的表面形式的解释，而不曾表明宪法的基本特质。

宪法是一国的根本大法，长治久安的宪典，宪法上所规定的，“最重要的有三方面：一是人民的基本权利与义务；二是政府各重要机关的组织与职权；三是宪法的行使与修改。至于就形式上说，宪法的效力超过一切其它法律，凡是与宪法抵触的，均不能有效。”^[2]所以，“简单地说来宪法是在一定的历程中，在一定的社会经济基础上，用来规定某一国家组织的基本体系具有最高的法律效力以保持政治生活安定为目的的基本大法。”^[3]具体地说，宪法是政府与人民共同遵守的一种规范。规范的内容是以一种或数种文件来制定政府的组织权限及人民的权利义务的。按照这种说法，宪法必须是成文的。但是广义的讲，宪法就不仅限于成文的了。那么凡是可以规定政府的组织权限及规定人民的权利义务的，无论其为成文或习惯都可以称它为宪法。其实有成文宪法的国家，有许多习惯也有宪法的效力；反过来，不成文宪法里，也有许多部分是成文的。譬如“美国宪法何尝规定大理院有解释宪法之明文？法国第三次共和宪法又何尝有人民权利之保障。英国之大宪章，权利请援又何尝不是明文？然而美国的大理院就可以解释宪法，法国的人民也有人权的保障，（因尊重法国革命时所颁布之人权与民权宣言）这可见习惯在成文宪法国家的重要。至于英国的宪法虽有

[1] 邓丽兰：《叩问宪政真谛：抗战时期“自由论坛”杂志研究》，《抗日战争研究》2012年2期

[2] 叶晓钟：《实施宪政应有的认识》，《新中华》复刊第2卷第6期，1944年6月。

[3] 白丹：《宪政和宪法》，《国讯》第353期，1943年11月。

一部分是成文的，然而大部分仍是潜伏于习惯之内，所以不免称为习惯法，或不成文宪法。这是说明宪法之意义”。^[1]

宪法必须具有人民性，只有人民才拥有制定宪法的权力。近代立宪的潮流中就形成了两个主要的原则，第一是只有人民才有制宪权，第二是制宪与立法分离主义。因为宪法是综合全民族意志的记录，是一切法律的根本法，所以只有由人民全体大会或国民代表大会来行使制宪权。也只有人民代表所制成的宪法，才能真正代表全民族的意志，才能得到全民的拥护。宪法的制定终究是民主政治的第一步。宪法既是以民意为基础的，那么如果宪法不是由人民所制定的宪法，就一定不是全部民意的反映。宪法表明上所规定的既不能适应一般人民的要求，那么，依据根据宪法而施行的宪政也一定不会推行顺利而畅通无阻的。“一国的主权既是属于人民全体，则制宪权自然归属于人民，这是毫无疑义的。如果全体人民，因为事实上的种种障碍，不能参加制宪，至少要选出他们的代表来专门负责制定宪法的责任。还有许多国家及联邦中的许多州，不但是选举代表组织特别制宪机关，从事制宪工作，而这制成的宪法，还要经过公民表决的手续，方能发生效力。”^[2]

所以，在最初制定宪政所依据和颁布的国家大法必须自是明确规定人民权利义务的法律。“民权之伸张，人民之保障，为宪政精髓之所在。当用根本法严密规定之，使人民藉以自卫，官吏凭以自戒。其次，为政府组织根本法及其必要的附属法。政府为国家行为的头脑，自宜早立百世的宏规垂诸永远。至于其他各端，则留待异日，从长计议，未为晚”。^[3]按照孙中山的设计，政府行使“治权”，国民大会代替人民行使“政权”，“治权”服从于“政权”。从这个意义上说，国民大会是最高权力机关。可是在国民党掌握一切权力的情况下，国民大会是不可能享有这种“最高权力”的。“现在要召开国民大会，只能借重国民党的力量，怎样让国民党交出权力，却是个不易解决的问题。不能有效限制国民党的权力，就不能实现真正的宪政。在当时的情况下，人民的力量并没有达到能够控制政府。”^[4]

2、宪法的权威性

[1] 潘大逵：《宪法与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1940年9月。

[2] 严士复：《国民大会与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1937年7月。

[3] 余家菊：《宪政的机能》，《宪政月刊》第3号，1944年3月。

[4] 谢慧：《“今日评论”与抗战时期第一次宪政运动》，《抗日战争研究》2009年1期。

“宪法”一词源于拉丁文“Constitutio”，其本义为“组织、确立”的意思。在古希腊和古罗马时代，就有“宪法”一词，古罗马时期的法学家西塞罗也指出：宪法是最高的法律，“最高的法律是万世长存的，发生于成文法未制定、国家未成立之前”。^[1]

“宪法”一词在中国的典籍上也有记载，《尚书》中就有“监于先王成宪”，《国语》中有“赏善罚奸，国之宪法”等，但是我国历史文献中的“宪”、“宪法”、“宪令”、“宪章”、“宪则”等，指的都是典章制度或普通法规，它们的含义与近代的宪法相去甚远，也就是说，我国古代典籍中使用的“宪”、“宪法”的含义不外乎两个方面的内容，一是指法、法律或典章制度；二是指公布、遵守法律和实现法律制裁。我们现在所说的“宪法是旧词新用，它是从英文的两个词转译而来，并不含有一般法规的意思，也不泛指一般的法律，而是指具有近代形式的根本法，即指有政治民主自由的要求和国家权力的分立及其相互制约的总章程。

宪法必须具有最高的权威性的，因为宪法是一国的最高法律，是一国的基本法律，也就是说，国家所有其它的法律决不能够和宪法抵触，凡是违背宪法精神，和宪法抵触的法律都不能发生效力。正因为一般的法律都是以宪法为根据的，所以无论那一国的宪法既经合法产生之后，就不容易修改，而有相当的固定性。^[2]制定宪法，应与普通立法不同。普通立法是议会的权限。议会中的代议士，固然也是由于人民选举而产生的，但是普通立法是以宪法为根据的，违背宪法的普通法律，根本无效。且即令普通立法有错误与不合时宜之处，亦可随时发动立法权加以废弃或修正的。“所以普通立法的重要性，比之制宪，相差甚远。因此各国宪法的制定和修正，常常特设制宪机关，以专其任”。^[3]

3、宪法的稳定性

作为国家的根本大法，宪法必须具有相应的稳定性，它规定了国家的基本组织，规定了政府与人民共守的规则，所以宪法一经颁布施行，虽然不能说是历百年而不变，但至少是可以支配相当长久的时间，除非是发生了革命。这是就宪法的时间性来说的，民众应当把制宪看作一件切身的大事，不应存心漠视，

[1] 柏拉图：《法律篇》第1卷，上海人民出版社2001年版，第59页。

[2] 白丹：《宪政和宪法》，《国讯》第353期，1943年11月。

[3] 严士复：《国民大会与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

让少数人去任意包办。并且宪法已经制定通过以后要想加以修改，也不是一件很容易的事情。就各国的通例看，凡是采取成文宪法的国家，对于规定修改宪法的程序，与普通法律是不同的这是宪法的一种特征，因而称这种宪法为“刚性宪法”。

宪法是人民生活的折射，是人民权益的集中体现。既然法律是人类的社会生活的规范，宪法本是法律之一种，那么宪法的内容，自然没有一个部分不与人类的实际生活，发生连带关系，要是离开人类的实际生活去制宪法，这个宪法就成空虚无用的长物了。不过人类的生活，是多方面的，是时时刻刻有变迁的，在某一时代，人们视这种生活，为最迫切需要的，等到过了一个时代，又视那种生活为更迫切需要，“如此遞相演化，遞相推进，人生之个人的社会的政治的种种生活方式，徐徐向上进展，国家的一切政治机构，也就慢慢变成复杂，而整部宪法的内容，遂亦扩充到广大的篇幅了，宪法就是人民权利的记载书，人民最初之需要宪法，其动机不过想获人类自由之幸福罢了。”

宪法的制订不是用来观赏和摆设的，宪法的制订关键是为了现实的应用。作为国家的根本大法不可朝令夕改、任人摆布，近代立宪国与专制国不同的地方就是立宪国家政府组织当中“必须要有一个民意代表机关，有了这一机关以后，然后一方可传达民意于政府，使其尊重舆论，一方复可监视政府的行动，使其不能不负责任，民主精神之最初表现，可称完全仰赖于这代议机关的设立”。

[1]

（三）抗战时期宪政与宪法的关系

1、抗战时期宪政与宪法的共生性

从历史的发展角度来看，宪法的产生要大大早于宪政观念及其标准的产生，在一定意义上来说，宪政观念及其标准的形成是宪法的理论与实践逐渐走向成熟的必然结果。^[2]所以有人将宪法与宪政的关系形象地比喻为：“建筑一座伟大的工程，需要工程师事先有详密的设计，然后绘制精密的蓝图……如果没有经过工程师实现设计或是设计而不精密，这种工程非但不大可靠，而且含有危险性的，宪法和宪政的道理也是一样的，如果我们要想建设一个完善的宪政国家，

[1] 汪馥炎：《制宪事业的新认识》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

[2] 白钢：《宪政通论》，社会科学文献出版社2005年版，第116页。

我们必须有良好的宪法，因为宪法就是实施宪政的蓝图。”^[1]在论及宪法与宪政的关系时，抗战时期的宪政思想一致认为：宪法是宪政实施的依据，与宪法脱离的宪政是不存在的。宪法是宪政必要的法律形式，而且国民大会是民主政权必要的组织机构，如果没有完善的宪法和有力的国民大会，就不能保证真正民主宪政的实现，真正的民主既是大众的民主而不是少数人的民主，所以宪法必须反映出全国人民大多数的意见；全国大会必须依归平等的普选制度，由人民选举出真正代表自己的代表。^[2]

宪政既然是依照宪法的规定而实施的一种政治，所以宪政最重要的地方也就在于政治的设施能够依照宪法的规定施行，倘若宪法自宪法，而政治的设施不以宪法为根据，那就绝不能算是宪政。所以如果只有宪法并没有宪政，宪法规定的再好也不过是废纸一张。“只有当宪法上的规定能够切实地施行起来，才能算是实施了宪政。所以实施宪政并不仅仅是理论上的问题，也绝不是宪法本身的问题，而必须是实践的政治行动。而宪法更不当仅仅是死的条文，而是活生生的政治设施的指导原则，宪法所以重要也正在于这一实际的意义上”。^[3]

不仅如此，还要看到，宪法作为国家的根本大法，能影响到国家的百年大计，但即使是再完美的宪法也是有缺陷的，所以，黄炎培指出了其中的关键，他说“不管人们对五五宪章研讨得怎样精美，它的施行期，总须在战事结束，非要二三年后才能实施，那么目前有若干问题迫切需要解决，那怎么办呢？因此本人认为训政时期临时约法是早经生效的。临时约法虽然并不完全，但人民的权利和义务都已有规定的。我们可否请政府先根据约法的规定，而具体的补充修订各种法律予以公布，其已公布的切实实施，使人民行使才有所依据”。^[4]

另外，从字面上看，“宪”是法律，“政”是政治，宪政就是法治，法治的实现不必要等到抗战胜利后，真正讲宪政就是从现在做起。“我现在对于宪政问题只有一个要求，就是不要以命令变更法律，如果命令可以变更法律，即宪政也无从谈起”。^[5]也就是说，宪法既为国家之根本大法，应“包罗万象”，容纳各方面的意见，“宪法决不能由一党一派之主张规定，强人以从同。总宜重精神

[1] 徐时中编：《宪法论文选集》，新中国出版社 1947 年，第 39—40 页。

[2] 北鸥：《民主精神的运用》，《国讯》第 361 期，1944 年 2 月。

[3] 白丹：《宪政和宪法》，《国讯》第 353 期，1943 年 11 月。

[4] 黄炎培：《从宪政运动看中国前途》，《宪政月刊》第 7 号，1944 年 7 月。

[5] 《本刊第一次宪政座谈》，《宪政月刊》第 2 号，1944 年 2 月。

而轻形式，舍小异而就大同。不然，制宪过于勉强，实非民意之结晶；不但于宪政前途有不良之影响，甚至酿成宪法战争。”^[1]

2、抗战时期宪政与宪法的同步性

战时的宪法与宪政是密切联系，不可分割的，但二者并非必须同步进行，中国抗战时期的实际要求中国的战时宪政必须如此实施：

第一，宪法是宪政的基础。宪政是应该由人民全体参加的，因此宪法也必须由真正代表民意的机关来创制。所以人们必须努力使国民大会成为真正代表全国民意的制宪机关。从这个国民大会里，人们更必须努力，制成最适合中国国情和现代需要的民主宪法。

第二，宪法的制定颁布，不过是宪政的开始。宪政开始以后，必须能够保证宪法全部的实施。在政府应该避免一切和宪法抵触的法律和行动。在人民应该把宪法看作神圣不可侵犯的东西。全国上下必须一致的诚心的拥护遵守新的宪法。缺乏宪政素养的我国，要做到这一步，也不是容易的，这必须经过长时期的训练、督促、宣传、教育而后可。

第三，宪法的本身，以及宪法成立以后政治机构的运用，是异常复杂而又十分重要的。这必须经过大多数人的密切注意和学者专家的潜心研究，才能斟酌改善，使宪政得在健全的条件下发育滋长。^[2]

因为就内容讲，宪法所负的责任是和其他法律一样的，一切的民商私法都在于在保护人民权利。“一切经济立法不是在设定计划吗？一切组织法不是规定着国家各种机构间的关系吗？所以有人说：宪法是个提纲挈领的大集成。不论是国家法律归纳而成宪法，或由宪法演绎而成国家法律，他们所担任的任务，一样的是一个法律的任务”。

从宪政历史发展上和从它的本身内含的本质属性上看，宪政并非高深莫测，它不过就是人民管理众人之事的大权，通过宪法的形式加以保障而已。“所以我们可以说，没有民主就没有宪政，没有宪政也没有民主。和宪政对立的是专制，民主对立的是独裁。宪政和民主有着联系，好像专制和独裁有着联系一样。独裁制度里是没有民主的，也就是没有宪政”。^[3]宪政与民主是不可分的，宪政与

[1] 《曾琦先生文集》上册，中央研究院近代史所 1993 年版，第 430 页。

[2] 《宪政协进会成立宣言》，《宪政》半月刊第 1 卷第 1 期，1939 年 7 月。

[3] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第 2 卷第 10 期，1944 年 10 月。

民主是一体的，宪政是民主的外形，民主是宪政的内容。“因为政之上既冠以宪学，当然宪政以宪法为基础；否则谓为专政，苛政皆可，又何必藉曰宪政？”所谓“皮之不存，毛将焉附”就是这个道理。但是有人说“有宪法者，不一定有宪政；行宪政者不一定要有宪法”，这两句似是而非的话。

抗战时期人们已经清楚地意识到有宪法不一定有宪政，但要实行宪政则必须要有宪法，“因为宪法既为宪政的基础，而宪政又是根据宪法所设施的政治，则实行宪政者之必有宪法，又岂容多辩？况且即以有宪法者未必有宪政的一句话来讲，亦可以证明行宪政者不必有宪法的错误。有宪法而不实行，或实行而无诚意遵守，是谓之无宪政；然而同时也可以说是实施宪政也难，颁布宪法也易。根据这一个而提，而又反谓无宪法可以有宪政，天下宁有是耶？”^[1]因为中国没有宪政的传统，“我国宪政轨道，正在敷设，将来在这轨道内，运用政治，是否绝对妥当安全，也是不能保证。故与其订一刚性的宪法，难得随时修改，不如偏向柔性一方面，倒可循其自然，养成宪政之习惯。但完全仿照英国式的柔性宪法，自亦不适宜于国情的。不过修改方法，比较修改普通法律的程序。稍示慎重一点罢了”。^[2]

二、抗战时期宪法制定的相关问题

（一）抗战时期宪法需要速成

抗战时期的特殊历史条件决定了战时宪法的指定必须迅速制定，只有这样才能更好地满足战时政治的需要，而战时宪法的速成必须注意这样几个关键问题：

一是各界民众，对于宪法草案如有修正意见，应该从速发表。因为国民大会的会期非常短暂，“开会设审查讨论，已觉目不暇给，决无采纳民众意见之时间。最简捷的方法，莫如由宪政期成会，先行征集民众修正意见，加以整理，草成整个的修正案，经下届国民参政会大会通过后，送请国民大会与宪法草案合并审查，既可分明统系，又可节省时间”。

二是各党各派对于宪法重要条文如果有自己的认识和主张，应该先行提出

[1] 潘大逵：《宪法与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1940年9月。

[2] 汪馥炎：《制宪事业的新认识》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

协商，在议宪的过程中不要过分固执一党之见，要从全民族生存和国家建设的大局出发，从而保障宪法的顺利通过。“故宜取法柔性宪法之规定，将出席人数改为过半数，庶使暂被牺牲的少数意见，将来有订入宪法之可能，目前在制宪会议中，不必断断争执，则宪法草案各条，自易顺利通过矣”。

三是国民大会代表要承认抗战以来的既成事实，不要拘泥于原有的选举方案和代表人数的规定，不要随意变更改选方案。“查建国大纲第二五条之规定，宪法颁布后，应依宪法行全国大选举，可知制宪的国民大会，仅系临时性质，以后政府办理大选，苟能切实认真，则真正的国民代表，不久便可产生。民主政治，在百年而不在一时。目前各界言论，总以顾到事实为宜。”

速成宪法的这三项建议如果能为战时各党各派接受的话，那么“国民大会可速开，制宪可速成，国民渴望已久之宪政，自能迅速实现”。^[1]

根据战时宪法，中国要建立一种什么样政治制度才能实现抗战建国的需要呢？著名政治学专家钱端升先生在这个问题上提出了自己的主张和看法。他说，根据战时宪法建立的这政治制度决不能以主观的态度来随意设计和解答，“你可以用完全主观的态度来表明你所喜欢的政治制度，但是你不能凭主观来解决国家的需要。国家的需要是一种客观的事实，无所用其主观”。因此，要建立一种制度能合乎中国抗战建国的需要必要具备三个基本要件，一是要能担负起国家今后的工作与责任，二是要有实行的可能，三是要合乎民族性而可以久长。他分析说，如果不合第一个条件，那么不能顾及国家民族的利益，不合第二个条件那就是于空谈，不合第三个条件，那么国家的秩序将无法安定。“中国今日所需要的政制决不是旧式官僚政客所半把握半放任的政制，因为这种政制决不能负起抗战建国的大任。也决不是英美式的民主政治，因为这种政制既不易实现，也不能负起抗建重任。更不是极权制度，因为极权政制纵能助我们抗战，决不能助我们建设我们心目中所企望的新国家。而且极权政制，即在德意等国，也决不能永久”。所以，战时中国需要一个拥有很大权力，而且能发挥大效率的政府。只有这样一个政府才担负得起抗战建国的各种伟大工作和历史使命。

但要明确的是，战时中国需要一个拥有很大权力的政府并不是一个极权政府，极权政府只能有大力去侵略他人，去欺侮他人，而不能进行和平的建国。

[1] 辅成：《宪政如何能速成》，《国讯》第217期，1939年11月。

“因为极权主义藐视人民的人格与尊严，在极权主义之下，人民仅是工具，人民仅有工作而无主张。当政的人固然可以国家民族的大帽子来自诩，说他们的国家如何如何的繁荣强盛，他们的人民如何如何的满足快乐；但实则他们的国家必定顺着疯狂道上迈进，而他们的人民不是疯狂的细胞，定为疯狂的牺牲品。所以极权国家好比是昙花，一现之后，便是破灭。”集权国家尽管可以运用专制集权的手段，动用政权的力量强大一时，甚至不可一世，但这就如同强弩之末一样，由于极权政府将人民排除在权力之外，国家的强大并没有给人民带来福利，反而使人民面临巨大的危险和牺牲，人类社会的发展史表明，“凡是政府的强有力者，一定也得有站得住担得出的人民为辅，国运才能永昌。”而实际上，既要政府有大权，又要政府能尊重人民的人格与尊严是一个很难解决的问题。

“因为一方能醉心于欧美的民治精神，另一方他又要建立一个可以有力提高民族地位，也可以有力实行实业计划的政府，这两种目标我们全要注意到，否则我们不易理解孙先生的主张”。^[1]

（二）抗战时期宪法要充分代表民意

战时宪法的制定必须充分代表人民的意愿，发挥国民大会的作用，履行国民大会的职能。根据国民政府的法律规定，国民大会是制定民主宪法的基本，是产生宪法的摇篮，可以毫不含糊地说，没有一个民主的国民大会，就不能产生一部良好的民主宪法。国民大会应该是一个真正的民意机关，尤其是制宪的任务，更非真正的人民代表不能完成，“而且在这民族危机日益加深的时期，代表全民的国民大会不应只限于讨论宪草的条文，而应将中国的全般局势，以及救亡御侮的大计，加以全盘的检讨，制定目前的政治纲领，交付政府执行并监督其为有效的执行。”所以，国民代表讨论宪法不应为已经制定的草案的条文所拘束，应从客观的社会基础来分析，从历史的过程来认识中国抗战阶段的特征，从整个的政治形势来观察中国所需要的政治组织，从整个民族的前途，尤其是在国防角度来树立中国的经济体制和教育制度。这些都是宪法宝贵而不可或缺的内容，都是宪法条文内在的实质。“如果不是这样去讨论宪法，去制定宪法，

[1] 钱端升：《我们需要的政治制度》，《今日评论》第4卷第15期，1940年10月。

就辜负了制宪大典，有亏代表的职责，并对不起全国人民”。^[1]宪政运动是实现抗日民主争取抗

战胜利的大问题，决不像国民党中一些人所说的只须在房间中研究研究那样，“实施宪政，必须修改原来的宪法和国民大会组织法、选举法。”^[2]

假如政府还有采纳民意真诚的话，“政府还应将两大法规中关于非民主的限制加以勇敢的修正”，即一是国民大会的职权，应该加以扩充。“纵令不能行使宪法所赋予的职权，也应该容许国民代表讨论国民的提案和国家大计。就国民代表本身说，虽然法规限制了他们的职权，但他们以国民代表的权能，是可以自由讨论的”。一个级别的尝试是需要明确的，即政府是受制于国民，不是国民受制于政府。二是“增加当然代表——中央执监委员及候补执监委员——达代表全数五分之一以上，实在不是民主的办法。国民代表应由人民选举，中委而能代表民意的，人民自然乐于选举”。政府所认为“当然”的，人民或以为不然。这等于剥夺了人民选举代表的名额，这与国民大会的民主化，是有绝大关系的。再有就是以“公民宣誓”为取得选举权资格的必要条件，实有背于信仰自由的原则。这种限制除了剥夺一部份公民的选举权外，再没有别的意义。现在代表选举法中规定“背叛国民政府经判决确定或尚在通缉中者，”不得有选举权。这是以政治上的恩怨，来剥夺人民的公权，在宪政开始的前夜是不应该有的。参加选举之职业团体，不应以本法公布前依法成立者为限。“因为在多少年党政指导之下，有许多有会员的团体，不是被拒绝登记，就是无从登记的。如果以依法成立为获得参加选举的标准，那就有许多团体被排斥在选举的圈外了”。

真正民意的表达是近代民主国家的政治基础，民主国家政治决策必须要以民意为依据。“一人之意，不能算是民意，少数人之意，也不能称为民意；真正的民意，必须是能代表大多数人的意旨。故尊重多数，服从多数，以成为宪政国家的通例”。现代宪政的国家凡是有关人民切身的利害的法律，尤其是根本法如宪法，必须尽量由最大多数人民参加意见，参加研究讨论，使他们深切的感觉到自己对于这种法律有参加一分子的责任与权利，使他们深切的感觉到自己对于这种法律也有过一分子的贡献，由此引起他们服从法律的自觉的纪律，所以宪政国家的法律，尤其是国家的根本大法宪法，绝对不是少数人所谓专家者

[1] 严士复：《国民大会与宪政》，《宪政》半月刊 第1卷第1期，1939年7月。

[2] 吴志刚：《论邹韬奋的宪政主张》，《浙江师范大学学报》1998年4期。

流的凭空杜撰，而应为千百万广大民众的意见的结晶，这就是真正民意的表现，也就是真正民主的象征。“因为民主政治的基本精神是根据被治者的同意，但是必须经过充分的自由的讨论之后所给与的同意，才是智慧的同意，也才是真正民意的表现”。^[1]

（三）抗战时期宪法要避免成为“虚文政治”

制宪立法的第一要义就在于施行与应用。不能实行的法律根本是不应制定的，因为制定而不能行便是法治致命之伤。因此，制宪也好，立法也好，首先必须要切合乎中国的国情，重事实而不重理论，只有这样制定的法律在实行中才能少遇到困难。但中国人一向是制宪立法在先，很多法律仅仅是为了制定而已，“并就没有真心是为了实行，结果有法不如无法，离法治实在太远”。

谁都知道，制宪立法与作文说话有天壤之别。作文说话是发自内心的所思所想，并不代表都能得到认可，制宪立法则绝非儿戏，不能带有个人的主观偏见，更容不得虚张声势，“而在作文说话的时候，却不妨好高骛远，尽可发挥尽致，我们中国人偏偏用作文说话的方法，在那里忙着制宪立法，太讲究了形式，而不讲究实行”。如果将“法”与“文”等量齐观，那么只要有了空泛条文，有美丽名词，便算了事，那么“有法而无从实行，又何怪国人对法根本不信任！”这样的结果就是“制宪立法落到中国人手里，也会变成具文”。

中国传统重视文采、轻视实践的积习太深，往往把公文视同公务，把行文当作办事。文外有事尽可不管，公文办，便算尽责。所以一直到了抗战时期，中国从上至下的行政机关几乎十之八九的工作就是“办公文”，“做官样文章”。许些多么重要的政务到了衙门里便成了“等因”“奉此”的一类具文，因为官吏“办公文”为主要职责，所以他们不免以“办公文”为能事，而各级行政长官在用人时也都以能文与否为任免标准。官吏泰半成为旧日的“幕友”或“书吏”，受长官的雇用，除应付公文之外别无职责。

实际上，公文原来不过是行政上的必需工具，善于办理公文固无可厚非；但在中国公文积习难除，并且公文格式刻板，办事手续亦繁，不知多少重要政务于无形中败坏了，又不知多少有为人士被纸片文书埋没了。如何改革公文处

[1] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第2卷第10期，1944年10月。

理在外国本来是小事，但在中国却成十分重要问题。“公文以外，在行政上，计划表簿之滥造，法令条例之复杂，及集会受训之繁蓄，除中国以外，恐怕是莫能比拟的。各国行政以事为对象，而我国行政却以文为对象”。以“办公文”始，又以“办公文”终，“一切定制，一切拖延，专讲纸面，挑剔字眼，致使延误政机，亦一概不管”。这就是“虚文政治”的特征，也是官僚主义的表现。

直到抗战爆发，国民政府的制度还没有正式确定，人事高于一切，因此，在中国行政上最重视的是人事。只要对人事应付过去，其他都行得通。官场积习相沿，用人纯讲感情，考试几近虚设。这种风气大半是由在上者造成的，上行下效，以致日见其重，寻缘奔走，宾答酬酢，考绩欠标准，荦荦无定轨，大家的全副精神集中于“献媚”“送情”之上，“试问公务如何推进？吏治何能整饬？纪纲松弛，官德败坏，贪赃受贿之风，因以助长”。^[1]所以，战时宪法的制定一定要吸取以往的经验教训，坚决革除官僚主义、“虚文政治”的弊端，以制定战时宪法为契机，树立新的行政工作风气。

（四）抗战时期宪法应以“五五宪章”为蓝本

战时宪法的制定并非是重打鼓另开张，而是要以中国原有的宪法草案为蓝本，那么“五五宪章”就是中国宪法制定的基础，它从一开始就体现出与西方立宪国家宪法的不同，一是天赋人权与革命民权的不同。欧美国家以天赋人权的学说来推翻专制政府，虽不失为一有利的武器，但是这学说在现代潮流中是有缺点的。我国制订五五宪章，只承认革命民权的存在。二是三权分立与权能之分的不同。欧美民主国家主张三权——行政、立法、司法——分立，以收互相牵制的效果。三权分立的结果往往使政府无能，不能发挥力量，而在战争时候的危险更甚。我国的五权宪法，则根据总理遗教，是主张一方面国民要有充分的控制政府、管理国事的权，叫做政权，或称为人民权；一方面政府要有万能的处理政事、造福全民的能，叫做法权，或称为政府权。三是阶级政府与全民政府的不同。欧美的民主政治，实际是资产阶级的政治，一切政治上的大权，莫不为资产阶级所操纵。“至于我国五权宪法所欲完成的民权主义，实为全民政治。一般人民，只要不违反三民主义这个大目标的，一律可以行使民权”。

[1] 王赣愚：《论虚文政治》，《今日评论》第3卷第3期，1940年1月。

[1]

那么，以“五五宪章”为蓝本为基础制定的宪法也必然体现出中国宪法的特色和特点，那就是在抗战时期的中国不谈宪政而已，如果要谈宪政，就必须先谈宪法。关于宪法的又一要点就是在没有制定宪法以前，必须集思广益，博采舆论。假使规定的内容是适合于国家的环境与人民的需要，那么政府与人民自易于共同遵守。“否则就临之以危，备之以利，亦恐不易为人民所遵从”。

以“五五宪章”为蓝本为基础制定的宪法在讨论宪法的时候就必须态度公平，免除偏见。要顾全大局，不惜互让。否则，“各自固执己见，意气用事，其结果是未有不失败者”。同时还要注重宪法的实际，“勿务外表。否则，“不过为白纸上涂上墨迹，空法自宪法，而不能发生任何效力；浪费了多少金钱，若干汗汁”。

战时宪法要与中国人民的文化水平相适应，要扼要简短，避免晦涩繁琐。宪法是一般人所认为的根本大法，而根本大法则重在稳定，须使其深入人心，才能逐渐养成遵守的习惯。假使宪法常常变迁，那么人民与政府都不容易养成守法的精神。但是宪法的性质虽重稳定，而社会的情况则常在变迁。那么以稳定的宪法而来适应变迁的社会，岂不是以社会来迁就宪法削足就履么？“所以我主张宪法必须扼要简短，许多琐碎立法之事，都不应摆在宪法里面，而应留诸民意机关。宪法的内容只应有若干主要明瞭的条文，来载明政府的职权及人民的权利。如此富于伸缩性之宪法，则易于顺应变迁，而同时又无须常加以修改。”还有就是政府在宪法颁布后，尊重宪法以促其实现。无论宪法怎样完善精密，假使为政者无有尊重宪法的诚意，这宪法也就白废了。关于宪法最重要的一点，就是要人民督促政府，不要使政府有违法的机会。宪法的实施，一方面固然要靠政府的诚意，一方面也要靠人民的督促。假使政府在颁布宪法以后而不实施，或实施而不真诚，那么“全国的舆论就应该起来抗议，民意的机关就应该起来弹劾。那么，政府也就不敢不守法了。因为实行宪政的国家，政府是人民的代表，政府又焉敢不惧？假使政府违法专制，而人民不敢起来反抗，驯伏的像绵羊一般，听其压迫，这就无异于放纵政府为恶，那么，人民的本身也就未能做到自己的职责。所以说要希望宪法之颁布与宪政之实施，也得要人民

[1] 叶晓钟：《实施宪政应有的认识》，《新中华》复刊第2卷第6期，1944年6月。

本身的劳力”。^[1]

三、抗战时期宪法草案中的人权保障

（一）人权理论的基本认知

人权观念的形成和人权理论的发展，促进政治法律制度的变革，推动现代宪政的产生。人权是人的自然权利，人权保护是宪法的题中应有之义。法治与人权有着密切的、不可分割的关系。抗战时期对于人权的认识，基本上把握住了人权的本质所在，提出了明确的人权概念，认为，人权——“就是认为自然权利是独立于法律之外的东西。自然权利既被认为是天赋的不可移转的权利，当然应该独立于法律之外，不受法律的限制，就是这些权利具载于宪法。”^[2]基于这种认识，抗战时期人们要求人民自由必须通过宪法来保障。“要保障人民的基本自由，需要制定具备充分民主精神的宪法。”^[3]

人权理论的主要理论基础之一就是天赋人权说。天赋人权是从英文“natural rights”翻译过来的。抗战时期已经认识到了天赋人权说将人民的自由权利看作是先国家而存的，独立于法律之外的东西，只要凭着“人”的资格便都可以享受，谁也不得加以剥夺或侵犯。国家是个人自由的源泉。个人为他自己的最高发展计，或者为了他所处的国家社会的最高福利计，他在某种范畴以内应该自由活动。这种活动实为人类的普遍性所促成，但是最后主权国家可以确定个人自由的成分，限制它的范畴，并保护它的享有。在这个范畴以内，个人可用创造政府、维持政府并能摧毁政府的权力来与政府对抗，以维护个人的权利。

但此时的人权理论强调的是人权是法定的，不是天赋的。他们指出：“我们也以为人民的自由权利不是与生俱来的，而是由法律设定的。”他们接着解释说，法律设定这种权利，并不只是因为他是一个人，所以便给他这些权利，而是为想增进公共福利，才有如此的规定。这是由于这个学说恰合当时需要的缘故，原来在法国革命以前，欧洲的教会专制和君主专制，达到了极点。“生杀予夺之权，完全操在教会和国王之手，”因此，如果承认“国家是个人自由的来源或者

[1] 潘大逵：《宪法与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第2期，1940年9月。

[2] 竺允迪《我国应如何保障人民的权利》，《新认识》第1卷第4期，1940年6月。

[3] 《平心文集》第2卷，华东师范大学出版社1985年版，第314页。

个人自由由于法律所设定，那么国王便可假借国家的名义凭借立法的权力，去任意残害人民；教会也可借宗教制度的力量去侵害教徒的自由”。当时的学者为了抵抗政治上的和宗教上的迫害，“于是创立了自然权利说，用以说明人民的权力不是先于国家而存在，而是依附国家而存在的；创为天赋人权说，以辨明人民的权利不是由于法律所设定，而是独立于法律之外的东西。”这些学说的作用在于，从消极方面来说，除去国王和教会，侵害人民自由的理论根据，积极方面则增强了人民争取自由的奋斗精神。“所以这学说尽管在理论上是多么无稽，而当时仍被奉为圭臬产生惊人的伟绩，不过到了现在，专制政治一变而为民主政治，国家已非君主的私产而为人民所共有；法律已非君主的命令，而由人民所制定，国家和法律非但不足为侵害人民自由的工具，且已成为保障人民自由的要素。教会专制的事实，也已成为历史上的陈述。自然权利说，天赋人权说，到了这时不但理论上不能成立，而且事实上也无需要了。”

中国战时宪政理论之所以强调中国的人权是法定的，而不是象西方的是“天赋的”，是因为二者的理论基础不同，“从前欧美的人他们争取自由是以个人为出发点。”而“我们现在争取的自由，是以团体为出发点。我们的宪政运动，不能与欧美等量齐观；然而无论如何，将来我国人民应有适当限度的自由权利，以及这些自由权利应受严密的保障，当为一般人士所公认。”

由此可以发现，在抗战时期应该重视个人某些实在的权利。这些权利，“我们看来并非是天赋的，而是法定的，人民不能仅凭‘人’的资格，便得要求此项自由权利，必须在发展个人优性和增进社会福利的条件之下，才有享有此项权利的资格，至于保障权利的方法，应该采取英国重视实效的精神，以严密的程序和方法来保障我们的权利；而不必效颦美国，奢谈宪法保障，结果保障成为空文。”这种人权必须具有相当的切实性，“为求发展个人的优性和增进社会的福利起见，人民应有某些实在的自由权利。但是这些实在的自由权利，既非先国家而生，也非独立于法律之外，而是依国家而存在，由法律所设定，对于这些权利的保障，我们不主张奢谈宪法保障主义，而主张按照实际需要，用最切事的办法，做最严密的规定。”^[1]

[1] 竺允迪《我国应如何保障人民的权利》，《新认识》第1卷第4期，1940年6月。

（二）人权保障范围的界定

人权根源于人的理性,是人的尊严的体现,是人作为人而生存所不可欠缺的权利与自由。这些权利主要有:生命权,自由权,平等权。

抗战时期的宪政理论并不是简单地照抄照搬西方的人权理论,而是结合中国的战时的实际,提出了当时中国迫切需要保障的人权。

一是表达自由权,“人民是否有自由发表言论反对或批评彼等政府之权?”

二是反抗压迫权,“人民是否有推翻彼等所不赞成之政府之权?人民能否合法获得实现彼等意志之立法方法?”

三是行为保障权,“人民之法庭能否不受行政力量之干涉?”

四是监督权,“此项法庭能否执行在人类心目中认为公正而稳定之法律?”

五是平等权,“不论贫富或私人及政府官吏是否咸获得公平之待遇?”

六是权利义务对等权,“是否每一公民对彼之国家应尽责任之各种权利,咸能永远维持保护并且增强?”

七是人身保障权,“是否普通自食其力维持一家生计之人咸能避免一党控制下之秘密警察组织之威胁?”

那么,在抗战时期,人权的保障“不但包括上述之政治的民主,且扩而至于其他方面,最要者为经济方面,至经济的民主,其意义则为保障人民之最低限度之生活,提高人民之生活水准,以及力谋财富之公平分配,种族的民主,则为给予各种不同民族及少数民族以同等之机会,教育的民主,则为保障人民享受教育之平等权利,两性间的民主,则为保障妇女与男子在经济上政治上法律上文化上社会上之绝对平等”等等诸多权利。^[1]

（三）抗战时期宪法对英美人权保障的借鉴

1、英国的人权保障经验

抗战时期的宪政理论认为,英国人的权利保障是从最基本的人身自由权利的保障开始的,也就是“人身保护令”。“所谓人身保护令者,乃是法院的一种令状(Writ or order),就是法院对于有非法拘禁他人嫌疑的人,令其交出被拘禁

[1] 孙宝毅:《实施民主宪政不患其急进,广泛与澈底》,《民宪》第1卷第11期,1945年1月。

者，由法案审询其拘禁是否合法的令状，”

这种法令的目的是：第一，法院藉人身保护令令拘禁者交出被拘禁者，审查其拘禁是否合法。（不问此项拘禁出于官吏的命令或国王的谕旨）如属非法，法院给予释放；第二，给予被拘者立即受司法审判的机会；第三，群密规定法院发布人身保护令的方式，和受令者答复的方式，用以保证保障人民权利的目的，却能切实达到。该法规定，被拘者或其代理人可请求法院发布人身保护令，法院接到此项申请，不得疏忽或拒绝发布人身保护令，否则任何人可以对法官提起诉讼，而法官须接受罚金的惩罚。拘禁者收到法院的人身保护令后，须在特定的时间内，将所拘禁人交由法院审询，或者宣誓证明，在其受到人身保护令时候（并非答复法院的时候），并无控制他人自由的情事。此外还有很多的规定，因为限于篇幅，不便详说。总之，英国保障人民权利，并不是用概括的方式承认某些权力的存在；英国人自由权利观念的形成，实在由于各种详密的保障方法。

由此可见，英国人自从十八世纪末叶以来，渐次形成的权利观念，并不是他们以“人”的资格，主张应有实在的自然权利（Substance nature Rights）的观念。他从来不说，他在任何场合之下应有何种不可剥夺的权利；他只是坚持，非依法律不取缔其合法的行为或剥夺其依法享有之财产权利或生命而已，他的个人权利（全部个人权利合称为国民自由）观念重在那些保障财产，自由和生命的程序和方法，换句话说，他的权利观念不是一种学理上的实在权利的观念，而是一种实际上的程序和救济的观念，他不稀罕学理上的不可琢磨的人权，而最喜欢从立法上的和司法上的详密规划中去求权利的保障，也就是说，英国的宪政保障追求的更侧重于程序的保障。“我们试问英人究有何种权利，他们自己也答不出来，他们奋斗的结果，所得的并非某种特别的实在权利。只是为保障那些权利而设定的程序和方法而已。乃是因为经验告诉他们，这些程序和方法是避免政府专横的审判，实现人民自由的最好办法。”

2、美国的人权保障经验

尽管美国人可以自豪地说：“宪法就是历史，同样也可以说，美国的历史就是宪法的历史”，但美国的宪法和宪制并非美国人在“新大陆”上的“白手起家”，“只是当他们发现他们曾经坚定信奉的英国宪法诸原则已经丧失了其实质意义

而且也已经不能为人们有效地加以适用以抵抗英国议会的要求或主张时，他们才断言必须重新构建业已失去的宪法基础”。^[1]

抗战时期的宪政理论强调，美国的人权保障是采取列举的方式，在宪法中规定人民的权利，这些列举的权利，大部分存在于最初八次的宪法修正案中，少数存在于宪法的正文中。这些列举的权利，他们认为是“存在”的（Exist）而非“授予”的（Granted）——因为授予是与自然权利的观念不合的。而且政府对于它们不得加以侵害。因此，政府不得通过关于设立国教或禁止自由举行宗教仪式的法案；不得剥夺人民出版自由，集会自由和请愿等权利；不得取缔人民备带武器的自由；政府在平时非得房主许可，或战时非得特别规定，不得在民房驻兵；人民有保护其身体，住所，文件与财产之权，政府不得无理拘捕搜索与押收；除有可能之理由，以宣誓或代誓宣言确保，并详载指定搜索之地，拘捕之人或押收之物外，不得颁发搜索状，拘票或押状；最后，并不得通过公权剥夺令（bill of attainder）或追溯既往之法律（ex post facto Law）以上种种规定，都是宪法对于中央政府禁止事项。至于州政府，宪法也有若干禁止事项的规定（美宪第一条第十项）。不过这些规定，大都为了确定中央政府与州政府间的关系而设，只有一小部分才是为保障人民的权利而设。属于后一种性质的规定，就是不得“通过公权剥夺会，追溯既往之法律，或损害契约义务之法律”。

这些不得侵犯的权利，大部分是实在权利。这些权利，政府无论采用何种程序都是不能剥夺的。于是人民获得了绝对的宗教自由，集会自由等权利。

这些权利并非都有明确的定义，有时它们的意义有待于司法判决为之确定。“例如曾经有一个麻门教徒（normon），以麻门教的诫律并不禁止多妻制度为理由，来辩护他的重婚罪，但是最高法院的意见，以为宗教自由仅以纯粹的精神上的信仰为范畴，换言之，仅以人和上帝间的关系为限，一经涉及人和人之间的关系，便非宪法之上所谓宗教问题，而应受政府的支配。”

美国人的权利观念和权利保障一方面有任何场合之下不能剥夺的实在权利，另一方面又有和英国人相似的程序上的权利，表面上看起来，似乎美国人所享有的权利较英国人为多，他们对于权利的保障也较英国为严密。

然而，我们如果进一步观察，则美国人实际上并没有比英国多享什么权利，

[1] 竺允迪《我国应如何保障人民的权利》，《新认识》第1卷第4期，1940年6月。

美国保障人民权利的方法，也并不怎么有效，——也许反而不及英国——关于这点，正如一位学者指出的那样：“美国政治学者，尤其是具有保守成见的人，都说我们政治制度的主要功绩，在以限制政府权力的方法，来保证人民的自由。以为人民的权利，应在中央宪法和各州宪法中，都用列举的方式，予以明白的规定，全然处于政府的权力范围以外，毫无受到政府权力的危险。这种见解，现在非常普遍，连普通政治学教科书中都可见到，但实则不过表示部分学者，对于美国宪法保障民权之过分的期望而以。”

照这位学者的分析，美国宪法保障人民权利效果不佳的原因是：美国解释宪法的权拚在政府（最高法院）的手里。宪法对于政府权力的限制，政府可藉宪法的解释权去除去它，规避它甚至不理它。人民既然不能参与宪法的解释，结果非但不能统治宪法，反被政府藉解释宪法和执行宪法的权力，而受到宪法的限制。是多数统治少数的制度。一个代表多数民众的政府，因有多数民众为其后盾，往往有恃无恐，任意蹂躏少数分子的自由权利。这种政府，当人民的自由权利足以阻止其政策的推行时，必定牺牲人民的权利以求其政策的实现。美国的个人自由，非但得不到民意支持，而且遭遇大众的敌视，是资本家的操纵。民主政治最重要的是公共意见，而意见的形成，往往随各人的见闻和所读书报而定，所以资本家可以藉检查和宣传两种方法来统治公众意见，因为消息来源既被独恬，各种意见便无自由竞争的余地，同时思想自由也仅存空名而已。

[1]

可见，这种认识是从抗战时期的中国实际出发的，有很强的针对性，但也不乏实用主义的嫌疑，为我所用，断章取义。

（四）人权保障的主要内容和基本原则

从历史渊源上讲，西方人文精神在古希腊就已经孕育而成。英国当代著名学者阿伦·布洛克曾说：“古希腊思想最吸引人的地方之一是，它是以人为中心，而不是以上帝为中心的。”^[2]西方的“人本主义”真正崛起，是从文艺复兴运动开始的。作为国家根本大法的宪法涉及国家生活的各个方面，但其最基本内容是对公民权利的保障。因此，从这个意义上说，宪法的核心内容就是规定和保障人权。

[1] 竺允迪《我国应如何保障人民的权利》，《新认识》第1卷第4期，1940年6月。

[2] [英]阿伦·布洛克.西方人文主义传统[M].董乐山译.上海:三联书店,1997年版,第14页。

抗战时期的宪政理论充分认识到了这一点，他们指出，“宪法又被认为是主权人民的意志表现，超越于一切立法机关定立的普通法律之上。”是“法之法”，^[1]各国宪法都有人民权利一章，“开宗明议，首揭人权之不可侵犯，溺殊深长也。”而且“夫先民不惜流血以求宪政者，争自由也，必自由有保障，宪政始能实现，故且冠之于政治制度之前焉。”所以，承认保障人权是立宪的首要目的，也是实行宪政的必要条件。而宪法要保障的人民权利有广义与狭义二种，“狭义言之，仅指人民之基本权利，若身体、言论出版、集会结社、居住迁徙、秘密通信、宗教信仰等自由是也。广义言之，则并及工作、受教育、弱者受国家保护等其他权利。”

抗战时期的任命对此问题的认识，还没有这么全面和深入，他们只是说，一般的保障人权的方式可以分为两类，一是在宪法之内只是概括的规定，以“依法始得限制”“非依法不得剥夺”等词句予以保障，欧洲大陆法系的国家基本上属于这一类，这是概括式的保障形式；另一类是“不惜词费，详订限制或剥夺自由之必须符合之司法程序，英美诸国之宪法是也。”这是列举式的保障形式，“宪草鉴于人身自由 为其他一切自由之所本，首须确保，故特仿英美之例，规定逮捕拘禁必须遵守之司法程序，（见第九条）以保障之，明白确实，洵足称美。”显然，中国的宪法人权保障形式最好应采取列举式的，以收明了清晰之效，以免含混不清。

那么，在抗战时期，人权保障迫切需要，因此，必须加快进行，“应不待宪法颁布，即提前实行。”实行的办法，“先依训政时期约法之规定，用提番制保障人身自由，使政府率先守法，人人守法，始能及早培植法制之精神焉。”只有这样，才能实现抗战与人权保障的同步进行。^[2]

从民主与专制的对比中，抗战时期的宪政理论的倡导者发现，专制政治之下根本没有人权可言，“专制政治，窒息人生之活力者也，！故专制时代之人生，正如河水之不得平流顺进，而呈横流之状，”人们生活在专制权力之下，只能听天由命，任人宰割。“其在历史上之表现，则为各种不正当之人生，”具体体现为三种，“一曰隐逸生活，二曰流寇生活，三曰奴隶生活。”没有一种人的生活。

就政理言，国民故不可轻视之如奴隶者；视国民如奴隶，行政之方便，或

[1] 竺允迪《我国应如何保障人民的权利》，《新认识》第1卷第4期，1940年6月。

[2] 费巩：《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》，《宪政月刊》第9号，1944年9月。

且增加；但政治本为国民自己之事，行其事而毁其人，则不如不行之为愈。即毁灭事主之人格，而勉强行之，虽仍可名之曰政事，然其历程已误，不足以当现代国家政治之称。

民主政治则大不相同，其理论的根本就是“首重国民之人格者，自始即视国民为国家之主人，”人民是国家的主人而不是奴隶，他们不在被视为群氓和草芥，“故在民主政治之下，国民之责任为不可逃。以有人格之人，负不逃之责，”正因为他们是主人，他们承担了义务和责任，也就应该享有权利，一个国家只有有这样的公民，“民族之活力，乃得大张。”而抗战时期“正复兴民族之时期，复兴民族之大业，首在发挥民族之活力，”而要发挥民族的活力，“则必国民先有人格，以负不可逃之责任。”^[1]人权保障则成为了民族复兴的根本所在。

在抗战时期，人们特别强调民主与人权的密切关系，人权保障范围的扩大，“今日之民主政治在于进取精神，着重于如何扩大人权，以及如何发挥政府的权力，以保护国家之安全与保障人民之生活。”特别强调“与昔日民主政治只注重如何保障人权与如何限制人民之生活，尚不相同。”在抗战时期，“人民以庞大之权力交于政府，其故何在耶？换言之，人民对政府权力之集中而膨胀，不但不反对，且视为现代复杂生活中所必需者，其故何在耶？”在这特殊的历史时期人民作出这样重大牺牲的目的就是在于“人民之权力亦同时扩大，政府须绝对向其负责之故也。”那么，怎样才能算是对人民负责呢？“曰欲求人民之同意，获得人民之许可，体现人民之意志，尊重人民之权利，与听受人民之裁制是矣。”可见，此时人们探讨问题始终都和抗战问题联系在一起。^[2]

（五）抗战时期宪法中亟待明确的人权保障问题

一是“依法”二字需要明确。战时宪法草案中关于人民权利一章，除了身体自由外，其他都采用了括式之的保障表达方式，譬如“非依法律之字样凡八见”。这里的“依法”字样是常见的立法技术上的表达，人民权利固然有限制的必要和范围，但必须要有明确的界定，不得含糊模糊，所以“惟为言论著作出版自由与集会结社自由之更得明确保障计，宜于依法与非法之间，明定一界限”。

二是国民大会的组织必须健全，职责必须清晰。作为国家最高权力和民意

[1] 周谷城：《复兴民族之民主政治论》，《宪政月刊》第2号，1944年2月。

[2] 孙宝毅：《实施民主宪政不患其急进，广泛与澈底》，《民宪》第1卷第11期 1945年1月。

机关，国民大会的组织必须健全，职责必须清晰，也就是说，“欲使民意代表机关具有控制政府之力量，必先使国民大会之组织健全，权限真实。宪草中所规定之国民大会，最大之缺点为集会过稀，会期太促”。国民大会任期六年，而三年才召集一次，集会一月就解散，至多也不过延长一月而已。以如此稀少而短暂的集会，如此短促的时间，“其无法从容讨论三年来积压之许多要政，抑政府措施，经常无由微询民意，亦经常无人加以监督，不但因之与民间隔阂易致陷于错误，亦且可以藉此造成，已成事实，事后有及补救，国民大会对政府控制之力量，过于薄弱，甚可虑也”。欧美国家的国会经验有参考的必要。因为欧美民主国家的国会，像英国、美国和战前的法国，这些国家的国会都是年年召集，经常集会，一年集会的时间多在半年及至七八个月以上。“今宪草中之国民大会，相当于外国民意代表机关之国会者也，既以代行政权控制政府之职责托之，奈何靳其集合，不肯令其经常开会也。国民大其他其他设，各地代表不易相识，遑支相稔，势必散漫无组织，而无团体生活，整个国民大会亦必为一无团结无意志之团体，不仅无由克尽职，也易为少数人所操纵，所有选举、创制、表決、罢免诸大权，奖勤罚懒徒为形式而已”。^[1]

三是选举范围的确定。选举是国民的政治权利，是民权的集中表现，这就要求，作为一名普通的国民，他的普通选举权是没有财产、性别、教育资格的限制，这从表面上看是十分民主、十分公平的，但实际上未必如此。因为“吾国民智之低，文盲之多，内地风气之闭塞，人民政治兴趣之薄弱，政治经验之缺乏，骤赋与如此广泛之选举权其不为抛弃不用，即为受人利用。抛弃不用，选举时常有绝大多数之弃权，则足见人民对政治淡漠，不知实贵其政权，将使选举为虚应故事，减低热心之情绪，陷政治于停滞不进。受人利用，选举时但见职业政客之贿赂，则足证政治为恶浊之物，遗宪政以污点，将使选举结果不足代表民意，使自好者裹足，当选者失人”。面对这种实际情况，不可好高骛远，图慕虚名，必须要顾及战时中国的现实，财产性别的资格限制可以不用考虑，教育资格的限制则不能不有，要“先利用国内知识分子，行使选权舆论反较易形成，而是非反较易判明也。登高自卑，行远自邈，欲速则不达，其进锐者其退速，跃等而进，未见其可也”。

[1] 费巩：《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》，《宪政月刊》第9号，1944年9月。

另外，依据宪法二十七条的规定，国民代表除蒙古西藏及国外侨民各选出若干人之外，县市及其同等区域“各选出一人，其中主要代表为出自各省市者。选区之划分，有单选举区与复选举区之分，二者以单选区为善。一则各选区范围较小，选民人数较少，候选人时间精力与费用皆较省，二则候选人对选民之宣传集中，而选民对竞选者之注意亦集中，及其当选之后，一区仅此一人代表，尤可集中责任于其一身，毁誉分明，无可推诿，而区域既较小，代表亦较单纯而深切”。

除了教育程度的限制之外，选举权的限制要非常谨慎的处置，“欲使其行使较为郑重也，选举区各异，代表人数减少，欲使代表与选民关系接近也。总之，无非欲求其不难乎宗，无悖乎民主之原则，故表面虽似此种主张，有背民主之精神，实则正为重精神，不重形式，故及有此主张也”。要知道，“制宪，大业也，宪法大法也”。选举权的限制是一种不得已的办法，目的是要在特殊的历史时期制定出最有效的宪法，为了抗战建国的胜利，更要明确制宪任务的重大，要充分认识“宪法者，有根本与体制之两要义，必求其能协调合拍，灵活运用，始能垂之长久，永为宝典”。只有制定一部符合战时中国需要的宪法，才能实现抗战建国的胜利。

俗话说，人无完人金无足赤。战时宪法草案也是一样，也有许多需要修改和完善之处，这就需要认真细致的研究，发现缺陷，补正不足，而补正缺点的基本方法就在于：

一是将国民大会改为常设机关，使国民大会在任期之内能够经常集会，就像英美国家的国会那样，除寒暑假及较短的春假以外，“天天开会，始能表达民意，监督政府，责问各部，批评庶政，以充分行使其权力。或嫌其人数太多，集会不便，因而主张，于其开会期间，设一议政会以代之者”。在国民大会改为常设机构之后，国民大会的任期也不必定为六年，可相应地减为四年，“使与民意接近，而总统各院院长立委监委之任期亦宜一概随之改为四年。至于代表人数确宜减少，以与国民大会与选民之关系相适应”。

二是国民大会的权限必须要须加扩充。根据五五宪法草案，就国民大会原有四权来说，立法委员监察委员可以自始至终都是全体由国民大会选出，这两个委员会就不要再赋予监督行政的权力，“不宜使总统之势力揽入其中，致到挟

制也”。司法考试两项权力贵在能够独立行使，不受政治影响，宪草不要使这两个部门的行政首长在国民大会选举产生，“能免其他官吏之权，除经监察院弹劾成立者，必须立即提交国民大会以外，国民大会应有自动提出并议决罢免之权。其间界限，多少有法与政之别，监察院提出弹劾者，类为其有违法失职之行为，是偏于法，而令负法律上之责任也。国民大会提出罢免者，安为其有害政误国之措施，是偏于政，而令负政治上之责任也，许国民大会能为直接主动之罢免，即所以敢人民公仆政治之任，使其因政治的理由，亦可以去职也”。除了国民大会原有的四权之外，通过宣战媾和缔约及预决算案等权力，都皆人民生命财产有切身关系，“其重要不亚于黜陟官吏，可否法案，人民应有民言及决定之权，要可以纯粹渗权目之，而付之立法院也，宜亦一并属于国民大会，使其权限更为完整，无支离割裂之虞，而与立法院之界限，亦清楚也”。^[1]

四、抗战时期宪法与宪政实施的特殊路径

（一）抗战时期宪法实施在于守法精神的培养

法治一词是十九世纪德国学者所创的术语，基本含义是“治者依法而施政，人民依法而受统治，此种国家，德人称为法治国。这种政府与人民共同守法的政治就是法治，自政府守法言之，谓之法治的政府（Government of Law），即所有政府机构，其组织之规定，其权力的渊源，以及彼此间相互的关系，一切皆以国家根本大法为归。更自人民的守法言之，是谓法律的统治（The Rule of Law）。即一国之中的公民，没有阶级的区别，没有身份的等差，同样是受法律的拘束和法庭的管辖；法律之前，人人平等；这就是守法观念或法治精神”。

中国自从改称民国以来，民主政治的基础还没有奠立。在抗战时期力图实现宪政之际，更要致力于推行法治，一定要使全体中国人民都有浓厚的政治兴趣，都拥有共同的政治认识，都能普遍地具备法治思想，而培养守法精神，尤为抗战时期宪政的急务。因为中国人的政治兴趣一向薄弱，如果不及时唤起政治兴趣的话，那么所谓宪政即便是说得热热闹闹，仍然不能普遍深入，“而国父所祈求之全民政治，真不知何时才能实现！中国宪政运动之所以迟迟发生，宪

[1] 费巩：《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》，《宪政月刊》第9号，1944年9月。

法政治之所以迄未建立，此实为其主因。建国大业迄未成功，其根本原因要在于此”。因此，要在抗战时期实施宪政，主要目的就是要实现法治，全国上下都要养成法治思想。这就是说，必须使每一个国民都认识法治的重要，同时有遵守法律的决心，不但本身要绝对遵守宪法及根据宪法新制定的一切法律，并须随时运用自己的政权，检查纠正政府的违法行为。另一个方面，政府也应该绝对遵守宪法及普通法律，不容稍有侵犯。“无论政府或人民，其言动举止必须依法为准绳；这是法治，也才是真正的宪政。宪法之实行，必以地方自治为重大基础，以训政为必经过程，一面赋予人民以政治自由，一面实施公民教育，先使人民有机会实行四权。不然，则宪法尽管颁布，议会尽管设立，亦只是个形式；所谓宪政之民主，不过是虚伪的空法，虚伪的民主，而不是真正的宪政，真正的民主”。^[1]

在抗战时期即将实行宪政的关键时刻，尤其需要特殊注意的三个问题是：

一是要自上而下，以身作则，提倡守法精神。如果中国一般的普通民众大体均为不知法而违法，那是情有可原的。而无视法律，玩弄法律，破坏法律的往往是身居高位，权势在握之人，“浸假造成以违法为荣，守法都是弱者的恶习！这是法治的死敌！所以我们要实行法治，必自身居高位者，以及知识分子始；然后上行下效。风行草偃，而收事半功倍之效”。

二是要慎重法律的颁订，法律的颁订过轻率，数量太大，都是法律的仇敌！因法律制定轻率，就必然减少法律的严重性。法条数量众多，那么人民不易明白，并常有冲突矛盾之处，这就减少了法律的普及性及统一性，“修改废止频繁，则使人民无所适从，不敢信赖，又削弱了法律的确实性和持久性。法律内容与数量，更应尽量简单与减少。但一经公布，非万不得已，决不该轻易废止和修改。如此，才能增加一般人对法律的信仰，而普及人民法治思想”。

三是要加强法律的保障。保障法的效力的方法不外予违法者以严厉的制裁，而这种权力的使用就是司法权。因此，司法的改进是绝对必要的，而最主要的因素就是司法独立，就是指司法官行使司法权，绝对不受任何人的干涉。“这也是提高法的尊严，普及法治思想所应该注意的，此外，因为我们是行五权宪法的国家，所以还有一个监察权，其任务虽在纠弹政府与官吏，但亦间接

[1] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第2卷第10期，1944年10月。

保障法的效力。我们要实行法治，监察权也非尽量加强，发挥其最大效能不可”。

（二）抗战时期宪法实施在于民治的完成

完成真正宪政就是要实现民治。民治最简单的解释就是全体人民用自己的政权，表现于政治方面的选举、罢免、创制、复决，也就是民治的各种形态。

“假定我们全国人民，都能行使四权，达到实质上的民治，就是没有形式上的宪法也不要紧；然而就令我们有了形式上的宪法，若人民不能真的行使四权，那宪法是无用的，而宪政亦是空的！”

但怎样才能达到真正民治呢？用什么方法来训练人民行使政权？这是战时宪政实现必须解决的问题。毫无疑问，实现民治的唯一办法就是人民的自治，就是要推行地方自治，这是因为：一是地方自治是普遍的组织，所以用它来训练人民行使政权，训练的范围可以广。二是因为地方自治的区域对象较小，所以与人民的关系是直接的，易见的，容易引起人民的关心，三是因为地方自治有层级组织，又有政府监督，所以易收指导训练的效果。四是因为地方自治是由下而上的，可以逐渐养成人民过问国政的兴趣与能力。所以地方自治实在是训练人民行使政权最好的方法，因此也就是实施宪政的基本工作。

但要看到过去地方行政制度改革的弊端也就在于忽视下层基础，“致有头重脚轻之弊，影响所及，自治之工作难行，训政之成效未著”。至于自治方面最重要的目标是全国民众都需要有极热烈的国家民族意识及充分的自由，全国民众都需要有极严肃的组织与训练，农工生产事业及地方建设，都需要有极迅速的进展。“这是当前抗战建国最迫切的要求，也是自治工作的目的所在，此外，如缉查户口，规定地价，开垦荒地，实行造产，整理财政，开辟交通，普及教育，推行合作诸端，都是完成自治的条件，所以新县制的实行，更可使地方自治条件早日完成，走上真正民治之路”。^[1]

（三）抗战时期宪政实现必须解决的关键环节

我国在实施宪政以前，有四个关键环节需要认真研究解决：

一是人民自由权的保障问题。对于个人基本权利，“五五宪章”中已有很详

[1] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第2卷第10期，1944年10月。

细的规定，但是这些规定都不是宪法直接予以保障，而必得出以其他经立法程序议决的法律予以保障。这样宪法上虽说有所规定，“但已另外有了但书，事实上仍旧没有确实的规定。如果我们所欲建设的，是一个名副其实的民国，那么，我们无主张我国宪法可为一比较硬性的宪法，将人民的基本权利加以明确规定”。

二是司法院院长与考试院院长的任用问题。司法权应当超然与行政权以外，不受行政权的干涉，以为世界各国所公认的民主原则。依据我国的宪法草案，司法院院长由大总统任命，而不是由国民大会选举，“我们不免要顾虑我国的司法权是否会成为行政权的附庸。倘不于宪法中规定司法院院长由国民大会选举，我们对于司法的前途，不无杞忧。考试制度是我国特有的一种拔擢人才的制度。一个国家的治乱兴衰，与一国的制度固有莫大的关系，而于人才的任用，尤具表里的作用。在我国亦应有建立一个健全考试制度的重要；果如此，他既不受行政机关的钳制，亦不受政党的影响，这样才能使我国长治久安，日臻富强之境。”但是依据宪法草案，考试院院长的任命，也就是由大总统的职权。“这一点似乎应得作审慎之研究。我们希望考试制度应有其独立精神，我们必得将考试院院长任命的职权，属之国民大会。至于行政机关与考试机关中间的联系，则不妨令加规定”。

三是行政院院长的罢免问题。行政院院长应由总统任命是天经地义，毋庸讳言。“但是其罢免职权应否属之国民大会，却是一个问题。行政院院长是由总统任免而国民大会无权予以罢免，似颇有商榷的地方”。

四是民权训练与运用的问题。“五权宪法”中规定人民有依法律选举、罢免、创制、复决等四种政权。但我国的人民由于几千年来辗转于专制政治之下，对于民权的运用既没有养成习惯，而民权的概念也没有得到普遍的认识，“有心人士深恐将来宪政实施以后，人民的自由意志，将因此仍无法表达，而不免为少数人所支配。这固然是应当顾虑的问题；然而这只不过表明横在我们面前，是怎样艰巨的工作。我们为使我们中国宪政打下一个良好的基础，为国家树立百年久远的规模，我们就必得要充分准备，加强训练”。

（四）抗战时期宪法与宪政的实用价值

1、战时宪法与宪政可以奠定国内和平之基

战时宪政的实施必须纠正关于宪政的谣言和误读。中国有句古话：谣言止于智者。而在抗战时期社会上却流行一种关于宪政运动的谣言，认为主张宪政就是要夺取政权，稍有常识的人都会觉得这种说法荒唐可笑，能够立即予以明辨，但问题是还有很多人不明白其中的道理，“不意此种谰言，竟颇流行，殊属怪事”。

还有的人说中国必行宪政是因为“中国厕身民主国家之内，各同盟大国既皆实行宪政，中国身为四强之一，岂可不行宪政？此种议论，在事实上，或为实情之一部分”。这种说法也是站不住脚的。如果说中国的宪政运动完全是因为同盟国战胜以及中国又是四强之一，那么中国的宪政运动依然是出于被动的、模仿的，这是国人对于宪政的机能并没有真确的认识的产物，如果“不脱盲目模仿的巢臼，则宪政之于中国，依然不能深植根基”。

实际上，抗战时期宪政的实施可以形成一种新的政治秩序，避免内战、流血，从而奠定国内和平的永久之基，这才是抗战时期宪政的实施最大实用价值。“中国欲确实强盛，则今后必须团结一致，愤发淬励，共臻上理，永绝内战之根株，欲永绝内战，并发挥全民的能力，又必须大家心平气和、不存敌视之意，互相尊重，平流共进，不认批评为恶意，不以异己为魔鬼。欲如是，则必须施行宪政，保障人人有为国家故而发表言论并自为努力之权利。人人能说其自认为有益于国家之言论，人人能为其自认为有益于国家之行动，则悲愤之感可除，而心气归于和平。守法精神始可确立，法制轨道始可奠定，至于政权之转移，不必诉之于流血斗争，又其必然的副结果”。中国数千年来在专制政体之下，虽然官权发达，虽然“以官治官”制度严密，然“官官相为”已成人人之常识，演成所谓“救大不救小，救新不救旧，救生不救死”之规例。^[1]所以，只有实现宪政，才能避免国内纷争，实现国内各党各派的团结一致，为国内永久和平奠定坚实的基础。

2、战时宪法与宪政可以改变传统治理方式

国家权力的现实状态和统治力量中的主体构成之差异决定着社会对国家权

[1] 严士复：《国民大会与宪政》，《宪政》半月刊第1卷第1期，1939年7月。

力的态度和国家权力的设计,进而决定政治实践模式的选择。抗战时期宪政的实施,可以改变中国传统的统治方式,实现政治的制度化、秩序化和法治化。施行宪政重心又不全在于在整部宪法的颁布。语云:“功成制礼,治定作乐。”也就是说,在鼎革之际,“心情上不无若干偏倚,用不中正的心情而制立百年大法,作始也简,将毕也巨,今日秉一时爱憎写为黑字白纸,将来补苴罅漏,必有不任其烦者;甚或乖气所激,又出于毁法之途,则国家受祸,必有不忍言者”。因此,抗战时期宪法的制定故不必求其完备美观,而应当秉持“针对必要以立法”的原则,先制定若干必要的大法,然后严格实行,以确保战时宪法的尊严。至于其他可放在其后慢慢实行的部分,“则姑置以待政治实况之演进。宪政大业,岂一日所能完成,健全的宪法,是长成的,而非造成的”。

要巩固和平团结的基础,只有使政治的机构民主化,要集中人力财力物力一致对外,只有使人民获得他们所急迫要求的自由权利。为了要集中全国的意志,为了要加强团结的力量,“所以全国民众就要求从速实行宪政,要求从速制定一部全国共同遵守的根本大法——宪法。我们知道宪法是某一时期全民族意志的结晶,它是以民意为基础的,不是少数起草人的意思,也不是某一部分人的意见,而是综合全民族意志的记录,尤其是为解救国难而制定的现在的中国宪法。”^[1]

3、战时宪法与宪政实现可以改善民生

民生是公民个人利益的根本所在,可以说,战时宪政实现与民生的改善有着极为密切的关系,因为“真正由全民,至少是由大多数人民管理众人之事才是真民主。真正由全民,至少是由大多数人民创造宪法,实行宪法之治,才是真宪政。但欲达到此目的,必先由策进宪政的人,能在开始之时,便具一片至诚至敬之意,至正至公之心,就国族实际需要,审真正民意所在,然后课以忠贞,计及久远,以伊尹周公之责自任,使太甲成王能由几之训迪而自主政”。所以从历史上看,没有一国宪政不是经许多志士仁人正心诚意,费时费力,甚至牺牲生命才能得来的。当他们商定宪法条文时句斟字酌,决不肯掉以轻心。等到宪法制定后就要维护宪法的严肃性,不能随意增损一字。因此国民奉行宪法,爱护宪法,也要与制宪者一样需要一片诚心。“到这时候,真正的宪法政治,才

[1] 严士复:《国民大会与宪政》,《宪政》半月刊第1卷第1期,1939年7月。

能实；真正的民主国家，始得完成”。^[1]那么，民生主义的实现必须要依赖宪政的实行。因为民生主义是一个理想，必须把这一理想纳入一个法律的条文之中才能成为制度，同时理想必须在制度之下才有实现的可能，而宪法就是完成制度的最高法律，又是保障制度的最高法律，所以“民生主义的理想，必须被纳入宪法之内，然后在这个宪法的运行之下，才有实现的可能。假使民生主义的经济制度之具体的内容，没有宪法的具体条文为之规定，则从法律的根据方面讲，便没有一个一定的民生主义经济制度”。^[2]

所以说，实施宪政的主要关键问题是经济实重于政治，精神远重于形式。“如无真实的合理的经济基础，无论宪政机构如何完备，宪法条文如何美满，无疑的是不能达到施行宪政之理想的目的的”。经济对于宪政就是如此重要，而宪政实施的期限又能够做到彼此促进，战时宪政的实现与民生的改善的目标就是：

一要平均地权。根据战前调查，全国耕地百分之八十一，掌握在占农民总数13%的少数地主与富农手里。全国自耕农仅占4%—5%，半自耕农占2%—3%，佃农占3%—4%，也就是说，全国55%农民需要的耕地的全部或一部必须向地主租赁。因此，在宪法颁布之前夕，政府应下大决心，“根据总理土地陈报，按价征税，按价收买，涨价归公诸遗训，与本党二五减租，保护佃农，扶助自耕农诸决议，迅速有效的抑制粮价之不合理的高涨，与地权之无限度的集中，以预防土地问题之日趋严重不可收拾，而逐渐实现。”

二是要节制私人资本。为了能使全国人民享资本的好处而不至受资本的伤害，政府要切实实行民生主义政策。以为民生主义并不排斥私人资本，“勿宁说对于正当经营之私人企业，且予以奖励及保护，中国想现代化，必须工业化，已成为全国一致之舆论”。据截止到1937年底为止，据国家工厂登记统计，全国工厂总数不过3935家，资本总额不过37700余万元，工人总数不过45万人，比1933年美国14万厂家，600万工人，德国195万厂家，900万工人，实在是渺不足道，因此“以限制并削弱畸形的商业金融土地等资本之发展，避免资本日渐集中于少数发国难财者之手，并对私营工业加以特别保护，以引导游资逐渐转入工业领域，而确立新中国现代化工业化之基础，实为在宪政实施以前在

[1] 周缉熙：《真民主真宪政之路》，《新中华》复刊第2卷第10期，1944年10月。

[2] 祝世康：《宪政与民生主义》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

经济政策上亟应注意的问题”。三是发展国家资本。民生主义的经济政策主张将有独占性及规模过大的企业，全数收归国营，而如何打破过去国营事业衙门化恶习，登庸人才，提高效率，以有效的发展国家资本则有赖于藉大规模的实行民生主义建设时的巨大支出，这是在宪政实施以前在经济政策上亟应注意问题。其中，“经济的自由”，“不虞缺乏的自由”，“自摇篮至坟墓的社会安全与物资保障”已成为全世界人民的一致的呼声。战后我国能否遵循和平的途径，并逐渐走入繁荣康乐的大同社会，主要要看战时宪政，是否能给一般人民以经济生活的保障。“趁抗战期间，迅速根据民生主义经济政策，防止土地日益集中，节制畸形发展的商业资本金融资本土地资本，导引游资流入工业领域，并为国营事业，树立健全的人事制度，藉以奠立战后实施宪政的经济基础，尤为此种保障的保障”。在抗战胜利行将到来的前夕，如何迅速奠立宪政的经济基石，使宪法一旦颁布之后，就能以有效的付诸实施，使国家能够遵循和平的途径，“日进于繁荣康乐之境域，以达到民有民治民享的理想的大同社会，实在是当务之急了”。

[1]

[1] 孟宪章：《宪政实施前的三大经济根本问题》，《宪政月刊》第9号，1944年9月。

第四章 抗战时期宪政实现的地方组织形式与法治原则

抗战时期宪政实现的组织形式就是孙中山先生所说的地方自治，它不仅是孙中山宪政设计理念的重要组成部分，也是实行宪政的前提条件与基础，是由下到上由个别推广到全国的地方制度改革，目标在于训练人民使其能够使用选举、罢免、创制、复决等“四权”，而要实现人民有权、政府有能就必须实施法治，因为法治原则是地方自治实施不可缺少的保障机制。

一、地方自治是战时宪政实现的地方组织形式

（一）地方自治的内涵及其功能

概念是对事物的一般性概括，通常用单词或短语表达。但概念的内涵则是丰富的，地方自治就是这样一个概念，它包含着两层意义，一是地方政府以独立人格处理其公共事务，二是地方人民能够直接或藉代议会以自行处理其公共事务或参加地方政治。所谓以独立人格处理公共事务就是政府独立行动不受外界控制之权。当然，完全独立行动不受外界控制的权力是不会有的，因此事实上所谓独立行动不过是相对的程度而已。地方自治在欧美各国多有相当深远的历史背景，而地方自治运动的发展实为民权思想及民权运动的结果。民权思想影响到地方政制，地方自治制度才得以确立。把这些成果应用到国家政制上面于是产生民主政治，所以地方自治与民主政治有着天然的密切关系。健全的民主政治必须是人民具有很高的政治兴趣，热心参加政治而且还要人民有政治能力。地方自治是提高人民政治兴趣，培养人民政治能力最有效的方法。一般人的本性只是对于自己利害有直接关系的事较对于关系远大的事更为关切。国家政治错综复杂关系虽属重大，但从表面上看则与个人关系疏远，因此，人民每每忽略而不易引起兴趣。地方公共事务则与国家事物有所不同，它“恒与个人有切肤关系，人民兴趣自然较为浓厚，能自动地参加，而参加的效果亦至为明显，易于感觉，又足以助长其兴趣。如此在不知不觉中便提高了人民参加政治的兴趣，及对于政治的了解，促进个人服务精神，团结习惯，组织能力及政治

道德。”

地方自治与宪政密不可分，宪政与地方自治如影随形，不仅是宪政的副产品，而且宪政每遭到破坏，地方自治也要随之消减，更显示出地方自治依赖于宪政作为其生存发展保障的特性。从这个方面说，宪政与地方自治同为民权运动的产物，作为宪政基础的人民政治兴趣、政治能力及政治道德，都有赖于地方自治的培养、锻炼与提高，“而地方自治又必藉宪政为之领导促进与保障，二者实相辅相成，互为表里，要无先后之可争。而以地方自治充实宪政，以宪政促进地方自治，乃今后中国政治建设的康庄大道。”^[1]

所谓地方自治决不是说地方政权的割裂或是封建式的割据。我们深知道，我们民族的敌人以前也曾乱用地方自治的名义树立傀儡政府，来割裂我们的领土破坏我国的主权。在世界上统一的国家里，地方自治充其极不过是地方政府得着宪法上的保障可以较自由地管理纯属地方性的政务。可是地方政府执行自治政务的时候，也常受到中央政府的指导监督和补助的。若是中央政府基于全国民众的公共福利，要收回以前委于地方的自治政务时，也可以用合法的手续来收回的。在现阶段而谈我国的地方自治，我们只是说地方民意机关的设立和地方民主政治的推行而已。

在战争时期而要推行地方自治，所遭遇到的困难好像要比平时来得多。为了求得战争的最后胜利，政府要求于人民的当然特别严重，并且执行也较严厉。所以战时政府的行政权总是特别增强，而人民的自由更受到严格限制。可是我们决不能说民主政治不能在战时推行。我们得先看战争是那种性质的战争，政府是怎样的政府。假若战争是为了少数统治阶级的野心或利益而硬迫着人民去牺牲受苦，当然民主政治是他们所最顾忌的，而免不了受他们摧残或阻碍的，若是像我们现在的抗战，求的是整个民族的生存，为的是全民的永久福利，我们更要使人民普遍深刻地知道，政府的行动和要求，是确切地站在人民的永久福利上的，人民就不会因负担加重而怨诽，也不会因执行严厉而规避。民主政治的推行，不仅是建国的百年大计，也更能促进现在政府和人民的深切认识一致行动。民众的基础愈广，抗战的力量愈大，结果是更有助于政府，更有利于

[1] 高经：《推行宪政促进地方自治平议——以宪政促进地方自治，以地方自治充实宪政》，《新中华》复刊第2卷第11期，1944年11月。

抗战。^[1]

（二）民主宪政所具有的制度特征

制度是一套基于既有的规则、程序来调节个人和群体的行为的持久而稳定的安排。政治制度作为制度中最主要的政治行为规范，必须切合社会的环境，社会环境不同，政治制度也不能一致，一个农业社会与一个工业社会的政治制度不能相同，一个以渔业为生的社会与以畜牧为生的社会的政治制度也不能一致。从国家与国家之间来说是如此，从一个国家中的行政区域来说也是如此。差异的存在并不妨碍国家的统一，一个国家的行政区域间因社会环境不同而产生的政治上的差异必定要绝对地维持国家的统一。

国民政府实现宪政的行政单位以县为单位，这是一个值得商榷的问题。以县为单位不如由中央政府最高立法当局从国家的全局厉害出发，斟酌各省的实际情形及其需要，每省制定一种组织法，例如有一部四川省政府组织法，湖南省政府组织法等等。制定这种组织法时必须一方面顾到中央统一的根本原则，同时又要顾到省特殊的情形及其需要。也许有人怀疑这也会妨害统一名单只要认清这件事的性质是绝对不致引起怀疑的。

民国时期著名政治学专家陈之迈在抗战时期讲到战时宪政时就曾指出，联邦国家不是统一国家，是将统一与划一混淆的说法。但人们提议每省都可以由中央颁给它一部组织法并不是把中国改成联邦国家。其实这种办法连欧美等国市约章制（Municipal charter）都不能相提并论，虽然城市约章是上级制定的，已与邦自制宪的宗旨办法均不相同。省宪及市约章的一种重要目的是赋予省或市相当限度的自治权。人们的提议绝对不是这个意思。这个提议唯一的目的就是适应各省的特殊情形，丝毫没有让省自治的意思，更绝对没有引起妨害统一的怀疑的可能，这里所要改正的地方只有使一个省的政治组织与其社会环境及需要不致因强求划一而简单划一的问题。

他举例说，湖北省政府一件最重要的事就在防范洪水，广东省政府一件最重要的事就在解决洋米输入的问题，湖南省政府一件最重要的事就在整理发展钨矿，正如六安的县长一定要注意茶业，景德镇的政府一定要注意瓷业一样。

[1] 徐义生：《抗战建国与地方自治》，《今日评论》第1卷第15期，1939年4月。

省政府的整个行政方针都应当集中到几件特殊之事上去，省政府的组织也应当适应此特殊的情形而厘定其组织。因为组织是要来办事的，不是为组织而有组织。有了能办事的组织才可以集中力量来尽量建设一省，得到中央的指示，而又同时可以切合当地的情形。现代化的政治不只在这一点，但这是现代化中国政治重要的一端。“政治贵乎切合实际，不在虚有其表”。“等因奉此”的文书政治只是敷衍因循；好大喜功，“百废俱举一事无成”的政治往往也是自欺欺人。

[1]

正是立足于这样的认识，战时宪政制度化应该包含两层意思，一是指行政方面的机构化，也就是事务官制或文官制的树立。另一个是指政治方面或政务官职进退有一定轨道而言。“前者就其自身而论，是技术的问题，而后者则可说是宪政的实行问题。”

民国政治发展的是一个明显的反证。因为宪政不上轨道，公共制裁就显得无力，虽然有成立了十年的考试院，九年的监察院及其他形式方面的努力，实际上仍谈不到已经树立什么文官制度。虽然直接在行政方面已从小处在寻求一些具体的改进和提高，但“我们恐怕文官制度的建立，唯有间接从政治入手才有宏效可期。现在的国民参政会，就它的产生方法来论，决不能说是宪政的开端，我们有理由对它不抱奢望”。^[2]

地方自治是指某个地方对涉及它的事务具有一定程度的掌管权。一般来说，随着民主的发展，地方自治权呈扩大的趋势，中央和高层次的地方政府的权力呈下放趋势。在面临被日本帝国主义灭亡的危机时刻，要实现地方自治是极其艰巨的。但即使是如此艰难，但抗战时期的宪政思想依然认识到地方自治的重要性，他们明确提出中国实现“宪政的基础在地方，而不在中央。宪政的基础是在地方自治。”国民政府立法院院长孙科就曾指出，国民革命成功与抗战建国实现的关键都在地方自治的实现上面，地方自治所规定的诸多事项都要尽力去实现，为了实行宪政，为了赢得抗战胜利，为了巩固国民党的执政基础，国民政府还要努力到地方基础去开展工作，直接和人民发生关系。只有联系人们，然后才能更好领导人民。

他说，古代皇帝之所以有威权，能显出他的威严，就是在于他有用人之权，

[1] 陈之迈：《省制改革的一端》，《今日评论》第1卷第2期，1939年1月。

[2] 张佛泉：《论政治之制度化》，《今日评论》第1卷第19期，1939年5月。

宰相是他自己选用的，一直低至九品县知事，也都是以皇帝名义任命的。皇帝拥有生杀予夺的大权，不但能够选人用人，也可以罢免撤换官员，“人事陟黜升降，都是他一人作主”。虽说这种比喻有些不太恰当，但“这就等于今日的选举权与罢免权”。此外皇帝的命令就是法律，他喜欢的时候可以随便立一条法律，如果他感到这条法律对他不利，或自己不高兴的时候，他可以片面废止他，“这就是等于今日的创制权与复决权”。

抗战时期的宪政是现代民主政治的产物，其最高权力属于国民大会，要在战时实现以地方自治为基础的宪政，就必须发挥国民大会的职能，它包括六个方面的内容，即：第一、可以选举总统、副总统、立法院院长、副院长、监察院院长、副院长、立法委员、监察委员。第二、可以罢免总统、副总统、立法、司法、考试、监察、各院院长、副院长、立法委员、监察委员。第三、是创制法律、第四是复决法律。第五、是修改宪法。第六、是根据宪法所赋予的其他特权。^[1]

由此可见，国民大会的权力是很大的。但这并不影响政府能力的施展与发挥，也就是说政府同时也有极大的权力，立法、司法、行政、考试、监察五种治权都由政府行使。人民有了国民大会赋予的政权，就能够控制政府，不怕政府不为人民谋利益，而“政府有了这五种治权，便可以放手替人民做事，为人民谋福。于是人民有权，政府有能”。这样的话，地方自治的实现也就顺理成章、水到渠成了，抗战时期的宪政基础也就得到坚实的奠定。也就是说，民主政治的成功须要具备根本的条件，这个条件是人民的自治经验，“其取得唯一可靠的方法厥为地方的自治，地方自治是民主政治的基础。”^[2]

（三）抗战时期实现地方自治的难度

立宪政体的宪法规章是不轻易改变的，即使其阻碍主要政治家所支持的政策时也是如此。因此立宪政府也就被说成是“有限政府”。宪法所施加的限制有时被说成是体现一种“更高的法律”，即人民的不变的意志，它构成对暂时代表多数派的政府意志施加合法抑制的基础。抗战时期要实现地方自治其难度是可

[1] 孙科：《有关宪政诸问题》，《宪政月刊》第3号，1944年3月。

[2] 李翠艳：《1939-1940年知识界关于“宪政与抗战”的讨论及其价值体系》，《抗日战争研究》2006年4期。

想而知的。

任何好的制度都不是天上掉下来的。地方自治的推行并不是通过些议案，颁布些条例或是成立些民意机关，就可以达到鹄的的。这种议案条例甚至民意机关不过是推行的工具，由它们才能建立起民主政治。因此最紧要的还在其能否切实达到民主政治。

民主政治虽是有供给各种利害冲突的势力有个和平调解的机会，然而其根本要点还得看各种利害冲突的势力在公共福利的范围内，占据一个什么样的地位。如果是缺少了公共福利的大前提，自治机关所表现的免不了是要偏颇的。

另一方面，人们通常所说的“提起民众政治兴趣”是推行民主政治的重要准备，然而也不是轻而易举的事。我国行政官吏素来只知道对上级长官负责，从没有对民众负责的概念；而行政官吏的惩戒，也大都在行政官吏的手里，司法机关和监察机关还没有占到重要地位。地方自治虽不主张将任免地方行政官吏的权赋予县临时参议会；然而对于地方官吏的违法失职行为是可以赋予它有检举弹劾的权，对于县政府的措施，也可以有请求报告和询问的机会。在推行地方自治的时候，人们不应当看这种民意机关仅为行政机关的附庸，完全偏于协助政府的地位；最紧要的还要使行政官吏不仅是对上级机关长官负责，并且要对民众负责；只有民众才是他们最终的真正的主人。

值得欣慰的是，人们已经见到地方自治是在抗战最坚决的地方努力地推行着，人们也相信地方自治是在各省市县区乡村努力地筹备着。“我们有抗战必胜建国必成的决心；可是目前还是在非常艰苦的环境里奋斗，我们只有团结我们民众共同奋斗来实现我们的决心。”^[1]

另一个问题就是地方自治中的个人责任问题。应该说个人是构成政治社会的最基本单位，也是战时宪政的基石。虽然说战时“地方自治”是国家政治的一部分，但自古说“为政在人”。这里需要特殊明确的是“地方自治”中的“人”并不是单指“一个人”，一个单独的自然人，单指少数的政治领导者，而是指“每个人”指全国的政治主权者。由此可见，战时“地方自治”一谈到“地方自治”，那么大家必须首先注意培养自己的“一个人自治”。于是人们很快就找出一个新名词，叫做“自我自治”。

[1] 徐义生：《抗战建国与地方自治》，《今日评论》第1卷第15期，1939年4月。

追根溯源,“自治”二字从词源上分析有三种意义。一种是广义的自治,也就是说一个国家的人民对于自国的各种政治活动都可以自由参加,自由决定。这种国家就叫做“民治国家”,或从国际方面讲就叫做“自由国家”。第二种是狭义的自治,单指人民直接参加于地方的政治活动而言,这叫“地方自治”,在中华民国叫做“分县自治”。因为中华民国的自治是要以县为单位的。第三种是缩小、但更具体的基本意义,这是基本的基本,离开了这个意义就决没有任何“地方自治”和“民权自治”可言。这种自治就是全国国民的“个人自治”。“自治的意义,虽可析而为三,实本合而为一。因为这只是在政治组织上的层次问题,在国民人格上的表现问题,而在本质的修养上,则完全是出于一元的。”

近代以来,尤其是社会上的知识阶层往往有一种极大的通病。就是讲到“政治”,心目中总以为是重在“治人”而不在“治己”;讲到“自治”,心目中依然还是以为只要“他人自治”而不在“自己自治”。这种绝对错误的观念如果社会不能全面、迅速地给予努力廓清,那么“自治”永难成立,“宪政”永难实施,“国家民族也就永远不能达到强盛的地步”。

毫无疑问,政治是治国的工作,行使直接民权的是自治。地方自治也包括在孙中山先生在五权宪法演讲里所涉及到的“治国的机关”的内容之中。但无论政治也好,自治也好,当然都是以“人”为主体,都是从“人”的需要而发出。但是怎样才能提高“人”的品格、发挥“人”的价值和功效则是一个切实而又重要的难题。这就需每一个人都首先“自治”起来,也就是古人所说的“自修”。“身修而后家齐,家齐而后国治”,就是在前面所说“个人自治”为“地方自治”的基本。天下决没有自己个人不能自治而能为地方办理自治或为国家担负政治的人。说到个人自治姑且采取“卑勿甚高”的态度,不去讨论什么“正心”“诚意”的理性问题、抽象问题,那是牵涉到道德修养的范围,往往使人易于认为太过空泛陈腐,太过严肃枯燥而流于掩饰或虚伪。“但是我们生存于社会之中,至出生以至于老死,一切饮食服用和受教求知,没有一样不是取仰于社会的。我们每一个人除了应该对得住人生,对得住父母,自强自爱,以作一个现代的善良公民之外,我们还应该对得住社会,对得住国家”。^[1]只有先把自己治好,地方自治才有可能更好、更快地实现。可以说,“地方自治的特征就是本

[1] 楼桐荪:《地方自治的法则》,《地方自治》半月刊第1卷第5期,1940年6月。

地人民管理地方之事,它具有民主启蒙和政治动员的作用,对于培养人民的民主意识,锻炼人民的政治能力,从而为宪政奠定基础具有重大的意义。”^[1]

二、抗战时期实现地方自治的路径之争

(一) 地方自治应以城市为切入点

战时地方自治从何处入手,是当时人们普遍关注、也是引起人们很大争论的问题。战时宪政的实现硬从地方自治出发已为国人所公认,但促进地方自治应从乡村入手还应从都市开始却在论坛上争论不休。

许多人以为中国本是一个农业国家,工业尚在萌芽时代,社会的核心是乡村而不是都市,所以地方自治应从乡村开始。这种议论似是而非。西南联大政治学教授王赣愚并不赞同这认识,他说从乡村推行自治虽然绝对不可能说没有可能,但是从都市推行自治则比较容易有效果,“我也未尝否认在中国境内几乎到处是乡村,说得上都市的实在甚少。即就这一点上说,我们似应该主张地方自治从都市开其端倪,逐渐再求推广,须知任何社会试验,在开始的时期,不妨由小处狭处做起,虽然最要紧的是着眼要大。”促进地方自治的任务是非常艰巨的,因此不要把自治看太容易,太简单了,这不仅要认识自治本身的要求是什么,还要向最高的目标作累积的努力,并一步一步扩充自治的范围。

抗战以前中国的地方自治已经推行了八九年了,中国倡办地方自治者上自政府当局,下至民间舆论,好像都误解了地方自治的本质,把它当作一蹴可成的政治事业,而且为了收到自治“对期完成”的效果,不知政府当局颁布了多少法规,不知地方民众增加了多少负担,又不知筹办人员白费了多少功夫。但成效却不敢高估,一个重要原因就在于以往政府对地方自治的规划大致偏重于县自治,尤其是乡村自治,只求形势上的普及,不管实施上的成效。实际上,从乡村开始自治在制度上自然不应仅仅侧重于目标理想或过事铺张。事实胜于雄辩,中国地方自治目标的远大即便是欧西各国也不敢实行的自治制度,而中国却是“要在文化经济停滞不进的中国乡村里实行。明知无效果,偏要装门面,可谓迂阔已极!”

[1] 蔡浩明 黄奇:《抗战时期沈钧儒的宪政思想与政治主张》,《嘉兴学院学报》2009年1期。

所以，中国的地方自治尽管进行了许多年，结果未见其利只观其弊。农民负担因而倍增了，土劣操权因而加厉了，地方要政因而忽略了，下级党政纠纷因而频繁了，于是人民厌恶自治，视地方自治为迂腐之；而负责人员亦因循敷衍，奉行故事，至今检讨以往成绩不值识者一笑。概括的说，在全国一千九百余县中，始终没有一县做到县长民选；自各省以及县市，参议会的正式成立，也始终没有成为事实。虽然许多县市中“区分所”均曾先后产生，但没有一个地达到区长民选的程度，直到1934年“改进地方自治原则”颁布以后，各地“区分所”改组，“坊公所”撤销，而乡镇村公所成为仅存的硕果。在这种组织以内，一半是因为财力薄弱，一半是因为人才欠缺，地方自治不能有所表现。总之，“从此以后，中央当局指导各地自治，简直漫无方针，进退失据；而各地方又因遵令提前举办保甲，势难兼顾自治了。要不因为去年“抗战建国纲领”上提醒了几句，地方自治恐早就告结束了。”

中国地方自治之所以走了这么多弯路、遭受这么大挫折，主要是要促成地方自治而不选择适宜的环境，是鲁莽、不严谨的结果。以往从乡村试行自治就是犯了极大的错误，所以“我个人认为地方自治在中国并不是无法推行；不过为避免失败计，必须以都市为实施的起点。”近年来，国民政府所筹划的自治制度如果一开始就在都市试行，大多数不会遇到重大困难。但不知何故。地方自治偏要由乡村开始，强使乡下人开其端倪，而这样做的结果往往是窒滞难行。地方自治是政治上的一大试验，其成败靠人者半，靠环境者亦半参照世界各国的成果经验可以发现，国外各国都市中的政治生活，无不是乡村的模范。自工业革命以来，都市相继崛起，形成各国经济重心，由其把握金融的脉络，由其控制交易的枢纽。置重心于都市，以都市统驭乡村，姑不问其是否健全的发展，早成了不能抗拒的趋势。“在这些条件上，两相计较，我们不能不承认在都市中开始自治为最易行，并且最有效的。”^[1]

王赣愚还指出，中国幅员是世界最为辽阔的国家之一，促进自治应该先进行自治区域单位的划分，如果以省为单位则“失之过大”，如果以区为单位“失之过小”，因此从1928年以来国民政府定“县”为自治单位，立法原意未尝不是良好的。“殊不知县区大致是乡村，几占全国面积之几大部分。在这样广大的

[1] 王赣愚：《都市与自治》，《今日评论》第2卷第7期，1939年8月。

范围内试行自治，加以物质条件缺乏，其失败乃意料所及，“市”是较自然的自治单位，在我国境内仍是寥寥无几，共计仅有五六六个的“院辖市”（直辖于行政院的市）和十几个的“省辖市”（直辖于省府的市）。”如果以人口论，这些市只占全国百分之三，远不及欧美各国。如果我们的自治不从那些“县”起始，只从这些“市”出发，不强求极多数的乡民练习自治，只鼓励较少数的市民参与政事，将自治放在狭小范围内尝试，然后再求向外推广，“我们敢相信经过一个短时期准备，全国民治规模，由此得以树立。从县或乡村开始自治，显然是民治的错误发端。今后我们倘不另辟蹊径，地方自治再办几年，结果必又遭失败。”

[1]

另一位学者吕学海也主张地方自治要从城市开始。他谈了自己所持有的几点理由：

一是从地方自治的性质来看，近代的地方自治应有的涵义是地方人民在追求公善的目的之下共同努力，运用民权的方法，来合理地和效率地管理地方事情的意思。所以地方自治是一种很进步的新生活，很理想的政治活动。其实强健的地方自治是宪政所要达到的一个最高阶段，是民主政治所要发展到的一个目的。所以，地方自治只能在文化较高的地方开始实行，因为文化较高的地方便是实施宪政施行民主政治较有基础较有准备的地方。无论何国其国内文化水准较高的地方都是在城市，而非在乡村，中国的情形也不能例外。“我们以往促进的地方自治失败的主因，就是拿没有自治的文化基础的地方自治的地方——乡村——来实行自治，亦就是叫没有实行自治的准备的人——乡下人——来实行自治。这个失败是意料中的事。”

二是有人主张地方自治应当从城市开始推行，等到城市方面已办有相当成效后再向外推广。这个建议是很值得人们的注意的。不过要想从城市自治所得的经验而推广到乡村去却又不能忽视乡村方面的环境了；否则为橘为枳，是很可考虑的。因此有人主张在市区内应当包括些乡村区域，一方面做推行乡村自治的实验，他方面还可做将来城市繁荣起来扩张区域的余地。这个修正当然比较原议完善得多。在这实验乡区里，能够得到市区的协助和指导，当然进行要容易些；而将来推广到其他乡村去的时候，也不致对于乡村问题太隔膜。

[1] 王赣愚：《都市与自治》，《今日评论》第2卷第7期，1939年8月。

然而，有人以为过去曾有许多实验县和村自治的尝试，结果都证明失败，因此便对于由地方自治开始宪政的步骤和方法也以为是错误的。固然我们知道，历史上实现宪政的方式却不少，而地方自治和宪政并不都有密切的先后因果关系。可是过去实验县等的失败，却不是推行民治的失败，而是推行新政的失败。这个失败所昭示给的经验归根结底还是民治和吏制的两个缺憾。

民主制度的确立，是需要社会的力量来推动的。“我们也都知道，政治的力量却是社会力量中最有组织最有强制力的一种。用政治力量来建设起一种新制度，比其他社会力量有效得多”。^[1]

著名学者张佛泉在参与抗战时期宪政与地方自治的讨论中毫不含糊地指出，“从乡村开始的地方自治做起的宪政方案，在今日的中国也是行不通的。我以为促进自治，大体说来，应该自城市始，虽然我也承认有些例外”。^[2]

张先生认为，城市自治的开始应从选举负责的市长做起。“选民的资格须加限制，通常的限制应大体根据智能。除学校教育程度外，自然还应有旁的辅助方法，来测定市民的智慧，经验，与具体利害等等。自治的范围，应属于市民日常生活及切肤的利害等的事务方面”。为此，他提出宪政方案的实施“应该要求政府先指定几个城市切实的开始自治；应该努力纠正对地方自治所有的幻觉，要纠正过去对地方自治开始宪政的错误观念。这种流行的谬辞，最是中国走向宪政大道的阻碍。青年学生是新公民的中坚份子，所以学校方面应更使其过自治生活。”^[3]

（二）地方自治应以乡村为突破口

抗战时期地方自治实现的路径的认识是有很大差异的，许多人还是坚持认为抗战时期的地方自治应该从广大农村开始。如何引导农民进入民主生活中是实现地方自治的关键所在。知识阶层不能单自成为民主运动的重心，“因为百分之八十以上的农民世代所遭受到的生命的威胁须予解除，我国农民虽不普遍患有严重的土地饥渴，但土地问题早已成为许多社会问题、政治问题、经济

[1] 吕学海：《论促进地方自治应自城市始》，《今日评论》第1卷第22期，1939年5月。

[2] 张佛泉：《论政治之制度化》，《今日评论》第1卷第19期，1939年3月。

[3] 张佛泉：《论政治之制度化》，《今日评论》第1卷第19期，1939年3月。

问题之源，应该进行大胆的土地改革”。^[1]既然中国是农业国家，拥有广大的农村，农民占全国人口百分之八十以上，而封建残余势力又以农村为其根据地，那么民主宪政不实行则已，如果要实行必须推进农村，尤其是在争取反攻的胜利时刻，要实现全国力量总动员，要使中国逐渐造成工业国家，基于四强名实相符的地位，那么民主宪政就更应该向农村推进，以求彻底实行战时宪政，只有这样，才能攻坚克难、完成国民革命的任务，实现独立自由幸福、三民主义的新社会，所以说，“民主宪政必须推进农村，无论在理论上，在事实上，均为抗战建国迫切的需要。”

以往在农村推行地方自治、民主宪政遇到了哪些障碍和困难呢？这是解决在农村推行地方自治障碍和困难的切入点。根据中国农村社会的实际情况，主要有三个主要原因，一是保甲制度中存在的问题。现行保甲制度已经成为全国政治的基础机构，政府一切法令均由保甲长在实际执行，只有保甲长既由官方派定，实际获得人民的拥护与尊敬，人选多由机缘而来，他们的学识才干，又大多数不能称职，加以政令繁多，经费缺少。一般奸狡之徒就凭借这种职权地位，违法罔民，贪污腐化，事实昭著，不胜枚举！国家的法令因之不能执行，人民的痛苦也就无可告述。“今欲推进民主宪政，主权在民，要使政治机构真正实现人民的意见，图谋人民的利益，对于这种封建残余的保甲制度，就无论加以任何改良，均不足以适合现代民主政治的需要，这种制度一旦存在于农村，那对民主宪政的推进，实在是一个大障碍。”二是土豪劣绅势力的破坏。在农村中十分猖獗，土豪劣绅势力与贪官污吏狼狈为奸，与流氓地痞相勾结，他们的子弟可以逃避兵役，又不完全纳税，破坏政令法律，颠倒是非黑白，尤复囤积居奇，兼并土地，放高利贷，剥削人民，“他们实际上操纵了农村经济，却持着县区乡镇的政权，奴役了劳苦大众，危害着国家民族，罪恶成不可胜诛！”^[2]三是农民生活的贫困和组织的缺乏，具体说就是农村人民生活的极端困穷和缺乏组织，农村人民缺乏教育，知识较低。

民主宪政要推进农村，首先就要给农民言论自由，使他们把自己的意见，可以“知无不言，言无不尽”，这与人民身体的有保障，是要密切联系起来！农村人民要有集会结社的自由。农村人民象一盘散沙，迫切的要求就是结团体，

[1] 邓丽兰：《叩问宪政真谛：“抗战时期”自由论坛“研究”，《抗日战争研究》2012年2期

[2] 周公正：《论民主宪政如何推进农村》，《宪政月刊》第12、13号合刊，1945年1月。

换句话说，就是要组织起来。封建残余势力就是害怕人民团结起来，组织起来他们所以破坏阻挠人民的集会结社。在民族的危机越来越严重，日本法西斯的侵略越来越深入，一般人民都更感到必须团结起来，团结一切力量，组织各种抗敌救亡的团体，一切意见，一切办法，都需要“集众思，广众意”，“群策群力”，所以他们必须有集会结社的自由。推进民主宪政，更须人民有组织来执行，特别是在广大的农村里，散漫性的农民，只有获得集会结社的自由，才能发挥他们的意志与力量，克服那些障碍与困难。

农村人民还要有选举的自由。封建残余势力利用农村政治机构的保甲长、乡镇长，均由官方派定，他们可以取得官派的这些职位，并能假借政令法律，使人民的意志，无法伸张，真正人民的代表，无法出来做事，因此人民就无从争取应有的权利，发挥伟大的力量，故农村一切政治经济的措施，得不到全体人民的拥护与奉行，一切教育文化的实现，得不到人民的赞助与参加，遂形成少数有特权势力者的包办与占有了！解决在农村推行地方自治、民主宪政遇到障碍和困难的具体措施是：

一是确立村民大会以代替保甲制度。由全村届满法定年龄的人民，除汉奸外，参加村民大会，实行普遍而直接选举，选出正副村长，以执行政府法令及村民大会的决议，这样使政府法令及全村应兴应革的事情，均经村民大会讨论和决定，自必为全村人民所拥护与奉行，其成效决非保甲制度的官派与强制执行可比。因为人民会自愿自觉地来完成它。

二是成立县级以下的民意机构，即区议会，乡议会。由全区或全乡届满法定年龄的人民自选代表，组成区议会或乡议会，用以配合及监督区乡政治机构，执行政府的政令法律。代表全区或全乡人民的意见与利益，完成地方政治的各种事业。

三是实行减租减息。土地的租额与利息，必须大大减低，并由法律规定，由民意机关监督实行，以期达成一方面真正减租减息，一方面也确实交租交息，使各阶层的人民团结起来，为抗战建国而共同奋斗！

四是实行义务教育，普及科学知识，使众多的农村人民及学龄儿童，均能享受免费的教育，进入各级学校及补习学校，完全消灭文盲，这样做去，不但提供人民国家民族的意识，灌输抗战救国的真理，以加强抗战的热情与信心。

其他措施还包括“积极开荒增加生产，改善役政，切实优待抗属，改革粮政税制，实行合理负担”等等。

（三）城市与乡村地方自治的比较

由于事物性质的复杂性和人们观察问题的角度和方法的不同，对同一问题产生认识的分歧是极其正常、合理的，真理越辩论则越明白。战时地方自治从城市与乡村开始的争论也是如此。中国要在战时实现地方自治，建设一个现代国家，在政治方面的要素是很不少，而其中至少要建设起两种健全的制度，一种是要能随时表示全国人民一致的团体意志，一种是要能忠实负责地来执行这团体意志。“前者可说是民治；而后者可说是吏制。这两种制度，有时候是单独存在，然而却要他们能够密切联系，相互扶助；若是缺少了一种，是很难成为一种现代国家的。”

有人主张地方自治应当从城市开始推行，等到城市方面已办有相当成效后，再向外推广。这个建议却很值得人们的注意的。不过要想从城市自治所得的经验而推广到乡村去却又不能忽视乡村方面的环境了；否则为橘为枳，是很可考虑的。因此有人主张在市区内应当包括些乡村区域，一方面做推行乡村自治的实验，他方面还可做将来城市繁荣起来扩张区域的余地。这个修正当然比较原意完善得多。在这实验乡区里能够得到市区的协助和指导，当然进行要容易些，而将来推广到其他乡村去的时候，也不致对于乡村问题太隔膜。

中国民主宪政制度的确立是需要社会的力量来推动的，人们也都知道，政治的力量却是社会力量中最有组织最有强制力的一种，用政治力量来建设起一种新制度，比其他社会力量有效得多。“我们固然承认一个完善的吏治制度是有它的原则，如才能称职，无弊久任，薪职公平，奖惩严明，升黜有序等等，再由这种原则生出关于职位薪俸考铨任用，考绩奖惩，迁调升黜，训练进修，退休金等等科学化的技术问题。可是我们知道任何制度都有其技术问题，而重要的还在乎制度的基本精神，一个健全的吏治制度，其基本精神却是官吏是对国民负责的，由这责任心而生出对公共事务的服务精神”。^[1]战时地方自治从何处入手还要根据各地的具体情况，不能千篇一律、一个模式。

[1] 毅真：《民治与吏治制度》，《今日评论》第1卷第22期，1939年5月。

三、抗战时期地方自治面临的困境与出路

（一）地方自治面临的现实问题

立宪制度的现实性取决于是否有真正独立于当前政府的政治力量，它强大到足以坚决要求政府遵守宪法的限制。那些声称实行立宪制度的自由民主国家提出批评的人们争论道，实际上施加宪法限制的组织并不能独立于政府之外，因为它们是与政府有联系的社会、经济势力的控制的。抗战时期人们普遍认识到了，中国“宪政实施在望，从速推行地方自治实为当前急务”。但越是“求自治与没有地方自治的环境不免因果倒置，而症结之所在，实有下列诸端。”^[1]人们把战时地方自治面临的问题概括为四点：

一是民权思想不发达。地方自治是民权运动的结果，也可说是民主政治的产物。中国自辛亥以来虽然号称民国，但始终没有实行真正的宪政，民族思想也没能普遍发展，而且国民权利长期得不到落实，因此人民对地方自治的基本热情不够，态度消极。

二是推行倡导的举措不够实际。中国地方自治运动发展于清末，其间虽经过政府及若干学者不断的倡导，但实际上始终停留在制订自治法规，颁布若干命令宣言以及刊布一些提倡或讨论自治的文章，或做几次演讲的阶段，没有成为一种广泛而普遍的实际运动。

三是地方事权被剥夺。民初以后省权庞大，省县财政及职责未有合理的划分，省对于县是过分的集权。各县税收几尽为省取去，各县应行举办的事，大部份亦都由省级机关，越俎代庖，或受省的严格干涉，这种情形在 1931 年到 1936 年可说已发展到顶点，在形式上表现出来是省级机关的林立，在实际上各县即使“有若干应行举办而未为省级机关攫取着，因财政收入的被剥夺，亦无法举办”。

四是地方事业无经费。省县收支划分以后，县经费才算是得到了初步的确立，乡镇则尚无经费，根本没有事业费，不能经营一事，“故在某种角度去看，完全成为一种虚的机体。地方的事本来应当由地方自筹经费，自己去办，才是

[1] 高经：《推行宪政促进地方自治平议——以宪政促进地方自治，以地方自治充实宪政》，《新中华》复刊第2卷第11期，1944年11月。

合理”。但中国人民久已呻吟于苛捐杂派之下，同时地方的事又每是被动的举办，而且不由他们参加意见，未必切合人民的需要，却必须增加他们的负担，因此“对于地方本身的公共事务亦就不感兴趣，甚至不敢信任，反而觉得是一种不愉快的负担”。

另外，国民政府总是以训政为借口，替代人民行使权利，“每以为训政一事，世无先例，辄加非议，而不知训政之最大作用，实在于实行地方自治，及训练人民行使四权”。如果不经过训政时期，即由军政时期，一蹴而至宪政时期，绝不予革命政府以训练人民行使四权的时期，又不予人民以养成自治能力的时间，那么，一定会弊端从事，具体是“第一流弊，在旧染未由荡除，新治未由进行。第二流弊，在粉饰旧染以为新治。第三流弊，在发扬旧污，坚抑新治”。民主宪政将徒具虚名，根本无法实现。

（二）实现地方自治的出路

分析问题是为了解决问题，战时实现地方自治出路就在于合理分配中央与地方的权力。通过对战时实现地方自治面临问题的分析，抗战时期的宪政思想提出了解决问题的方法，认为中国要在战时推行地方自治，在当时需要做的就是，第一是培养民权思想，扩大宪政运动，以希冀民权思想能普遍深入民间。第二是发挥对地方自治具有认识和热忱的人担任乡镇长，并发动社会优秀分子，尤其是省县参议员，以身作则，发挥领导作用，各就其本籍从事实际自治活动，使地方自治能忠实推行，成为实践运动以树立真实的基础。尤其重要的是必须确立乡镇的职权及经费来源，予乡镇以更大的做事自由，和举办公共事业的能力，使乡镇得自行举办若干地方公共事务，充实人民自治观念，并使村镇成为地方自治之实体。至于提高人民文化程度，发展地方经济，固然重要，但并不是因为地方自治才具有其重要性，也不应该认为这是推行地方自治的前提任务。“盖把问题扩得太大，推得太远，虽不一定即是取消问题逃避答案；至少会构成一种延宕政策”。^[1]

在“一切为了胜利”、“一切为了抗战”的思想指导下，战时国民政府进行了行政体制改革，政府职能得到了很大的改进，但不管怎么样改进，政府与人

[1] 高经：《推行宪政促进地方自治平议——以宪政促进地方自治，以地方自治充实宪政》，《新中华》复刊第2卷第11期，1944年11月。

民的关系的本质是不够改变的。就政府与人民的关系说不外有几种基本方式，最低级的是“防民”、“牧民”，进一步便是“安民”、“保民”，再进一步才谈得上“尊民”“用民”，最后一个阶段也就是最进步一个阶段才知道用政治和教育的方法，使广大民众养成的自动、自治、自主的基本素质。那种所谓防民的思想便是把人民看成一种祸害，随时都在提心吊胆的防备它。牧民便简直是不把人民当人，其意只在要它“出粟米麻丝以事其上”，正好比牧牛羊的人，要把牛羊养得肥肥的，然后才好供宰割和驱策。说到安民保民虽然意味已经温和得多了，但毕竟还是消极的、自政府方面说，其理想目的不外作到“不扰民”，而就人民方面说也不外要他们与政府相安相保、彼此和平的生活下去而已，因为必须办到人民多少能够安居乐业，然后才能达到那个“百姓足君孰与不足”的目的啊！至于说到用民当然是有积极意义了，可专制时代用民的态度显然不同，“最黑暗的专制时代，当它要用人民的时候，便只是把一群一群的人民驱策去供它的奴役而已，根本用不着教育，合用者用，用之以至于死，不合用者弃，弃之亦任其死；其所谓‘虐用其民’，此所谓‘以不教民战’。”

抗战时期政府职能的改进则是要实行还政于民的理想，实行宪政所确立的社会新秩序则是国家要以民主的、法治的态度去处理它自身的一切问题，进一步说一个民主国家的政府固然不敢在法律之外去为恶，同时也并不允许政府法律之外去为善，从根本上来说，一个民主国家的政府原来也就是“人民所制造的，政府的一切行为合法，人民固然要在他的领导之下去形成一体的为国家服务，政府的行为不合法，人民便可依法去改造它”。民主国家的政府并没有什么神圣，只有政府所产生的法律以及法律所赋予的能力才是神圣。“而法律却是人民的代表者所要定的，与其说是用民，其实说是人民自由，是之谓主权在民，是之谓民主的通则。”^[1]对于政府职能在战时应该如何改进，著名学者钱端升认为，政治的改进可以从机构、人事、与精神三方面着手。关于机构的改善，钱端升认为“应先以全力注意中央的机构，而不必过分注意地方的机构。”钱的意思不是说地方机构不重要，而是认为地方机构繁多，难以在短时间内改变，更加上在战时，地方遭遇频繁战乱，难以有效执行机构改革的重任。而且“地方行政之所以至今缺乏成绩，由于机构的不良者小，而由于人才的缺乏及财力的

[1] 郑振文：《实施民主应先革除反民主习惯》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

不充者大，即使机构尽善尽美，于行政仍无大补。因此，我以为地方行政机构的改良应以与作战直接有关的部分为限（例如办理兵役机关的增设或调整等等），而暂时不必轻及于其他部分，以免法治更动过繁之嫌。”^[1]

（三）地方自治的目标追求

战时地方自治的目标追求是非常明确的：

一是巩固统一基础。自抗战以来，中国人民对于国家至上、抗战第一、胜利第一的要义有了更加深刻的理解，精诚团结，一致拥护抗战建国纲领，从事于救亡图存的艰巨工作。抗战胜利后更应遵循这种精神，从事于和平建设，对于时事主张及政治活动应仿效欧美政治家风度，争取人民的拥护，不容许因权利地位之争再有分崩离析、内部分裂事情的发生，共同遵守宪法，以维护国家永久统一。

二是培养法治精神。宪法的基本精神就是法治，法治习惯不养成，那么宪法就根本无法推行，法治的基础不建立，那么宪法也就没有了保障。“吾人今后必须发动国家、社会、家庭及个人之力量，提高国民政治道德，养成一般守法行法之习惯，不以个人利益妨碍国家利益，不以个人自由侵犯他人自由；思想必切实际；生活必循纪律；任事必负责任；行动必守秩序；然后乃能聚此四万万一盘散沙之国民，而成为一有机体结合之法治国家”。^[2]

三是发展地方事业。地方事业是国家行政的基础，就政府方面言，是“管、教、养、卫四项之设施；就人民方面言，为衣、食、住、行、乐、育，物质与精神生活之全部。我国地方情形，组织脆弱，民智落后，以致百业荒废，民声凋敝，此实为我国政治不能进步之根本原因。新县制之实行，即在唤起民众，加强地方组织促进地方自治事业，已奠定革命建国之基础”。

四是实现工业化目标。中国抗战胜利后经济建设的目标非常明确，一个是促成中国工业化，另一个是提高人民生活，而要实现工业化，人民生活提高非注意发展社会经济不可。只有注重社会经济的发展，然后才能复兴农村经济，开垦荒地，培植森林，疏通水利，开发矿产，修筑道路，树立重工业的基础，鼓励轻工业的经营，并发展各种手工业，以便促进国家工业化。“亦惟其满足，

[1] 钱端升：《抗战致胜的政治》，《今日评论》第1卷第12期，1939年3月。

[2] 周钟岳：《实施宪政与地方自治》，《新中华》复刊第2卷第2期，1944年2月。

达到资本国家化，享受大众化之目的，以提高人民生活”。^[1]

四、法治是抗战时期宪政和地方自治实施的保障

（一）“法”与“法治”的解读

1、“法”的意义

抗战时期宪政思想中对法的认识是比较全面和深刻的，从对“法”和“法治”的解读来理解抗战时期宪政运行的法治原则，在“法”的表义上开始对这一问题的认识并指出：“法字本意，东西虽属异文，而意义则大致相同。”他们接着指出，中文“法”字的应用意义甚泛，范围极广，如“文法”“书法”“佛法”“兵法”等词，都有一个“法”字，“盖凡事物之动作比较有一顺序或轨迹可循者，都叫做法。系指约束之义。英语 law 由盎格鲁萨克逊语，laga 及拉丁语尾 lax 而来，意为制造。西文法字的用例，也很广泛，如自然法，宗教法，道德法等，皆用此字以表示。”

我国文字学上“法”字本含“平”“直”二个意思，其中有三个要点值得注意：“一是治人于治法中产生；第二，治法之对治人，有利而无害；第三，苟有治法，则难无治人。”

但具体地说，“法”的观念在中国向来嫌其太狭。最初言“法”，几乎专指“刑法”；但随着时代的推演，“法”的领域也在逐渐扩大，一直演化到现在“实与‘制度’相差无几”。

法是人类社会发展的产物，是维持和保障社会秩序和发展的必不可少的工具，“人既不能离开社会而独存，法遂成为客观事实所要求，群众生活所不能少的要件。无论强者或弱者，治者或被治者，莫不应受法律的支配与保护。”^[2]这就要求法必须具有其公正性和实效性，“‘法’之为物，不问有无公私之别，其最大功用即在维持社会正义与秩序，所以法治是现代统一国家的根本要件。”^[3]

2、“法治”的内涵

[1] 周钟岳：《实施宪政与地方自治》，《新中华》复刊第2卷第2期，1944年2月。

[2] 王选长：《法与法治》，《星期评论》第15期，1941年3月。

[3] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

抗战时期宪政思想中对法治也有不同的理解和认识，主要代表观点有：

一是认为法治的意思简单地讲就是以法来治，而不是以人的意志来治，而用以治国的根本大法就是宪法，这是人人必须遵守的最高法律。^[1]

二是所谓法治就是全国的人民及其政府都受制于法律之谓。意即非但被治的人民应当守法，就是政府或治人的人，都要守法。^[2]

三是只有实施“法律之前人人平等”的宪政，才能得到每个国民的爱护，最低限度要作到王云五先生所说的两个意义：一则武断的权力绝对不许存在；二则在法律之上，使法律高于一切，则没有人能以命令变更法律，更不能有非法逮捕等等妨碍人民基本自由的违法官吏了。^[3]

四是法治精神最大特点便是客观，无论治人治事，一秉于法，不以各个人主观私意为转移，姑不论其意为善或为恶，为私抑为公，法治的国家，在法律面前，上自元首，下至庶民，一律平等。法律是一个绝对客观的存在，有普遍性，统一性，和比较的永久性。^[4]

抗战时期宪政思想中关于法治的解释，试图说明“法治”描述的是一个具有两个特征的实证法律体系，即法律是“至上的”，法律也是“公正的”，它要满足基本正义原则、平等原则、透明原则、稳定原则和理性原则，如果一国的法律体系具备这两个特征，这个国家叫做“法治国”。

3、法治原则的两大核心内容

宪政有别于暴政、“仁政”、“德政”的根本点之一就是它将宪法作为调节一切政治矛盾的终极规则，以宪法调整格局政治生活中的各种关系，从而最终将国家的政治生活纳入不以人的意志为转移的法治轨道。“法律之内人人自由，法律之前人人平等”。抗战时期宪政运动的积极倡导者黄炎培就曾说过，这两句话“真是吾人馨香祷祀的黄金境界。何以成为黄金境界呢？不肖官吏，舞文弄法，鱼肉良善，并未违法，而刑罚加于其身，于是法律内之自由被剥夺了。有权有势者，无法无天，有所恃而不恐，于是法律之前说不上平等了。一部大历史，自有记载到现在，吾人日日求清明，而实际上曾少有一日脱离黑暗者”。他接着指出，“今领袖本最高的热诚，提倡实施宪政，意欲从基本上筑起一条轨道，若

[1] 沈志远：《有关宪政诸问题的商榷》，《国讯》第360期，1944年2月。

[2] 周明：《厉行法治的真谛与教育》，《宪政月刊》第14、15号，1945年3月。

[3] 张孟闻：《法治平等申论》，《宪政月刊》第8号，1944年8月。

[4] 樊星南：《欧洲法治精神之由来》，《今日评论》第2卷第6期，1939年7月。

不先养成法治习惯，使不法官吏与地方豪强恶霸在严厉制裁之下无存在之余地，而仅将一纸空文，欲消灭领袖所最痛恶的“敷衍粉饰”恐不可能，吾以为现时最切要任务，乃在协助政府扑灭实施宪政最大的敌人，就是不法官吏与地方豪强恶霸”。

法治为政治制度的建立和运行提供了实体和程序规范，黄炎培为此建议政府把全国上下尽力奉行训政时期约法，以此用来练习奉行未来宪法的训练，“凡约法上应有之法律，未完足者，补完之。未施行者施行之。原有法律，有认为不够鼓励民众，加强其服务精神者，修正之。有认为限制太严，不适于练习奉行宪法者修正之”。中央政府要严令各地方大大小小的官吏，如果有不恪遵约法与其有关法律，对民众不当取而取，迫使人民服法外的义务的，或当与而不与，使人民丧失合法的权利的，一律依法从严惩处。对于广大人民来说，也要确认约法为对国家效忠服务的标准，为谋自身安全保障的依据，“决不愿于法以内少尽一分义务，也决不甘于法以外被剥一分权利。我不违法，也不听任人家违法，我不愿受人非法待遇，也不漠视人家受人非法待遇。强者扶助弱者。有智识者扶助无智识者。把忠诚守法来扫除徇私玩法的积弊。把正直仗义，来挽救畏葸怕事的积习”。只有这样，才能实现抗战时期政府昭示所期望“法律之内人人自由、法律之前人人平等”的境界。^[1]

（二）“人治”与“法治”的辨析

1、人治与法治的关系密不可分

在古代中国的政治学理论中，本来有两派的争论，一派是主张人治，以为“有治人无治法”，另一派是主张法治，以为“有治法而后有治人”。这两派的争论，一直到明朝“黄梨洲手里还辩论不休”。凭借近代的经验看去，两种说法实在相反而相成，并没有本质上的区别。历史上给人们的印象是这样的，即在创造或改革的时代，似乎人的因素格外显得重要，在守成的时代似乎法的因素有莫大之力量。其实这个印象，不尽可靠。在创造或改革，虽靠大人格为推动力，而其推动之成绩必须能够安定下来，方才可以算做真实的贡献，否则“人在政举，人去政息”，纵使可以在历史上留一奇迹，终不能开拓三百年的泰运。

[1] 黄炎培：《愿全国上下尽力奉行约法来练习奉行宪法》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

开创的时代固然要“法”，守成的时代却也要人。如果使守成的时代只注意法的保持而不问人之能不能，当然不久便腐败下去，到了腐败，“所谓法者自然也坠地了。所以我们在今天这个洋洋大观的世界中，大可笑古人何以只能看到一面。其实法治人治是一事不是两事：有治法然后有治人，惟治人方能用治法”。

这种分析虽不免如辕固生所谓“寻常家人言”，“却实实在在是政治中的一个要义发挥起来固可守成一部大书缩约起来，也不过是两句话——治人治法，相互为用缺一不可；求政治上轨道，非机构化不可”。^[1]

中国古代是人治社会，人们都知道法治的反对物是人治。人治是以人来治。这种统治不外乎帝皇专制，法西斯独裁和所谓好人政府。专制和独裁已为今日大多数人类所唾弃；好人政府虽比前两种制度好些，但是弊病在人失政亡，亦不能适应现代国家的需要。“于是以民主宪政为基础的法制就成为今日最理想最进步的政制了。法制的意思简单地说就是以法来治，而不是以人的意志来治。而用以治国的根本大法就是宪法，这是人人必须遵守的最高法律。”

在专制时代，只人民有守法的义务，皇帝和受封禄的贵族是绝对无需守法的。在法西斯暴政之下，也只人民有守法的义务，独裁者及其狐群狗党是可以无法无天的。仅有在民主的法治制度之下，不但人民应当守法，政府官吏和国家元首尤其有以身作则严守法纪的义务，所以进步光明的民主政治和腐败黑暗的专制独裁政治的根本区别，就在前者是上自元首官吏下至苦力老百姓一概都须守法，而后者却只强制百姓守法统治者群却可以任意毁法弄法枉法违法，此之谓只许州官放火，不许百姓点灯。换句话说，“法治与非法治的差别只有一个，是治者亦须守法，一个是治者无需守法。所以人民守法并非法治的特征，这是再明白也没有的”。^[2]

2、法治的反面是不治而非人治

思想的混淆源于认识的错误。长期以来，人们关于法治和人治的争论都是没有真正弄清法治和人治的本质含义。抗战时期宪政思想的一个突出贡献就是明确了法治和人治的本质关系，也就是说，在今日的中国，“法治的反面不是人治却是不治，是扰乱。人治与法治之争辩，闹了二千余年，至今说起来是一套老话。须知二者是相辅的，而不是相对的。任何一种政治，非但要有治人，并

[1] 傅孟真：《政治之机构化》，《今日评论》第1卷第5期，1939年1月。

[2] 沈志远：《有关宪政诸问题的商榷》，《国讯》第360期，1944年2月。

且要有治法。有治法然后有治人，惟治人始能用治法。明瞭了这一点，我们对于人治法治孰优孰劣的论战，从此似可掩旗息鼓了”。^[1]

一个国家要树立法治观念，就必须从实现立宪政治开始。立宪政治就是一个国家据以治理国家的法规和原则。在古代，宪法的最重要的作用是确定应由谁来统治。这种用作分配政治权力的基础的准则，反映了这个社会的精神气质。因此，每一种宪法形式对品德起了一种塑造的影响。在寡头政治、民主政治和贵族统治的国家里，优秀公民是各不相同。虽然现代的宪法复杂得多，但宪法为取得和行使政府权力而制订的法规仍然经常体现着政体的基本准则和意识形态。

立宪国家的目标虽然未必都是民主宪政，然而必定要确立法治原则，这一点是非常清楚的。原来宪政与法治并非同步发展的，因此“现今世界上有所谓非民治但系法治的立宪国家，法治尚实际而不重形式，真正法治简直就是民治。以民治为精神，促进法治，国家真正的统一，所可由此实现”。

抗战时期宪政思想明确指出，以法来统一治理国家的所谓统一也是大相径庭的，在独裁和民主的两种国家制度中是根本相异的。在独裁国家中，统一大致是以一人或少数人作为中心，政权的攫取和保持，非凭藉实力是难以成功的。“法”在独裁者的心目中隋恩也是有效的统治工具；但事实上只要国家有了形式的法律，而自身却可站在法律之外。法律的好坏是另一问题，如果法律能居先，能控制，政治也能够渐渐上了轨道。反之，在民主国家里，“法”的作用即在限制政府的权力，为保证政府不越出权力限制以外起见，各国又往往实行所谓“法律平等”的原则“守法奉公的精神显然是民主国家统一的基础，这个基础惟在民治空气之下才容易培植起来。”

由此可见，虽然不是说独裁必反法治，却是说独裁必重人治，“政随人走，法以人定，中枢失掉维系，统一便毫无保障了”。人们又不必是说民治必反人治，却要是说民治必重法治，事决于民，争不逾轨，在行政上纵然要牺牲若干效率，但政治统一的完成，大致以此为进阶。在世界各国历史上，固然不乏赖人治而促进统一的实例，不过要维持统一于久远仍靠着政治的制度化。国家以法律所造成的“政治秩序”，便是政治统一的表现；而这种“政治秩序”之持久，在各

[1] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

国也往往依靠开明领袖的力量。由此以观,“在建立制度的过程中,纯粹人治固非所需,而纯粹法治亦不宜行。这点我们必须认清”。^[1]

法治与民主是一对孪生兄弟,“存则俱存,废则俱废,赞成法治的人,也应该赞成民主,反对民主的人,也应该反对法治。欲于二者之间,有所轻重,只是思想上的混淆”。虽说法律一词总是挂在人们的嘴边上,似乎每人都有关于法律的认识。但在“守法”二字的问题上,一般人只注意到“守”,而忽略何以为“法”。虽然无“守”不足以言“法”,遵守与服从是法的最根本特征之一,但仅仅了解这些显然是不够的,不足以说明法之为法的本质。正因为如此,“守法之动机不一,有由心诚说服而守的,有由威胁恐吓而守的。如果只问其守与不守,不问其法与非法,流弊是很多的”。而历史上法治的发展是官吏守法,政府守法的逐步加强而实现。“法治的意义,是一切人守法,无人在法之上,这是特别针对政府的官吏之滥用权力,蹂躏人民的生命财产而言”。^[2]

所以,抗战时期宪政的目标就是要依据国家的理想和目的,造成一个民主宪政的国家。而一个民主宪政的国家就必须走上法治的道路,依照法治原则运行,就法治方面来说,“非但国家统治权的行使概须以法律为根据,举凡社会和个人相互间的关系都要受法律积极地支配,而在法律范围内为种种活动或发展”;就宪政方面来说,“非但重视全国人民决定国家最高意思而力行之,同时重视人人必具有法律上的一般知识,并有自动的爱法重法守法的习惯,所以要走上法制民治的坦途,完成民主宪政的建设,必须普及法律教育”。^[3]

(三) 实施宪政就是要实现法治

民意是法律之源。法律就是由关心大众的人为大家共同利益而制定的理性命令。所以说,“法治必先有法,法贵乎出自民意”。开明专制纵然可以产生良法,但事易境迁,也往往使良法没了用武之地。所以一个国家的立法机关尽管容易制定全国共同遵守的法律。但如果有法不依,法律不受人的遵守,那么就离法治甚远了,不如无法。向来中国法律窒滞难行,其症结大致是在立法机关的责任不定,以中国幅员辽阔,交通的不便,人民真正要求的民意不容易上达

[1] 王赣愚:《法治民治与统一》,《今日评论》第1卷第16期,1939年4月。

[2] 吴之椿:《中国的法治与民治》,《自由论坛》第1卷第5、6期合刊,1943年8月。

[3] 周明:《厉行法治的真谛与教育》,《宪政月刊》第14、15号,1945年3月。

到中央是不足为怪的。人们常以为在战时设置民意机关，不但有障碍权集中，而且会招致意外纷扰。其实不然。“战时固不必添设旁枝机关，但绝对不可缺少沟通人民与政府的民意机构”。只要中国是向法治大路上去，这类机关亟应改善加强，不因人而失传，能永存为定制。现代比较开明的国家莫不以民意为基础，他们施政也没有不以民意而后盾的。“从经验上说，人民倘没有发挥意见的正当途径，对政府便会渐由防范而生猜疑，知法而不能守，守法而无诚意；到了恣行盲动之时，纵临之以刑，禁之以势，亦是无补大局”。

所以说，法治是宪政的目标，宪政本身就是共同遵守法律的政治，是法治主义的实施。“我们不要把法治看成高远玄妙的思想，法治在政治生活当中的效用，就如运动竞赛的规则一样。“有了系统，易求调节；有了联系，不相摩擦；有了定轨，又能运用得当。这就是所谓宪政要实现的法治原则”。^[1]

抗战时期的宪法草案当然要集合全国国人心思才力来精切研讨的。但无论研讨得那么完美总是抗战结束以后的事，从实际说来，总是一两年以后的事。那么，“现时怎么办呢？吾们知道，人类生活上，支配行动最有力的是甚么？是习惯。所谓一步步进行，就是用练习的工夫，来养成习惯的意思。不过这所谓习惯，所谓练习，是要包括人民与官吏两方面来讲的。”^[2]

维持社会秩序的办法有很多，从前的方法一方面以宗教，一方面以礼教，在古代社会这几种方法的社会影响力量是极大的，从而社会所有的风俗习惯都以宗教礼教为中心、为标准。

所谓法治就是全国的人民及其政府都受制于法律的意思，也就是不但人民应当守法，就是政府或治人的人也都要守法。但要手无权利的人民守法是比较的容易，要握有大权的政府与治者守法是比较的困难。所以要使政府与政府官吏不再超越法律世界的范围以外，而与统治者同样地站在法律世界以内才能厉行法治，政府如果真能厉行法治，那么上行下效，风行草偃，全国人民无不重法守法“，这种政府以身作则，为民师表，以守法的行动，来教人民守法，必能“以身教者从”，而使全国上下皆从法，达到法治的目的”。^[3]

所以政府厉行法治是实施宪政，倡导法治最好的公民教育，学校是训练公

[1] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

[2] 黄炎培：《愿全国上下尽力奉行约法来练习奉行宪法》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

[3] 周明：《厉行法治的真谛与教育》，《宪政月刊》第14、15号，1945年3月。

民的主要场所，国民学校与公民学校是为实施公民教育的基本场所，要达成学校训练奉公守法的健全公民的目的，必须学校厉行法治，要学校厉行法治，必须学校各种章则，应有尽有，然后上至校长下至校工，人人都遵守各种章则所规定的去做，随时随地，一言一行，事事物物，皆以上级颁发的，或自行修订的种种法章为章绳，这就是厉行法治的学校，厉行法治的学校，才能训练学生为奉公守法的健全公民，而切实实施厉行法治的公民教育。

厉行法治必须全国上下共同守法，并保障人民权利，使人民有制定修改和废止法律的权利，但政府或官吏如不守法，则人民权利毫无保障，制定修改和废止法律的权利，更没有了，所以政府守法，是厉行法治的先决条件。厉行法治最重要的一点，就是“人人守法”，也就是上至元首官吏，下至一般贫民，在法律面前一律平等。不论官吏或人民，都受法律的拘束，受同样法庭的管辖，任何人都有法庭受审的司法上诉的权利。厉行法治，不但要人人守法，而且人人所守的法，必定要是保障大多数人民权利的法，而不是剥削人民，压迫人民，奴役人民的法。

政府厉行法治还必须实行以下三件事情，“第一，简化法令内容，把现行法规统一进行一次审查，重复者合并，过时者取消，紧卫者简词，矛盾者调整，结果要求法令内容简化，则施行比较容易而有力；第二，缩小军法范围，当此战时，军法自应尊严，但也不可涉于泛滥，而过分侵害了国家庶政及人民权利，现当准备实施宪政之时，正宜酌量缩小军法范围，以尊重司法，保障民权；第三，尊重舆论，用舆论力量，监督官民厉行法治，收效极大”。^[1]

由此可见，要养成守法精神，主要责任在于“上者能以身作则，树立模范”。人民要守法，政府更要守法。政府不能超出法律，是法治的真义；官吏机关违法，应与人民同受制裁，又是“法律平等”的精神。“在今日推行法治，无疑地首必整饬吏治。在五权制度之下，考试监察本为整饬吏治而设，但事实上现任官员中由正途任用者有几人？各级长官违法失职而愿受遭受惩戒者又有几人？“刑不上大夫”的传统恶习，是法治发达的致命伤，到今不可不除”。^[2]如果一个国家的立法守法不能保持一贯精神，让人人拥护而人人信守法律，树立法律的权威，做到权势不能夺，富贵不能移，那么法律就能有伟大的魄力而尽量扩

[1] 周明：《厉行法治的真谛与教育》，《宪政月刊》第14、15号，1945年3月。

[2] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

展开来,随之而来的就是国势的强盛,否则的话,言而无信,人心涣散,国无所守——即使国家不致衰亡,而这些违法自便的执政者迟早必自招失败而没落。因此,战时的宪政提倡者认为,“现在宪政的推行,执政者提倡于上,舆论推动于后,民众拥护于下,其实施之期,必不在远”。^[1]著名学者张君勱要求国民党当局像欧洲各国那

样,制定一种法律,在不扰乱社会治安、不抵触刑法的前提下,允许人民有结社集会的自由,而结社集会之合法与否,由法庭判决。他特别强调给人民以政治结社之自由权的积极意义,即政治结社可以使人民能集体发抒意见、各种政治结社可以互相切磋、政治结社可以养成民间领导政治人才,使其发为负责的言论、政治结社可以使朝野各党各有互相监督之机会。^[2]

(四) 制约法治实现的诸多因素

一是传统观念。中国传统文化是以儒家德治思想为核心内容的,强调为政以德,礼乐教化,形成了重德轻法的文化传统,这种历史传统在民国成立以来并没有产生多大的改变。从1912年民国成立一直到抗战爆发,二十多年中人民急切地渴望宪政,战时宪政思想的提倡者们相信在不久的将来就可以在中国实现了宪政。“这是中国几千年来历史上一件空前的盛举,也可以说将来我中华民族世世代代,永远可以享受的一件传家之宝。任何人——除了汉奸卖国贼——都感到万分欣幸的”。两次宪政运动中关于实施宪政的根本大法——宪法——正被全国人民——至少在知识阶级中已经被极端重视,聚精会神的在研究、在商讨,尤其是在抗战期间负起代表民意责任的参政会的参政员已经组织了专门委员会在郑重而认真的研究,这是非常难得可贵的。

所以说要实现民主宪政、要培养守法精神和习惯,首先要摆脱传统观念的制约和影响,打破特权阶级的观念和变通法理的恶习,否则永远树不起法治的精神,即使是制定了好宪法,也得不到什么实际的效力。从前有句老话“王子犯法庶民同罪”,倒是十足表见一律平等的法治精神。“凡此种种,都是反映着我国守法精神与守法习惯的不够。而这类情形发见于上层阶级的多,下层阶级的少。尤其是一般终岁勤劳占人民绝大多数的老农,他们是浑浑噩噩,只知“王

[1] 张孟闻:《法治平等申论》,《宪政月刊》第8号,1944年8月。

[2] 郑大华:《张君勱与抗战时期的民主宪政运动》,《绥化学院学报》,2005年1期。

法”之严，没有丝毫机械变诈的手段，也不敢存希图侥幸的心理。中国社会秩序能维持不乱，幸而有这般大众的守法”。因此，要“实现国家之治，天下之平，先要从个人修身起”。也就是说，“谈政治，先要求得其正，求得其平。也就是要严正守法，一律平等的意思。这是说施政的人先要以身作则的意思。”^[1]中华民国中存在的轻视法律的弊病，不是担心一般民众的不畏法，而是担忧上层阶级玩法弄法，不担心一般民众的不知法而担忧知法不守法，甚至知法毁法。

可以概括地说，中国政治文化传统忽视法律的影响使把中国人变成了一个“无治”主义的民族，“服从领袖的心理是不很强的，崇拜英雄的观念也是很薄弱的”。所以除了一致抗敌之外，收拾全国人心的最妙方法，实在只有实行先政，促成政治的制度化、法治化。“在拨乱反正的时候，开明专制自有其功用存在，然欲使政治上轨道，我们坚信民主宪政是必要的。”^[2]

二是现实的阻碍。国民党建立南京政权以后独揽政权，实现国民党一党专政，公开主张“以党治国”，但实际上国民党一党专政有名无实，由于蒋介石过分看重军事独裁的力量，忽视党的建设，这就不能不造成国民党级组织的萎缩、腐败以及党员的觉悟的低下、党的纪律的废弛等等，所以“以党治国”实际是“有党无治”，只有“党治之名”，却“无党治之实”。这些无疑都构成了抗战时期实现宪政的现实障碍。这些障碍具体表现为：“（一）土豪抗令不肯照办。（二）农民没有相当知识，不明二五减租为何物，不识要求。（三）农民畏惧土豪声势，不敢要求，或且声明自愿不减，免致将田收回，不得耕种。（四）书吏藉端向田主索诈，曲解二五减租，来恐吓田主。”

因此，著名民主人士黄炎培提出，无论推行何种政治，首先要对民众进行宣传，让他们知晓民主宪政的意义，还要切实训练一般执行的工作人员。否则虽然有良法，也未必能有良果。“且法愈多，弄法诈欺的机会愈多。同时尤须给民众以自求幸福的能力和知识。否则幸福当前，民众还是无法享受。今欲实施宪政，这样大题目，如在施行以前，对执行人员，没有切实训练，对一般民众，没有充分宣传，总之没有养成官吏与人民守法习惯，怕要做到实施两字，很少希望”。^[3]

[1] 卫玉：《宪法与守法》，《国讯》第232期，1940年4月。

[2] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷第16期，1939年4月。

[3] 黄炎培：《愿全国上下尽力奉行约法来练习奉行宪法》，《宪政月刊》创刊号，1944年1月。

另外，中国多年行政上养成了一种恶习，就是互相推诿，不负责任，大大小小的官吏过分倚赖最高领袖和上级，事无巨细，“非请示莫办，徒使各级机关人员，无生气，又失自动能力。须知最高领袖应是在前面的领导者，而不能依为在后面的推动者”。就抗战时期的具体情况，中国行政“似乎一失领袖推动，不是寸步难行，便是松懈不振，说起来很可忧虑”。现阶段政治上的最大矛盾是党政军大权实际上既已高度集中了，而中央的政治机构倒是重复凌乱，其流弊则为政令庞杂，责任不明。所以“欲求政治之制度化，固不得不从调整机构着手，然同时亦应纠正过去重人轻法的行政恶习”。以便排除战时宪政实现的障碍。

五、法治运行与政治制度化的逻辑一致性

（一）政治制度化的实质就是法治

政治制度是规范人类政治生活的规范体系，涵盖了社会生活的各个方面，为人民的政治行为和社会交往提供了可以遵循的系统模式和价值判断，抑制了可能出现的有损于公共利益的行为，缓解了个人和群体之间的利益冲突。所谓“政治的机构化”或所谓“政治的制度化”充其量也不过是“法治”的另一说法，名殊而义同，似分而实合。“法”的观念在中国向来嫌其太狭。最初言“法”，几乎专指“刑法”，但依时代的推演，“法”的领域却渐次扩大，直到现在实与“制度”相差无几。“法”之为物“不问有无公私之别，其最大功用即在维持社会正义与秩序，所以法治是现代统一国家的根本要件”。以法治为基础，推动国家政治，政府与人民皆有常轨可资遵循，“依我个人看来，这就是所谓政治的制度化”。^[1]为培植人民的能力，要推行地方自治，采用员吏制度，提倡言论自由，普及民众教育。“他们注意到了组织群众的问题，要实施宪政，必须发动群众，这就要使劳动群众有健全的组织”。^[2]

然而，理论与现实总是有差距的，中国的政治还没有实现机构化却也是一件不争的事实，为了抗战建国、实现宪政则不能不加以注意，并且谋求改正的方法。政治制度化的另一层含义就是“政治之非个人化”。在这一个要求中并不是忽略个人的因素尤其在拨乱反正的时候，个人因素是绝不可以忽略的。但如

[1] 王赣愚：《法治民治与统一》，《今日评论》第1卷16期，1939年4月。

[2] 谢慧：《“今日评论”与抗战时期第一次宪政运动》，《抗日战争研究》2009年1期。

果是政治完全靠个人因素，这种政治决不是近代政治，凭这种政治以成立国家也是不能稳固的。政治的非个人化可以从多方面去观察。自封疆大吏之僚幕制进步为官属制，是“非个人化”之一例。以考试为用人之标准而实行“文官制”（Civil service）也是“非个人化”的一个例子。但政治之非个人化不止于此。

“举凡各机关之能发挥其职权，国家制度之受尊重，法令之能切实奉行，下级在职者之能施展其才能，皆靠政治之能摆脱不需要的个人影响。拿中国目前的现状来说，同一机关，如果他的长官在错综的人事上有好地位，事情便好办，否则不易办事，到处遭人的忽略，或至藐视。这是把个人的重要性放在国家的政务之先了”。^[1]一个社会的制度化程度与这个社会的文明程度是息息相关的。政治制度形成的制度环境与条件也是密切相关的，对此，英国学者拉斯基在研究美国总统制时曾讲过这样一个道理，即政治制度“形式上的外表，在任何一个时刻，都和事实上的本体，是不同的。因此，深入本体，往往是不容易的。一部分，这是受了材料本身的复杂的掩蔽，正如一般制度现象所受到的掩蔽一样。政治的行动过程，很像是一座冰山，浮在水面上的，可能只不过是下面本体的一小部分。”^[2]由此可知，要观察和评判政治制度“水”下的本体部分总是很不容易的。这也就是说，政治制度的比较研究不仅仅是表面现象的比较，那是简单肤浅的比较，相反，深刻复杂的比较是要透过现象看本质，是要比较隐含在制度背后的精神与观念上的因素，这是制度的灵魂和本质所在。

（二）政治制度化是社会进步的常态

政治制度是一种稳定的组织形式，但政治制度也不是一成不变的。人类政治发展史表明，社会进步或是制度变革或是通过暴力手段的革命，或是通过非暴力形式的改良，这两种变革方式的运用主要还在于一个国家的社会经济条件、社会结构、阶级矛盾和政治文化传统。抗战时期宪政思想认为，政治的进步全靠两种作用，第一种是累积的作用（Cumulative effect），第二种是革命的作用。革命的必要性任何人都不能否认。不论那一个国家一旦到了政治积弊太深，无法改善，或是旧的制度绝对无法适应新的环境时，只有采用革命的手段，创造一个新的局面与新的制度。但在革命完成以后则要对新的局面进行巩固，要让

[1] 傅孟真：《政治之机构化》，《今日评论》第1卷第5期，1939年1月。

[2] 哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，上海人民出版社1959年版，第2页。

新的制度发生效用，尤其是发生福国利命的效用，那么，在这种情形下又非利用累积的作用不可。“而要望日常的政治设施能累积起来，则又非靠政治制度化不可。政治制度化的重要即在于此。”

以法国为例，法国大革命时期的许多制度建树并不随拿破仑的倒台而垮掉，大革命所革除的许多大的弊端也没有随着波旁王朝的复辟而复活，其原因就在于拿破仑在位的时候曾经多方面致力于政治的制度化。“因为政治的进步只靠人力而不由法治，所以第一，尚有许多应该可以实现的进步至今未能实现，第二，已经有的进步，在将来也未必见得能永久。换言之因为我们的政治尚未制度化累积的功用绝对不能发生。”

那么，反观中国政治没有能够实现制度化的原因则是全国人民，尤其与政治有关及于政治有兴趣者都得负责。“在上者往往因人治有若干的便利，不能耐烦地努力于制度的树立。在被用之人，则亦往重视对人的服从，而轻视对法的服从。再进一步，则法为人立，人改法改；于是一切制度不是虚设不予实行，便是朝令夕改。制度既无一能有相当的永久，且能有真实的试验，则其宜与不宜，或应否有所纠正改善之处，自亦无从测知。更进一步，则大家对于制度之为物，便根本不能重视，不能有敬意了”。

所以要实现政治的制度化，政府固然要深切知道制度化的可贵及制度化的必要，对于全体国民来说，也要以自己的行动负起责任来须以最负责的态度督促政府。“凡合于制度化的设施应同声诋赞之；凡不合者应同声抗言之”。^[1]把全民族的力量转化为政治制度化的力量。

政治制度化的实质就是人们常说的政治“上轨道”，“设若这轨道不是过于不合理的，上了轨道自然可以发挥政治的大力量，不上轨道自然是乱轰轰相消相灭，决不能发挥政治的力量。有时可凭大人物的努力，不曾机构化的政治也未尝不可照耀一时，如中央亚细亚时常崛起的豪杰，如铁木真一流的人物，但这终不是国家百年有道之长基”。^[2]政治制度化的结果必然要求制度的合理性、合法性与可行性。

[1] 钱端升：《政治的制度化》，《今日评论》第1卷第7期，1939年2月。

[2] 傅孟真：《政治之机构化》，《今日评论》第1卷第5期，1939年1月。

（三）政治制度化的具体途径

政治制度为宪政的实现提供了制度保障，但制度本身不能自发地建立起来，所谓“徒法不足于自行”就是这个道理。如果缺乏相应的物质配套和制度设施，宪政也会徒有虚名。所以，中国要实现宪政，实现抗战建国的目标，就非扫除政治不能制度化等系列毛病不可。而要想把中国政治机构化，“须有五年的大努力，上下一致的决心，并且要牺牲某项某项的小方便。在抗战中有些事固然行不通，然也有些事未尝不可作”。这就需要做几项艰苦的工作。

一是政治制度化不能简单机械。“欲求政治之能机构化，不可不先把机构简单化”。政治制度化首先是要先养成这样一种普及的习惯，才可以推行下去的，机构如果太复杂了，一般人不易养成遵守他的习惯。“目下我们政府的整个组织实在过分复杂些，求其身之使臂臂之使指，固不可得，求其互相调节，亦不可能”。且以其复杂之故，自然容易引起人之逾越，因而“复杂”成了“机构化”的障碍。

二是各级政府要严格遵守法律。破坏法律的力量来自各级权力部门，“法令必须自上遵守，不能因人事上有何一种方便一时间加以忽略。如果感觉某一法令有何不好之处，自当计较他的如何更改，但在未更改前是不该拿他来迁就人事的”。

三是政治制度与法律要保持相对的稳定性。政治制度及法令不可常在改动中，“若常在改动中则永久不能建设政治中的秩序。至于关系国家根本及人民行事者，尤其不可常改。政治中必有了秩序，政务方才容易推行，常改动的状态中是不能出产秩序的”。

四是政府要选拔德才兼备的人才。一个国家要想实现长治久安，人才是根本，必须“贤者在位能者在职”然后国家才可以实现大治。所以“尚贤”应当是民国立政的根本，“亲亲”却是“民国思想”之仇敌，“所以有一切任贤避亲的法制与习惯是当从速建立或养成的”。

五是各级官吏的权力要实现明确的划分。各级官员的职权必须划分，下级的人不可侵上级的权，上级的人尤不可侵下级的权。因为下侵上权已经可以招致政务之紊乱了，而上级的人代下级办事，更容易使其僚属全部木偶化。“一个机关里的事务每每是很多的，必须一切职员均能发挥其智力。然后可以办得好，

其中指臂之间自然要有条理，主管者自然要有决断，但下级人之创见不可抹杀，下级人之智力不可不使其发挥。若不然者，久而久之，一切僚属都成木偶人或应声虫，这个机关便僵化了”。^[1]所以说，政治制度化不仅是物质层面上改变了人们的经济和政治利益格局，还有在心理和精神层面上对人们现有的、已经相对稳定的政治价值观念的影响和改变。

[1] 傅孟真：《政治之机构化》，《今日评论》第1卷第5期，1939年1月。

第五章 抗战时期宪政实现的道德基础及发展趋势

抗战时期实施宪政离不开坚实的道德基础,因为宪政实施主体道德品格状况会影响甚至在很大程度上决定宪政实施的效果。可以说,实施宪政不仅需要一定的道德基础,也需要适宜的道德环境,而且关键在于宪政本身必须具备一定的内在道德,这一点在抗战时期的宪政实施过程中显得尤为重要,而且决定了战后宪政发展的方向与趋势。

一、政治道德是抗战时期宪政实现的思想之基

(一) 民主宪政的本质是道德政治

抗战时期的政治道德的提倡就是要为民主宪政的建立奠定道德的基础,也就是说树立与宪政相适应的“宪德”。在这一意义上,只有在民主政治的条件下,才有可能实现社会公正、利他目的而放弃个人幸福的情况。可见,无论是对于一个社会,还是对于个人来说,民主政治都是不可放弃的价值追求。

正是在这一认识的基础上,抗战时期的民主宪政理论认为,近代国家多用民主政治代替专制政治,这不但是政治上的一大进步,而且在道德上也是一大进步,“即由不道德的政治进步到道德的政治。我们可以说,专制政治这所以遭人反对的理由之一,即以其太不道德;民主政治之所以受人欢迎的重要理由之一,即以其较全于道德。”

因为民主政治的第一个政治原则就是主权在民,也就是承认国家的政治主权属于国民全体,是承认全体国民都是国家的主人。根据这样一个原则,不但国家是属于人民的,而且政治也是人民的,政治是由人民而组成的。“因此民主国家无所谓特权阶级,全国人民不但在法律上人人平等,而且在人格上也人人平等,我以平等待人,人也以平等待我。在如此的人与人相待关系上,才有公民道德正义可言。才合乎道德的第一要义,即公道或正义。所以我们可以说民主政治的本质是道德的,至少也是比较全乎道德的。”^[1]

[1] 陈启天:《民主政治与道德问题》,《民宪》第2卷第3期,1945年8月。

（二）民主宪政的手段和方法是道德的

民主宪政的目标决定了民主政治实现的手段，也就是像抗战时期的宪政倡导者认识的那样：民主政府所使用的主要方法，不是暴力，也不是阴谋，而是自由地运用舆论进行批评的权利、公平竞争的党派运动与监督政治的民选议会。“宪政民主意味着政权公诸大众，朝野交替秉政，以法律与自由言论制约权力的滥用、制度的失调。”^[1]实际上一切政治行为在经过言论机关的自由批评以后，即使有流弊，也决不会有大的弊端，如果弊端过大那由经不起自由批评的。“所以民主政治可用舆论的方法，使实际政治易于清明。实际政治既易于清明，即可证明民主政治比较合于道德。”

如果不在法律许可的范围以内从事竞争，这“不仅是不法，而且是不德，必为舆论所不容”。正是在这样一种共识的基础上，“所以民主政治的党派运动，既含有法治的意味，又含有德治的意味。”同时，民主政治的议会是由民选议员组成的，人民可以通过代议制的议会来实现对政府的监督，这样政府的法律职责必须非常清楚、分明，“即政府的政治责任与道德责任也非常分明。”当然，专制政治有时扬言对人民负责，它与民主政治的最大区别就是“人民并不能对之课责，则其所谓负责只是欺骗人民的一口头禅，甚至只是不许人民过问，自然更谈不上政府应负的政治责任与道德责任了。而民主政治则可随时课政府的责任，普遍包括法律的与政治的两种责任，而道德的责任亦含在其中。所以民主政治的方法也比较合于道德。”

当然在民主宪政之下也难免有“假託理由”，但这种“假託理由”是善意的、利民的，最低限度是在不损害人民的利益下进行的，因为在民主宪政的国家里，“人民以国家主人的责任拥有政治自由与政治权力，以直接或间接监督政治。”“人民已处于从前所属的地位，自不再容许政府假託伪神来冒充民意，人民以直接或间接握有立法权，自不容许政府假託伪法来扰乱我神福。”“人民已是道德的最高裁判者，自不容许伪善来欺骗人民。”总之，民主政治下是不允许欺骗人民的事情的发生的，民主宪政必须是取信于人民的政治，必须是真实的。“真实可以说是合于道德的，由这点看来，民主政治是比较全于道德。”

（三）民主宪政有利于提升个人修养与国家意识的形成

[1] 邓丽兰：《叩问宪政真谛：抗战时期“自由论坛”杂志研究》，《抗日战争研究》2012年2期。

民主宪政强调个人的价值，抗战时期的人们也已经认识到了这一点，他们指出，民主宪政对于一般人民的普遍影响与专制政治大为不同。民主宪政的环境，“可以说是人人自由，人人平等，和人人友爱的一种政治环境。在这种政治环境之下，一般人民的个人价值固可普遍提高，即一般人民的社会价值也可普遍提高。”

一般人民的个人价值得以普遍提高的原因就在于民主政治环境之下一般人民都易于感觉到他们是顶天立地的人，每个人都有其相同的价值，不再是奴隶，也不再是选民或叛徒了。每个人都可以凭借自己的努力，实现其个人的价值，个人的价值实现的越好，那么，他的人生就显得更有意义。在专制政治之下，只有少数特权阶级能够感觉到个人价值的存在。而在民主政治环境下，则多数以致全体人民都可以感受个人价值。“所以说个人价值的普遍提高对于一般人民的道德修养是一种大鼓动力。有了这些大鼓动力，则一般人民多避免流于自暴自弃。”从而成为了顶天立地的人。虽然我国古代儒家也特别强调道德修养，也很知道提高个人价值的必要，“故先教人立志希圣希贤希天。不过用圣贤的理想提高个人的价值，只有极少数的上智才办得到。至于绝大多数的一般人民，则难免望而却步。为极大多数的一般人民设想，自不宜过格提高，希望个个人成为圣贤，而只求其勉力做一个人。”^[1]可见，要想使一般人民都易于勉力做一个有价值的人，“则须先用民主政治的环境，以普遍提高其个人价值。”

现代民族国家的宪法有三大要素，一是它确立政府的主要机构，以及这些机构间的关系。这些机构可能是按照行政、立法、司法这三权分立的西方传统方针组织起来的。一党制国家的宪法更多地着重于执政党的组织，而根据神权政治原则的宪法却给宗教官职和宗教机构以主导的地位。二是宪法规定全国范围内的行政权力的分配。在中央集权的国家里，政府的地方机构是作为中央政府的派出机构而设立的。联邦国家的宪法把权力直接分配给中央和地方各级政府。三是宪法规定公民的基本权利和义务的概要，包括公民参加政府机构的权利。有些宪法着重经济和社会方面的权利，即使不比政治和法律(或程序方面的权利)更有过之，也无不及。其中，现代国家和国家意识是一个相互促进、同步互动的过程。正因为有共同的经济生活、语言文字、民族心理、历史传统、自

[1]陈启天：《民主政治与道德问题》，《民宪》第2卷第3期，1945年8月。

然环境中逐步形成的国家意识，国家才会逐渐走向统一，一国之民才会同心合力，为国家的全面发展提供良好环境；也正是有了国家，国家意识才逐步积淀与增强。

抗日战争是中华民族生存之战，要赢得民族解放战争的胜利必须形成与战时相适应的国家意识，这是赢得民族战争的需要，也是建设民主宪政的需要。所以，在这一时期，人们意识到民主宪政对国家意识形成的特殊重要性。因为民主政治承认人人平等，“不在种族阶级宗教职业与党派上设立差别待遇，则人民不至因种族职业与党派等不同而生出社会意识的障碍。”换句话说，民主政治易使一般人民产生超种族，超阶级，超宗教，超职业，并超党派的社会意识，即国家意识。正是人人有了国家意识，然后才“不至因为种族宗教阶级与党派不同而冲突到绝对不能相容的地步。”然后可以形成一面竞争，一面合作的局面，共同致力于共同的目的，那就是抗日战争的胜利。

相比之下，在专制政治之下一般人民不易产生国家意识。其惟一原因就在于专制国家由特权阶级完全专断，与一般人民毫不相干。在这样的政治情形下，一般人民的社会意识必然形成如下三种：一是有少数人只有超国家的社会意识，可望而不可及；二是又有少数人，只有反国家的社会意识，完全不符合现代国家的需要；三是又有多数人，只有小集团和社会意识，没有国家意识，这更完全不符合现代国家的需要。“如此分裂的社会意识对于道德实在是一个大威胁。因为共同的社会意识，是道德实际上的一个心理基础，没有道德的心理基础，自不易有道德的实践，尤其不易有一致的社会意识。”要克服这种国家意识上的流弊，就必须使一般人民具产生共同的社会意识，只高喊“国家至上”的口号是不行的，还需要给人民以有利于增进社会意识的政治环境，也就是必须实行民主政治。实行民主政治以后，“则一般人民感觉国家与他们有份，政治与他们有关，不患共同的社会意识不能普遍增进了。”^[1]

由此可见，民主政治环境对于一般人民的道德影响也比专制政治好得多，尤其是在促进国家意识的形成方面更是具有不可替代的作用。

[1] 陈启天：《民主政治与道德问题》，《民宪》第2卷第3期，1945年8月。

二、政治道德是抗战时期宪政实现的精神推动力

（一）政治道德的表现与作用

抗战时期对宪政与宪德的认识是从政治道德的含义开始的。在这一时期，人们已经意识到政治道德的含义包括两重含义，一个是“以公道待人，以不欺自律。”另一个则是“风格骨气为从政者共有之操守。”再进一步解释就是：“政党相处，光明磊落，为彰明教著之斗争，不为劣鄙吝之暗算。”要做公开的、公平的政治竞争，不搞阴谋和诡计。“当权者不以私害公，不假公济私，不自然之优势，不光明之胜利，不愿有之。”而“在野者对政府只为善意之督责，不为恶意之破坏，此之谓以公道待人，以不欺自律，取得政权。”政权的取得靠的是政纲和政绩，不贪恋权势，“将以行宿昔之主张也，主张不行则去，宿诺不践则去，不贪位而苟进，不恋栈而苟留，”立党为公、立党为民，不拉帮结伙，狼狈为奸，“同党之人，以道相结，将以利国，非为身谋，富贵利达，不以其道得之弗居也。”这才是应有的、与民主宪政相适应的政治道德，“此又从政者应共有之风格也，此之谓民主风度。”政治道德主要涉及政治与道德的关系问题，同时，政治社会中不同层次的成员对政治道德有着不同的理解与要求，而就特定的个体而言，随着政治地位的变迁与政治环境的变动，其政治道德观念与行为也会发生相应的变化。

抗战时期，人们认为政治道德与宪政的实现有着极为密切的关系，而政治道德主要表现在党际关系上，一个民主宪政的国家必须具有两个以上的政党，否则“未足遽以为已合实施宪政之条件也。”这只有在“党与党间能和平相处，相持相让，始足言宪政也。”因为“盖宪政者，不过一争取政治决定之方法耳，其方法非全恃人头之点计，而恃互相讨论，互相协训，以求得一致也。”所以“政党政治之一大利益，在此种状态下，各党论政，不诉诸一党派之利害，而诉诸全民之利害，党与党间必时时互相讨论互相妥协而调和以成也。民主政治之特色，及其所以异于独裁政治者，在有力之政党或阶级间，意见相歧时，不问其意见在何处不合，但问其是否皆愿以和平之手段解决分歧。”在这个问题上，最主要的表现就是在各方发生意见分歧时解决问题的手段，政治道德或者说宪德的表现就是争执的双方都自愿放弃以武力的手段来解决纠纷，而“能互相容忍

退让以得调和折中之道。”党与党和平共处的首要条件就是要能够容忍对方。英国政治的成功，就在于各党派之间的互相容忍，执政党以容忍宽大的态度对待其他在野党，“俾他日异地而处，异党亦能以此相待也。此之谓政治道德。”这种互相容忍的态度，是政治政应有的态度，“所谓政争必以公道之竞赛出之，始为光荣之竞争，是亦政家应有之让德也。”

抗战时期，实现宪政的条件虽不完全具备，“如一般人民知识之低下，政治兴趣之薄弱，政治经验之缺乏，与夫风气之未尽开，交通之未发达”等等。但这并不影响政治道德或者说宪德的培养和树立，宪德的培养应该走在宪政建设的前面，中国的民主宪政建设不必过唱高调，但当务之急是“使言论能开放，政党能组织，政党相处又能以公道待人，以让德自律，则良好之政治风气，可望培植养成，可以为子孙示范，宪政亦自能为美好之开始也。”

抗战时期对政治道德作用的强调主要局限在党派合作的范畴，因为这一时期的党派合作，尤其是国共之间的合作直接关系到抗战的成败，国共之间的矛盾与摩擦对整个抗战局势有着直接的影响，因此它引起了许多人的关注。这些局外人士倡导合作，反对以武力进行对抗，认为：“实行宪政之始，各党人士宜即以此相策励，为世楷模，以成风气，他日政党相争，始能不复如前此之恃武力攫取政柄，而将凭民意决胜负，不交绥于战场之上，而交绥于论坛之间，争持一事，恃理性，恃说服，而不恃暴力，容忍而非仇恨，怀疑批评而非武断强制。政敌相与，雍雍穆穆，化干戈为玉帛，变乖戾为祥和，宪政前途，庶有豸乎。”^[1]

（二）政治与道德的辩证关系

抗战时期对政治与道德的关系的认识是比较深入和全面的，他们将政治与道德的关系进行了系统的分类，然后再进行进一步的阐述，从而回答了政治是否需要道德等一些重大的理论问题。认为政治与道德有四种说法：

第一种说法是政治就是道德。“以为政治就是道德，故政治必须道德，甚至只须道德。”这种说法在我国可以儒家为代表，孔子说：“政者正也。”这其实就

[1] 费巩：《实施宪政应有之政治准备》，《民宪》第1卷第5期，1944年7月。

是说政治就是道德。还有如：“为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。”这就是说政治必须道德，也只须道德。孔子以后的儒家，如孟子和荀子等均强调政治与道德的密切关系，从而演化成独具特色的“德治”或“人治”的道德理论。

第二种说法是政治就是罪恶，“以为政治就是罪恶。故不必问政治的道德或不道德。最好是不要政治。”这种说法在我国可以道家为代表。老子说：“仞甚除，田甚无，仓甚虚，用文綵，带利剑，献饮食财货有余，是谓盗竽。”这即是说政治就是罪恶。又说：“其无正，正复为奇，善为妖，人之迷，其日固久；圣人在天下，歛天下浑其心。”这就是说政治由来是非淆乱，黑白颠倒，不必去问政治的道德或不道德。又说：“清静无为天下正，为无为则无不治，太上不知有之。”就是说最好的政府是无政府，最好的政治是无政治。老子以后的道家，如庄子等更是坚持这种说法，从而成为一种无为或无治的政治理论。

第三种说法是政治与道德无关，“以为政治不是道德的，也不是不道德的，而是非道德的。故政治与道德宜分为两事，不可完全混同，也不可彼此掺杂。”这种理论强调政治就是纯粹的政治问题，因而不涉及道德问题，因此使政治才成为一种独立的专门科学，而不完全附属于伦理学或道德学；又使政治的内容不完全等于道德的内容，而各有其领域。我国先秦法家虽反对儒家的“德治”及“人治”，但其所主张的“法治”实含有“德治”与“人治”在其中，“不过不名为德治或人治而已。故先秦法家的政治理论，在大体上固不可说是道德的，只可说是非道德的。”

第四种说法是政治根本就是道德的，“以为道德根本无道德可言，故政治可以不要道德，有择手段，不讲道义，从前所谓政治阴谋，政治权术，现在所谓政治策略或革命战术，都是政治斗争所必要的，至少也是政治斗争所难免的。”这种说法在我国可以鬼谷子为代表，在西方可以马基雅维里的君主论为代表。从历史上看，坚持这种说法的基本上都是政治活动的实际参与者，他们认为空论道德理论不过是无用的书生而已。“近年世界各种政治斗争政府，都彻底发挥这种说法，致政治完全与道德分离，非人所能堪。”

那么，政治到底需不需要道德呢？答案是明确的：民主宪政是需要政治道德的，也就是说民主宪政是需要与之相适应的宪德的，因此，他们强调：“从前

的儒家认定政治需要道德。这本合于民主政治的要求。”不过儒家虽有民本的思想，但没有民主政治的明确主张，儒家的努力不过是简单的说教，至多“只是苦口婆心地劝专制政治者‘爱民’，为政以德，而不大知道专制政治的本质，手段以及假託理由，多是不道德的。”向不道德的专制政治者讲道德，说仁义，无疑于与虎谋皮，自然是格格不入，难以生效的。“当然有些狡猾的专制政治者，赏识儒家深明君臣之义，偶尔加以利用，以便粉饰太平，然而他们何尝在政治上真正实行道德呢！”^[1]

显然，要在政治上真正实行宪政，就必须先行改造政治制度，即必须用民主政治代替专制政治。“这点道理，儒家不会明白道出。由此可见儒家学说虽有充分道德的政治理论，却无便于政治实践的政治办法。”所以，“我们要想实行道德政治，只有在民主政治之下才有可能。”也只有实现民主宪政，才有道德政治的实现，“因为政治上道德的基本要求，不外要人能开诚心，布公道。而民主政治即是使人在政治上不得不开诚心，布公道的惟一办法。”

（三）专制政治下的道德与宪政道德的背离性

1、专制政治的不道德性

抗战时期的宪政思想在对民主政治和专制政治比较后发现，民主政治与专制政治在道德上的根本差异很大，“简单点说，民主政治是道德的政治，至少也是比较合于道德的政治，而专制政治无论为何种方式，都是不道德的政治，至少是比较不合于道德的政治。”

专制政治之所以不合道德，可以从两个方面来讲：

一方面，专制政治的本质就是根本不合乎道德的。因为道德的第一要义就在于人与人应该具有一种公道或正义。然而专制政治下总是要培养出一个特权阶级，这个特权阶级又“升至人之上，而视之为超人，甚至自视为神人。”而一切专制政治都有特权阶级的存在。这种特权阶级几乎“莫不多少视国家为私产，而任其垄断，视政治为私事，而任其专横；视人民为私奴，而任其压迫。苟人民不安为私奴而过问政治，改造国家，则特权阶级必立即成为叛逆，而肆意加以摧残，小之维免于拘禁放逐之苦，大之难免诛党锢之祸。特权阶级如此

[1] 陈启天：《民主政治与道德问题》，《民宪》第2卷第3期，1945年8月。

看待国家，人民和政治，便无异于强盗了。”所以我国历史上痛斥专制政治的特权阶级是窃国大盗，是“窃珠者成盗贼，窃国者成王侯。”

同时专制政治又将普通的民众“压在人之下，而视之为奴隶，甚至视之为非人。”这样“在超人与非人之间，毫无谓公理与正义。”只见强者为王，强权就是公理而已。“既以强权为公理，由是以不道德为道德。所以说专制政治的，根本不合于道德。”

另一方面，专制政治的手段也是根本不合于道德的。一般来说政治的主要手段，都少不了暴力与阴谋。任何暴力无不残忍，任何阴谋无不险恶。残忍与险恶都显然与道德冲突，这是早已为人类社会发展的历史所证明了的事实。专制政治不但惯用残忍的暴力与险恶的阴谋，以维持其本身的存在，而且迫使人民也不得不采用同样的残忍的暴力与险恶的阴谋的手段，以求推翻专制政治，“因此全国上下充满着以暴力对付暴力，以阴谋对付阴谋的恐怖现象。”“因此政治完全战争化，并完全间谍化，根本谈不到道德。而讲道德的人反多为此种现象所牺牲。”我国历史上的大圣大贤如孔子孟子等，都对于当时的专制政治束手无策，便是一个证明，所以杜甫有自古圣贤多薄命的感叹。^[1]

2、专制政治的道德欺骗性

虽然专制政治既惯用暴力与阴谋，又奖励残忍与险恶，其本质与手段，既均不合于道德，但又总是用各种假象来掩盖其不道德的本质，于是除使用暴力与阴谋外，又多想出虚假的理由来掩饰其不道德的实质，以求减少人民的反抗。

要有这样的胸襟和情操方配谈政治，方配做真正民主国的国民、不要明争暗斗，你打我一拳，我踢你一脚，以及从前在政治斗争上所采用的恐怖手段，以后一定完全改变。我不管别国怎样，别国改变，我也要改变。别国不改变，我首先改变。这才是大中华民主国家的精神。我是个自由主义者！无党无派！

[2]

专制政治掩饰其不道德的主要托词主要有三点：一是“追赶託神圣”，即专制政治自以为其特权得之于天命，人民只有绝对服从，如不服从，则必有天诛地灭的惩罚随之而来。“其实所谓天命与天诛都不过是一种假託而已”；二是“假託法律”，即享有特权的统治阶级自行制定法律，强迫人民遵守，如果人民不遵

[1] 陈启天：《民主政治与道德问题》，《民宪》第2卷第3期，1945年8月。

[2] 黄炎培：《从宪政运动看中国前途》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

守，他们就宣称这是法律的规定，应当严厉处罚。“其实专制政治的所谓法律，多是保障特权阶级自身利益的一种假託而已”；三是“假託道德”，即以假仁假义一面掩饰罪过，一面欺骗人民，享有特权的统治阶级有时也讲道德，说仁义，而其实不过如庄子所说：“捐仁义者寡，利仁义者众”而已，正如西方的一句谚语所说的那样：“恶人的慈悲，也是残忍的。”

3、专制政治下的道德畸形发展

历来的专制政治多是“不仁而在高位，仁则便很难有高位”。因此专制政治多是到处播撒恶的种子，多是奖励不道德。在这种不道德的政治环境之下，人民不但互相存有戒心，莫谈国是，而且相戒慎行，伪善成风。结果使得道德形成了三种畸形的发展：

第一种畸形就是特权阶级的官样道德。特权阶级对于一般人民多是不讲道德的，但他却强求一般人民对于特权阶级遵守道德，以便保持特权阶级的威严与利益。自己本身不讲道德却要他人讲道德，这可称为骗子道德。

第二种畸形就是一般人民的奴隶道德。特权阶级以奴隶看待一般人民，而一般人民也不得不安分守己地做奴隶。换句话说，即以奴隶为道德，故又可以称为奴隶道德。

第三种畸形就是少数知识分子的畸人道德。“畸人”的名词出自于庄子。此种畸人深深感觉专制政治的环境，不过是“与之为无方，则危吾国；与之为有方，则危吾身”。只有学一浑沌，不问是非，以与世俗处，独其天地精神往来，不问现世界的善恶，而在精神世界是去求道德，这即庄子一类道家所说畸人道德的一个要旨。

由此可见，在以上三种畸形道德中，第一种太缺乏真责任。第二和第三种太缺乏积极性，都不能算是健全的道德。此外远未有真实的并积极的讲道德的历代儒家，但又以专制政治环境根本不适于道德的培养，也难有广泛的影响。我国历代专制帝王虽奉少数圣贤做民族的象征，但于其生前则莫不加以冷遇，甚或加以利用与摧残，使其不易生存。因此少数圣贤的道德教训，只成为专制政治的一种讽刺，并不能根本改正专制政治。

因此，在专制政治下虽然可产生少数圣贤，却不能够推进一般人民的道德水平。一般人民很难于像少数圣贤一样，“富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能

屈”，相反他们容易随着风气转，尤其易于随着政治风气转。一般人民眼见专制政治摧残好人，奖励坏人，如何能鼓起勇气来做好人呢？结果只有好人变成坏人，坏人变成更坏了。如果好人不肯变坏，则除须耐冷耐闲外，还须能忍苦忍辱。万一有所不慎，则难免不为专制政治所摧残。由此说来，“可知专制政治的环境对于一般人民道德的普遍影响实在太坏”。^[1]

三、宪政制度精神是抗战时期政治道德的灵魂

（一）政治组织形成的精神内聚力

政治道德的功能表现为，有助于实现社会公正。政治组织的形成和发展是一个历史过程，目的用来协调人们之间的社会关系和行为。政治组织的形成在初始阶段都是相对比较简单，正是因为组织的简单，以至于多数被统治阶级也能对这种组织有所了解，在不影响民众利益情况下，广大民众也能够接受这种组织的管理，至少必能消极的容许其存在。统治者虽然能够根据社会的变化来行使公共权力，但也要有所依据，迎合民意，“顺民之性而主政”，在这种情形之下，统治者与被统治者还是能够各司其职，相安于无事的。但是，随着社会的发展，政治组织也随着社会的进步而不断改进，逐渐演进到了复杂的情形，政治组织的复杂化、政治设施的多样化使得政治组织的设置为多数民众无从知晓，统治者为了自身的利益不惜侵犯人民的权益，于是社会就分化为统治阶级和被统治阶级的对立，这种对立不仅造成了社会利益的分化，而且还使“原有政治设施的运作感受困难，而政治组织亦将无法维持”。

政治制度在形式上既然是确定政府的组织结构与权力，那么在运用上又在调整政府与人民及其人民相互间权利与合法性的关系，那么有政治组织的人类社会迟早必须形成、并演进到高度政治制度化程度，古代中国国家形式的发展是这样，近代西方国家的发展也是如此。正是因为有了确定的政治制度，不但政府在施政上有了准绳，而与人民所发生关系也有了明确的界限，政府也要顾及民众的福利，不可一味使用权力。

政治发展史表明，有组织的社会就必须确立相应的政治制度，使政府与人

[1] 陈启天：《民主政治与道德问题》，《民宪》第2卷第3期，1945年8月。

民各各保持其适当地位以维持社会秩序的巩固、合理和有序。至于政治制度的建立，有起于历史沿革以后虽局部加以明文规定予以改进完善的，而大部分政治制度是仿效他国先进制度建立起来的。有了明确的样板，但模仿总是有“画虎不成反类犬”之感，也就是“最初拟欲整个制定，勘无遗漏，以后则于制定之中，或于制定未及之处，亦即产生传习。结果，或则运用传习，以补充制定法之不足；或则援用制定法，以使传习合法化，二者非特并存不悖，并且相得益彰。”以性质而言，古代国家的政治制度虽带有的地方色彩比较浓厚，演进速率也比较缓慢，又基于各种传统习俗惯例居多，以明文规定的部分较少，这样的政治制度反而很有成效。

当今世界上各国的政治制度大多数都是该国政治制度历史沿革的产物，但由于世界一体化的影响，各国之间的政治制度也不能不受到外界的影响，在相互比较中借鉴发展，“有时或能胜过潜在的实例。这是研究政治制度的人所不可不注意之事实。”中国近代政治制度是仿效西方的产物，因为中国专制政治的积淀太过于深厚，“中国政治史实际是一部高压政治史，政治制度历数千年而甚少变更。前代帝王本一己之意志，采取专断的政策，民众之祸福，大多系于一人之贤愚。至于政府的形式，施政的方法，以及民众对于政府的态度和兴趣，鲜为统治阶级所注意”。^[1]是明确抗战时期宪政制度精神确立的一个不得不明晰的问题。

（二）抗战时期宪政制度精神的养成

政治制度是以国家权力的配置和行使为核心的一整套规范体系，它以特定的组织或机构为运行载体，通过明确予以规定或提供明确的行为预期等方式，对政治组织、社会团体和个人在具体环境中的行为进行规范，政治制度必须借助于普遍的政治认同、政治信息的获取、政治仪式的视野等等，实现政治管理的目标。至于一个国家如何采用适当的政制那是对制度精神的分解与政治制度的设计，政治制度的建立不能闭门造车、自以为是，它需要“鉴以往之失，使不致再蹈前此之覆辙；依据现代社会之需要及未来之演化，使能提倡大多数人民之最大福利；依据民众之原有政治智识和经验，使新采或新定之政制，可以

[1] 刘乃诚：《政治制度之确立与制度精神之培养》，《今日评论》第4卷第8期，1940年11月。

运用灵活；精密研究重要论点，容纳各界人士之意见。总之，政治制度须能适应社会之实际需要，符合民众之政治智识和经验，简易而便于运用，始能真正确立，始能实现其真正目的”等等，只有这样，才能确立符合国情民意的政治制度。

制度精神是政治制度的灵魂，有助于政治制度实现顺利的变革，因为政治制度的建立有赖于每一个政治成员做出与之相适应的政治行为，由此可知，在政治制度的确立过程中，制度精神的培养非常重要，尤其是在抗战时期要实现宪政，与宪政相表里的宪政制度精神的培养就显得须臾不可或缺了。“最重要的还是如何培养制度精神，是即如何使政治领袖及一般人民乐意拥护已立之政制，遵守制度，并能真正运用制度；又于运用时，而能有利于国家，有益于民众，这才是确立政制之真正目的。”^[1]

战时宪政制度精神的养成主要体现在：

一是地方自治精神的培养。抗战时期提倡地方自治，首先就要使多数人民有参加地方政治的机会，人民如果能做到第一步参加地方政治，那么“必能了解地方政制，明瞭地方问题，从地方政治之运行中，逐渐发挥从公与服公之精神。以后进一步参与国政，非特智识经验均已相当丰富，而制度观念必能初步形成，如此在行动上必可尊重制度，在政策上亦必以提倡公共福利为职志”。

二是团体精神的培养。提倡地方自治当然可以使多数地方人民参加地方政治，但能直接主持政事的人仍是少数份子。为了使多数人民可以获得任事经验而发挥其团体精神起见，为了使人民能在多方面互相协助，互相合作而发扬其公益精神与服务精神起见，为使社会团体可以各自形成具有共同意识的单位而能集中团体舆论，并使社会舆论可以影响国家及地方政策起见，“政府更应鼓励人民，组织各种学术研究团体及各种职业团体，即一切不损害国家利益之政治结社，亦为一般民主国家所容许。”

三是扶助学生自治。在世界上普遍采取强制义务教育国家里，每个公民固定年限内必须有入学接受教育的义务，义务教育就是公民所必须承受最低教育程度，实际上也就是所谓的公民教育。在全民义务教育中，教师要尽量给受教育者灌输最基本的公民知识，公民也应该了解国家及各级地方政制的基本常识，

[1] 刘乃诚：《政治制度之确立与制度精神之培养》，《今日评论》第4卷第8期，1940年11月。

并能培养相应的制度观念和制度精神。“至于如何始能变相的实际施行，至少亦可实施其理论和原则，则不必等待其离去校门，而进入社会以后，公民训练随时随地均可加以实施”。所以，抗战时期提倡宪政的有识之士指出，各级学校应该直接或间接地提倡学生自治，使学生在校规范范围之内、在教师领导之下，养成自治的习惯，“一方面学习分工，一方面练习合作，更须养成尊重领袖资格之观念，凡此均为吾国当前一般公民所缺乏之美德，或为吾国政之纷扰要因之所在，作者认为今后急应在学校内设法养成，或则设法加以矫正。”这也是培养抗战时期制度精神的基础。

一般说来，一个国家要确立某一种政制并在国家内部推进并不是十分困难的事情，但要让这一制度与历史文化真正的融合、并发挥最佳的制度效应，则绝非是一件简单的事情，其中最为困难的就是制度精神的培养。制度精神是政治制度的灵魂，因而“制度之确立，则有赖于制度精神之培养”。从政治制度发展史中可以发现，“现今世界文明各国，莫不依据本国之过去经验，利用他国之实施结果，采用适合国情的政制”，而培养制度精神则应从精神及经验两方面着手。在精神方面则“应设法提倡民治精神及服务精神，应设法培植领袖人才，并使一般人尊重领袖资格，应发扬政治道德，并使社会舆论维护政治道德”。而在从政经验方面则“应设法扩大民众之团体生活，发扬民众之互助和合作精神，使能从逐日生活团体组织及低级政治基层中，逐渐增高其智识，富裕其经验。各就职业团体或学术机关之所得，而移转于政治行动，使在政治言动中，不致有越轨或营私之事件。首先在低下机关服务，娴熟其简单的组织与实施，逐渐升至较高级，而能任重致远”。^[1]

四、民主宪政是战后世界发展的大趋势

（一）中国的民主宪政是对世界潮流的适应

民主宪政思想在抗战时期的中国得到了普遍的认同。自18世纪末期以来，随着资产阶级力量的壮大和资产阶级革命的不断成功，民主思想不仅在欧美深入人心，而且远播至亚非拉广大的殖民地、半殖民地，逐渐为全人类所共知。

[1] 刘乃诚：《政治制度之确立与制度精神之培养》，《今日评论》第4卷第8期，1940年11月。

可以说其影响之大,超越了一切种族的,地理的,历史的与国际的界限。自有史以来,似乎没有任何思想可以与之相颉颃比拟的。不过,二十世纪初期苏联社会主义革命的成功和建设的巨大成就对资本主义产生了巨大冲击,但是,在战时中国人的心目中,民主宪政观念更胜一筹,“近几年来,虽然这种风气有些逆转,我们有理由相信只是暂时的现象。这种理由即在民主不仅是一种政体,尚具有其学术的与时代的基础。”^[1]尤其是第二次世界大战激荡出一个磅礴古今,充塞大地,荡涤世界的潮流;“现在以雷霆万钧之力,摧枯拉朽之势,结束旧时代,开创新历史。顺之者昌,逆之者亡,它在今日已经成为一个不可抵抗的潮流。这就是弥漫世界的民主潮流。”^[2]这也正像孙中山曾经说过的,世界潮流浩浩荡荡,顺之者昌,逆之者亡。“实施宪政是政治发展进程中一个必然环节,它体现了不可逆转的政治现

代化潮流。在日益发展着的潮流中,任何力量要去转变、去阻遏都是徒劳的,甚至会造成恶果。抗战以后政治局势的变化,正是对此的有力说明。”^[3]

世界反法西斯战争的胜利为民主宪政的成长扫除了障碍。第二次世界大战就是民主国家与法西斯国家的生死决战,也是民主制度与法西斯制度的较量。法西斯主义是具有军国主义传统的国家企图摆脱经济危机的歧路,它企图对内用法律以内和法律以外的一切力量来强制社会各阶层的经济政治文化等一切活动,对外从事侵略,藉以达到其维持社会旧制的目的。它对内具有绝对强制性,对外具有绝对侵略性。它遇到了最适宜的环境便滋长勃发起来。但人类社会的发展早已在各民族中形成共识,民主制度是最能适应人类生活的政体形式,虽然它不是最好的,但是缺点最少的。当然,民主制度实行的具体方式因各国国情而有所不同。而法西斯主义却是民主制度的死敌,它以消灭民主为最大的目标之一,法西斯主义是帝国主义最后挣扎所采取的形态和方法,法西斯的崩溃就是帝国主义最后挣扎的失败。而帝国主义又是列强经济政治旧制碰壁以后为求挽救而采取的路线。物极必反,“所以法西斯崩溃的结果必使这种旧制另寻新的发展路线,这种路线就是真正民主的路线。”

早在 1942 年,美国就有政论家提出“民主不可分”的口号。这种观点认为:

[1] 李树青:《论民主主义》,《今日评论》第 4 卷第 18 期 1940 年 10 月。

[2] 周谷城:《论民主趋势之不可抗拒》,《宪政月刊》第 4 号,1944 年 4 月。

[3] 李翠艳:《1939-1940 年年知识界关于“宪政与抗战”的讨论及其价值体现》,《抗日战争研究》2006 年 4 期。

世界各国必须一律民主，世界和平才有确实的保障。如果其中有一个国趋向法西斯化，那么世界和平就会受到威胁。为了消除对民主和和平的威胁，世界各国必须承担起责任，坚决同法西斯国家战斗到底，以断绝法西斯主义的祸根，“故所谓民族自决并不包括选择法西斯体制之自由在内。这就是所谓民主不可分。”所以德国法西斯一旦崩溃，世界民主潮流即将激起怒潮而进入一新的阶段。可以毫不夸张地说：“世界民主潮流已经到了新阶段的前夜。纳粹德国崩溃之日就是世界民主新阶段开始之时。”在这个世界发展的关节点上，中国要适应世界发展的潮流，“中国所需要的也是民主或民治。”^[1]

中国战后的重建及崛起需要民主宪政的支撑。从1944年前后的国际国内的客观形势看，日本的失败是必然的，抗战的最后胜利一定属于中国军民，这是确定无疑的。中国作为战时同盟国中的最重要的一员，又是战后世界四强之一，与英、美、苏取得同等的国际地位，战后则成为东亚的领导国家，这种形势促使“我们便不能不力求国内政治加速的进步。”“所以在客观的国际环境里，不容许我们再逗留在训政的阶段，再延误宪政的实施。我们一定要迎头赶上，要和世界先进国家并驾齐驱。”

从中华民国的立国方针看，孙中山将建国过程分为三大时期，第一是军政时期，第二是训政时期，第三是宪政时期。军政时期早已过去多年，事实上即使是在军事斗争时期，军政之名也早已不复存在，训政时期也进行了十多年，虽然训政阶段还没有彻底完成，“但是认为不能因为训政的一部分工作没有完成，而延缓宪政的实施，而且训政时期未完毕的工作也一样可以在宪政时期中去完成。”“总之，无论从客观环境或建国方针来看，我们都有提前开始宪政的必要，这是不容怀疑的了。”^[2]

（二）真正的宪政必须是民主的宪政

宪政与民主密不可分，有民主则有宪政，无民主则无宪政。战时宪政倡导者认为，在宪政的实施过程中，切忌以形式代替内容，以至取消内容的情形发生。抗战时期的宪政倡导者注意到，有少数人常常离开了民主来谈宪政，抽去了宪政的中心内容——民主政治——来高谈空洞抽象的宪政。这种见解的真实

[1] 张志让：《准备世界民主新阶段的届临》，《宪政月刊》第2号，1944年2月。

[2] 孙科：《有关宪政诸问题》，《宪政月刊》第3号，1944年3月。

意义是企图用宪政来取消民主政治，归根到底是戴着宪政的幌子来取消真正的宪政。

除去了具体内容来漫谈形式就是形式主义的倾向，这种倾向的极致就是把宪政运动限制于讨论一部宪章。结果是用宪政代替民主，用宪法代替宪政。简单一句话，就是用文件的形式来代替民主政治的现实。以日本的宪政为例，日本就属于有立宪政体而无民主内容的典型国家。因为日本有堂堂皇皇的宪法，有像煞有介事的议会，还有投票选举，政党活动等等，能说它不是实行宪政的国家吗？但是明治维新以后的日本的人民并不具有真正的人身自由、居住自由，更不用说信仰与选举的自由，尤其是不具有言论，出版，集会，结社等现代民主国家民众的自由。也就是说，那时的日本没有实行真正的民主政治。尤其是二战时期的日本，政治上被军国主义好战分子把持下，对外极力扩张，对内压制民主。然而，它却依然实行徒有其表的“宪政”。希特勒统治的德国也是打着宪政的幌子，摧残宪政的又一典型。希特勒通过选举上台却实行纳粹主义的“宪政”。墨索里尼统治下的意大利更是现代法西斯主义“宪政”的鼻祖。这类的“宪政”都是和民主政治毫不沾边的，而且都是民主政治的死敌。因此，这类现象引起了抗战时期宪政倡导者的极大警惕。他们认识到，“离开了民主政治而只有宪政，不是真正宪政，离开了民主宪政的实践而只有一部宪法（哪怕是一部世界历史上最完善的宪法）更不是真正宪政。宪政是不能离开民主的，现代的宪政必须是民主的宪政。只有民主的宪政才是货真价实的宪政，而不是鱼目混珠的冒牌货宪政。”^[1]

民主所包含的内容十分丰富，抗战时期宪政倡导者认识到，民主运行的最好的要算英美两国，而民主的精髓可概括为六个字，即美国总统林肯所说的：民有、民治、民享。著名社会学家潘光旦认为：“自美国林肯总统以来，大家认为民主政治，有三个方面：一是民有，就是政治属于人民；二是民享，就是政治所以为人民造福，人民是福利的享受者；三是民治，就是人民直接可以参加实际政治，而间接可以参加由意思的表示，来左右政治。这三分法倒也方便，在不专攻政治的人看来，也显得应有尽有。英文称的德谟克拉西，合而言之，是民主；分而言之，是民有，民享，民治。”^[2]这个民有、民治、民享的意思就

[1] 沈志远：《有关宪政诸问题的商榷》，《国讯》第360期，1944年2月。

[2] 潘光旦：《民主政治与中国社会背景》（上），《自由论坛》第2卷第3期，1944年3月。

是国家是人民所共有，政治是人民所共管、利益是人民所共享。民主是“民有、民治、民享”，“这个民有、民治、民享的意思就是国家是人民所共有，政治是人民所共管、利益是人民所共享。”；“民主是要把政权放在人民掌握之中”。是“一般平民所共有，非少数者所得而私有，要国民关切他们自身的幸福，管理他们自己共同的事务。”在民主与宪政的先后次序上，有人认为民主应在先，因为：“民主是实现宪政的先决条件，只有真正实行民主。才能真正实现宪政。因为民主是宪政的先决条件，宪政是民主的具体表现。必先有民主，然后才能造成民主的宪政。所以制定宪法和召开国民代表大会不过是实现民主宪政的必要形式，而更重要的是使全国人民（汉奸除外）真正取得法律上的平等地位，真正享有合法的基本权利，而且真正能掌握国家的政权，才能算是实现了宪政的真正民主。”^[1]

（三）现代民主政治的新特点

世界大战催生出了现代民主政治，民主政治成为战后世界政治的主流原因非常简单，就是自古以来在世界各国实行过的许多政治制度中，民主政治是最为先进的一种。同时民主政治适用的范围非常广泛。不论是资本主义制度还是社会主义制度，都承认民主政治的有效性和必要性。而且二战后期及战后的世界政治之主流民主政治，相交于旧形态民主政治，有了新的内容。旧形态之民主政治的轮廓仍然存留着，但由于两次世界大战暴露出的缺陷，可见其内部早已腐败不堪。新的民主宪政的内容在旧有的轮廓中产生，即“我们目前所指的民主政治，瓶子是旧的，但却装上了新酒，亦就是所谓旧形式，新内容。”

现代民主政治深深打上了时代的烙印，它既是对英美传统民主政治的反动，也是对这种传统政治的修正和补充。战时人们也认识到，现代民主既不是以往英美法那样徒有民主之名而少民主之实，也不是这三国要采取弱化政府权力、减弱行政力量，也不是如有些学者所想象的古代希腊式的民主。当然更不是德国和意大利的法西斯独裁政治。要说明民主的内涵和具体运行，最好是将它与其他制度作对比。“因为以往英法美之国虽多民主之果而少民主之实，这可分两点以说明之。第一，三国政治虽在名义上为全国人民所参加，而在实际上只为

[1] 北鸥：《民主精神的运用》，《国讯》第361期，1944年2月。

少数人所操纵。第二，这三国的政权在名义上虽为全国人民之所有同，而在实际上只有议会能行使，人民所有的政权只是选举权这一种，其他政权都属于议会而议会一经选出，人民又无任何法定程序可藉以控制其行动。”

政府与人民权力的重新界定。著名法学家张志让敏锐的发现，先前英美法的民主制度都主张分散政府权力，削弱行政之力量。这造成它们的政体一方面既不够民主，而另一方面又不够集权。其后果就是人民得到的权力并不够多，而政府的权力也不大。现代民主则不同，人民不再满足于口号上的权力和纸面上的权力，而是要求权力的具体实现，并且要易于实现。从另一个方面讲，就必须有强有力的政府与高效的行政，这就必须增强政府力量。所以“真正的民主必须要集权；现代民主的确要使全国人民掌握政权，参加政治；现代民主无论从国际，政治或经济方面而言，一经建立就要回到发展，继续不断，直达最高目标，而不总固定在一个形态中。”^[1]

经济民主与政治民主并重是现代民主政治的最明显的特征。这一新民主政治的主要内容，简而言之，就是新民主政治在地理范围内更加扩大，在性质上也有了若干改变，不但须注重政治民主，而且更注重经济民主，有人将民主政治的制度概括为以下五点：“（一）一个成文的宪法；（二）附有权利的宣言限制政府的活动；（三）多数统治，常以一个选举出来的立法部控制政府；（四）政府分权，使各权发生制衡作用；（五）适合民主精神的教育（见氏著第五章民主政治的政府形式）。这些都是关于政治方面的，而与经济方面没有什么关系。”

^[2]有些战时宪政倡导者进一步将现代民主进行扩展，认为现代民主由三个要素组成，首先是国际的民主，即各国与各民族无论大小强弱，应一律平等，世界上不充许再有倚强凌弱的事情发生，殖民地与半殖民地应一律解放，国家无论大小，民族无论强弱，都有权参加国际机构，共同推动世界和平；其次是政治的民主，即一国国内人民在政治上一律平等，共同参加政治生活，决定国家大事；第三个是经济的民主，即国内人民在经济上应日益平等，共同发展因战争遭受重创的国家经济事业，提高生活水平。

这种认识的产生源于人们对第二次世界大战的检讨和反思，人们在对这场毁灭性的世界大战，在惊恐之余，都纷纷反思，探讨这场战争究竟是什么原因

[1] 张志让：《中国宪政运动与世界民主潮流》，《宪政月刊》，创刊号，1944年1月。

[2] 张明养：《从政治民主到经济民主》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

造成的。探讨的结果之一便是“帝国主义之贪求争逐皆为其直接原因。”再进而探求帝国主义的期源,则认为国内少数操纵政治支配经济的寡头应负最大责任,因此得出结论:认定国内政治上和经济上的不平等是诱发世界大战的原因。“所以他们主张国际民主,欲借以直接取消帝国主义,主张政治和经济民主,欲错以根本变更少数人的特殊优越地位。至我国抗战根本就在摧毁日本帝国主义军阀,取消我半殖民地的地位,以与世界各国平等相处,其任务更显然是在三种民主之实现无疑。”

社会在进步,民主的内容也不断增加,民主的内涵不断丰富与完善,形成了所谓新民主理论,这就是在要求完善政治民主的同时,还要求经济民主,即经济平等的实现。战时民主理论认为,“自由民主至少在理论上假定所有公民在法律面前一律平等。若干种民权已被承认,并在相当程度内得到保障”。由此可知,战时民主政治侧重于政治方面,对于经济方面则要求甚少,这是因为现代民主政治的兴起,是为了适应政治改革的需要,所以二战之前的民主是政治的民主,而不是经济的民主。当然,在战时,这也与战争环境下物质匮乏有关。“这种政治而非经济的民主,拉斯基等人称之为资产阶级的民主。只有政治民主而没有经济民主,非但在政治方面不能保障政治民主的彻底实行,而且还成为世界不安根源与继续不断爆发战争的基本原因。”学者张明养认为,没有经济的民主就不能保障政治民主的贯彻实行,而且世界会为之动荡,“这就是因为过去的民主是资产阶级的,是少数人的民主。资产阶级或中产阶级在十八世纪时所以要求民主,系他们凭借民主的势力来推翻封建君主的统治,他们本身的力量不够,就只好借便人民的力量,在封建的势力被推翻以后,政权就转到他们的手中,而极大多数的人民则仍旧是被统治者。”

在资产阶级民主政治中,人民大众只是在表面上取得了政权,而国家的主权仍然掌握在有产者的手中,因此这种民主政治带有很大的欺骗性,是不彻底的。而且,就是仅有的民主权利也不能得到保证。根本原因在于没有经济的民主做后盾;广大劳动者虽然得到物质方面的让步,但仍旧要出卖劳动力,依附于资产阶级以获得基本的、低水平的生活和权利。随着社会的发展,只有政治民主而没有经济民主的弊病日益显现,“依照过去事实所示,在资产阶级的民主中,中产阶级手中所握有的武器,是出乎意外的强大。政府的兴倒之权全操在

资产阶级手中，而且政府中的重要职务，全由资产阶级所包办，人民大众极少机会参与。”

随着经济的发展，劳动者在社会中所发挥的作用日益增强，他们“不但对目前的政治统治发出不满的呼声，即对目前的经济制度也表示不满，而要求有所改革。他们虽不一定采取激烈的行动，但至少要想利用民主政体下所享受的各种权利来达到他们逐步改造经济制度的目的。资产阶级对于这点是非常害怕的，因此对于民主制度就不免采取了敌视的态度与政策。”由此可见，资产阶级的民主——只有政治没有经济的民主，“非但是不彻底的，而且也不能保证政治民主之真正的实行。”所以英国勋爵哈里法克斯在一次演说中说：“实现个人的自由的社会原则，有二个途径，第一，在政治方面要有平等机会，正义与法治。”这也就是我们所说之政治的民主。“第二，在经济方面要以国家的力量造成一种使每一个人民的日常生活得到相当安定的状况，”^[1]这就是所谓最低限度的经济民主的所在了。

五、中国民主宪政发展的分析与展望

历史是人类最好的老师，通过比较这两次世界大战的经验和教训可以清楚地发现，世界反法西斯阵营获得了世界大战的最后胜利，所以说，一个国家要取得战争的最后胜利，在和平时期固然需要民主宪政，在战争进行的时候更需要民主宪政。人们对于抗战胜利后中国宪政发展前途很有信心，并且对中国宪政发展的分析与展望，当时有两种代表性的认识，一是以孙科为代表的国民党内有识之士，另一派是以知识分子为主体的宪政倡导者。

（一）国民党内有识之士的认识

一是坚持多党制。“我们可能推测到的，除了国民党之外，也许有许多的政党或者只有一两个政党同时存在，在社会上，政治上活动。他们既然要在社会上，政治上活动，当然有他们的一套宣传。”不仅如此，国民党还认识到了多党制下国民党执政的难度会增加，“假定到时多数党，执政党还是我们的话，那么，其他党派就必然的以反对党的态度来对待我们。因此，我们可以说，本党到那

[1] 张明养：《从政治民主到经济民主》，《宪政月刊》第7号，1944年7月。

个时候所处的地位一定比现在更要困难”。

二是承认反对派的存在。“宪法颁布之后，第一次国民大会一定是本党占多数议席，这是毫无问题的，虽然现在距离国民大会还有一段时间，但是我们相信这是一定可以做得到的。不过大家要记着，那时国民党虽然占了大多数的议席，但是本党以外还有旁的党派，而且在国民大会内，很可能是还有反对党和我们同时存在。”不过，国民党人显然很自信，不仅在于把自己居于多数党地位，还把其余所有政党放在一起，统称为少数党“一派是多数党，是中国国民党，另一派是少数党，是中国国民党的反对党”。

三是多党制下政党间的和平竞争。国民党内的有识之士认识到，一旦抗日战争结束，国民党再也不能实行那种名为政党政治、实为独裁专制的政策，而是要和民众和平互动，“无论在议场上，在民众前，我们可以和他们申辩，使人民明白我们的政策，理解我们的立场，使他们知道反对党的不对。我们只能采用这种方式，除非他们叛变国家，武力暴动，否则便不能再和军政时期一样，以武力压制反对党，以法令停止和限制他们的活动。在法律许可之下，我们可以说话，他们也可以说话，我们不能箝着他们的嘴巴。这是必然的事情。”^[1]

（二）倡导宪政的知识分子的看法

政党是宪政的一个重要问题，也是战时知识分子考虑的焦点之一。“他们对政党的认识类似于西方的政党政治：政党以争夺政权为存在目的，理想状态是几个政党通过竞选轮流执政，民意体现在投票选举中，保证符合人民意志的政党上台执政，国家就实现民主政治了。因此对于国内政党政治的现状，他们一般要求国民党开放政权。”^[2]

一是必须承认多党制的存在。在抗日战争爆发前，国民党以实行军政，控制政权，严控言论、结社自由。这不能不引起知识分子的反感，“政党是有若干信仰或政见相同的人为实现其信仰或政见而组织的团体，这可以说是较为确当的解释，凡实行民治制度的国家其人民无不享有信仰，言论集会结社之绝对自由，所以政党实民治制度下必然的产物，也惟有承认反对党的合法的存在，才与民主政治的根本原则根本精神相符合。以武力来维持其政权，建筑政权于武

[1] 孙科：《有关宪政诸问题》，《宪政月刊》第3号，1944年3月。

[2] 谢慧：《“今日评论”与抗战时期第一次宪政运动》，《抗日战争研究》2009年1期。

力之上，不能称之曰民治，亦绝难收长治久安，和谐发展之效……所以要使政治入于正轨，树立永久良好的秩序，不可不建筑政权在民意之上，便是实行民治，同时便能不取消与民治精神相反的一党专制制度。国民党如果还依然采取一国一党的政策，则孙中山先生伟大的民权主义便无由实现。”^[1]

二是中国的民主政治与多党政治的关系。著名民主人士罗隆基认为，民主政治与多党制度不可分离。“民主政治无多党制度，则不能运用；多党制度，非民主政治，则不能存在”。从国际局势看，“则欧战中倘英美胜利，则民主政治基础必更稳固。英美胜利之后，绝对不至放弃民主政治，果尔，则英美绝对不至摒弃党制度”。罗隆基还批判了钱端升关于中国不能实行多党制的观点。“中国的一切大小政党，主义上大同小异，又何必此党彼派，徒增纷扰，钱先生所云，理固然也，实际政治上人人各归其党，各归其派，性使然也。同时，主义尽可大同小异，而政策却可小同大异。实际政治，政策之成分，又远较主义为重。政策更无绝对是非优劣的标准。见仁见智，这正是党派的分野。这又是民主与独裁的分野。民主则尊重个性，尊重尊严，自然容忍他人的见仁见智，其结果容忍党外之党。……凡主义上大同小异，即不应此党彼派，即应合为一党而成一党制度，理想仅可如此，实际政治决不如此。”可见，他正确的区分了民主与独裁的运行模式，并不因为民主下的多党制存在纷争而对其更大的积极意义视而不见。在具体到国民党，罗隆基认为实行多党制对国民党有利而无害。“实行多党制，于国民党一贯思想绝无丝毫矛盾不合之处。同时，多党互相监督，互相竞争之下，只有使党风纪严整，精神振作。”^[2]

对反对党派应采取包容态度，有人就提出，“民主政治成功之秘，在国有数个政党，互相竞争，互相督责，各揭其主义政策于民众之前，以全体人民为其活动之对象，获多数选民之护持者持政柄，接受人民使命，组织政府”。而且，执政党一旦在竞选中失败，应“接受选民判决，退处在野，待机再起。”执政党和在野党应尽力发挥各自的功能，“政府党之能事，在尽力保持多数人之信任，藉是保持其权位。反对党之能事，在尽力揭民政府之缺点，藉是转移人民之意见，因得取而代之。一国不止一个政党，即是许人民各依其不同之主张，组为不同之政党，而政府党以外有反对党，亦即经常有人在旁监视，不容其违众自

[1] 张希盒：《宪政与政党》，《宪政》半月刊1卷1期，1939年9月。

[2] 罗隆基：《中国目前的政党问题》（下）《今日评论》4卷25期，1940年12月。

用，一误再误。唯政党可以组织民众，结晶舆论，亦唯不止一个政党，人民于其政党者，始有选举之自由，而政权嬗选，始有常轨可循。”党派政治应该良性互动，良性竞争，“党与党和处，同为合法之国体，光明之组织，各有其存在活动之权利，可以互相竞争，互相讥嘲，而不能互相压迫，互相诛杀。政策以和平之方式出之，政权以合法之方式得之。党与党，相攻而不相得，然而相反而实相成也。”^[1]只有这样，才能充分发挥政党政治的功能。

（三）实现民主宪政的三条途径

在真正的民主国家中，人民必然要享受自由平等的基本权利。法治，民治，人民的自由平等权利都是民主政治的构成要素，也就是战后中国国民的要求。著名宪政运动领袖黄炎培认识到，实行民主宪政的好处很多，而在当时抗战状态下最主要的则是能够“共度国难”。中国只有实现民主才能凝聚共识，团结一心，才能动员全民族的力量一致对外，渡过打败日寇的难关。1937年“七七事变”以来，抗战七年，中国国民做出了巨大的人力、财产损失，抛头颅洒热血，这是中国人民为抗击法西斯所作出的牺牲，也是为争取民主而付出的代价。全国人民付了这些代价，就有权利要求国家实现民主。其最低限度，是希望中国的政治生活中，扫除民主的障碍，走上民主的正轨。民盟提出的条件一共有十八条，其中有关约法的两条：“（一）政府应遵守训政时期约法，以为实施宪政之初步准备。（二）人民应有生命身体之保障。不得滥行逮捕、拘禁、拷打、捆绑或处以死刑，并应从速实施约法上明定之提审法。非现役军人，不得受军事审判。政府与人民合力以谋约法之切实有效，此才是宪政实施精神之初步表现，亦即促成法治之最有效方法，民主政治之养成，亦将借径于是。”^[2]法学家沈志远也认为，民主宪政的实现是要分步进行的，不能急于求成“毕其功于一役”，第一步就是应该实行宪政准备时期的过渡性的临时宪章。在具体实践层面，沈志远认为民主宪政实现的几个前提条件是：（一）保障人民身体自由，统一司法制度，禁止非法拘捕；（二）保障人民之言论出版集会结社选举等基本自由，彻底改革新闻言论图书杂志的检查制度；（三）根据民主原则，改组与充实各级民意机构，使之尽可能成为过渡时期的真正民意机关：尽可能包括各党派，各职

[1] 费巩：《人民自由与国民大会——论制宪应据之原则》，《宪政月刊》第九号，1944年9月。

[2] 黄炎培：《我们共同协助政府促成全国上下尽力奉行约法》，《宪政月刊》第6号，1944年6月。

业，各地区的代表，并扩大其职权，提高其地位。这些认识归纳起来就是要调动全国人民拥护宪政的热诚，首先就要让人民敢想、敢说、敢做，解除其受到的人身、思想方面的拘束；同时要让人民有充分行使政权的学习机会不可。如果不这样，那么即使人人能够熟读宪法，国家还是不会走上民主政治的道路，宪政只能停留在纸面上、口头上，争取抗战胜利和实现建国伟业有直接的益处。因为正如大公报社评所说：“人民所珍爱的权利受到尊重与保障，他们自然会激发义务观念，忠诚实践其义务。”^[1]对于在抗战即将胜利的时刻如何实行民主宪政，人们提出了三条具体办法：

第一条是“召集国民大会，制定和颁布宪法；同时或先期实行地方自治。”

“召集国民大会，制定和颁布宪法”是符合当时的历史情境的，所以在抗战结束不久就得以实施（虽然是带有了很大的折扣）。实行地方自治则是借鉴了美国联邦制模式，在当时抗战情况下，战争的开展需要集中全国、全民族的力量，尤其是要加强中央集权，所以不可能再分权；而且从中国两千年的政治传统看，实行全面的地方也不现实。这反映了当时的宪政倡导者理想主义却脱离现实的一面。

第二条“要求先给人民以言论出版集会结社身体作业等自由。或者说先保障人民这种权理（不是权利）。”言论、出版、集会、结社的自由是民主社会的最基本体现，也是最现实的体现。离开这些具体的自由，民主政治就只能是一句空谈。

第三条路是坚守“民主”两个字。所谓民主，最简单的解释，民主即是民为主。民指的是全体人民（汉奸除外）。还要使各方面的利益、主张达成共识，就是哲学家张申府说的“所谓全国一致者，就是使全国不同的代表意见融合为一体，使各个方面都得有所表现。都得在国家尽其所能，而都不因一己而抹杀其他”。^[2]

（四）实现宪政的准备与步骤

战时宪政的实现不是轻而易举的，不仅需要艰苦的努力，还需要细致的准备，“是则实施宪政以前国人所当努力，而不可不先有准备者也”。所谓的准备

[1] 沈志远：《有关宪政诸问题的商榷》，《国讯》第360期，1944年2月。

[2] 张申府：《民主与哲学》，《自由论坛》第3卷第3期，1944年11月。

也就是在战时实行宪政条件的具备。可以说,实行宪政的条件需要有物质和精神两个方面,精神方面需要有最基本的宪政精神的培养、宪政道德的建立、人权观念的明确等等,最重要的还要有最起码的物质条件,否则,实现宪政就是空中楼阁、一纸空文。战时宪政的实现需要的物质条件,如果按照孙中山先生《建国大纲》设想的是,各地“人口调查清楚,地测量完竣,警卫办理妥善,四境纵横道路修筑成功以及全国交通之发达,各省治安之维持皆是也。”如果物质条件不具备,“固难骤办宪政,然物质环境之改变犹非甚难,纵尚未完全达到上述境界,固不妨一面开始宪政,一面办理调查户口修筑道路等事,只须政治清明,行政有效率,可于短期内完成之,政府宣布于战争结束一年后,即提前召集国民大会,制定宪法颁布实行之,因时制宜,即此意也。”虽然物质方面的困难很多,相比之下,精神准备更加重要,“惟精神的条件尤重于物质,而其具备有难于物质者远甚,此而不备,虽物质条件尽具,终难期宪政之有成。”^[1]

另外,在抗战中实施宪政需要有必要的人力与财力的支持,人力与财力与宪法中的身体自由与财产自由有关,“但现在人民对政府贡献人力,及物力所依据的准则都尚感不足。而事实也有时不甚合理,这里尤其要注意机构的健全,我们要做到力量的供给与需要能够切实配合,就必在人力供给方面实行三平原则,而在物力供给方面必须合理化。”^[2]

因此,战时宪政的实现步骤就是要“一面要准备结束训政,又一面要准备实施宪政,将来宪法制颁以后,能否确立民主宪政制度,须视这个过渡阶段中的准备工夫如何而定,便是要在宪法制颁以前,完成宪政实施的基础。徒有宪法,未必就有宪政。要宪法制颁以后确有宪政,必须在宪法制颁以前先有宪政实施的准备。这是政府所以鼓励宪政实施促进会的主要理由。”真正的民主宪政需要逐渐发展而成,决难一步登天,也全不像想象的那样尽善尽美,因此,战时宪政的实施问题,“调子不必太高,步骤不必太急,只须悬着民主宪政的确定理想,从现在起,逐步推进,逐步实现,然后理想实现乃能渐次接近,使宪政基础易于渐次确立。这是我们目前对于宪政实施问题宜取的一种态度。”^[3]中国民主同盟常务委员兼文化工作委员会主任张申府发表《一个呼吁》,提出由各党

[1] 费巩:《实施宪政应有之政治准备》,《民宪》第1卷第5期,1944年7月。

[2] 《本刊第一次宪政座谈》,《宪政月刊》,1944年2月。

[3] 陈启天:《民主宪政的实施问题》,《民宪》1卷4期,1944年6月。

派，包括国共在内，以及其他社会有力人士，开诚协商，订定共同纲领，组织国民联盟，成立全国一致的统一政府。“整个国统区要求结束一党专政、成立联合政府的声势越来越大，民主宪政运动进入高潮。”^[1]

[1] 湛玉梅：《张申府与抗战时期民主宪政运动》，《重庆社会主义学院学报》2011 年 1 期。

结论 抗战时期宪政思想的认识与评价

抗战时期的宪政运动是在国共两党合作的基础上,国内各派政治势力进行利益博弈过程中开展的。由于国共合作的局限性,决定了抗战时期的宪政运动存在着很多缺陷,也就是说抗战时期的宪政运动并没有能使中国走上宪政的道路,但我们并不能因此而否认宪政运动在中国近代政治发展史上的地位和作用。它使中国的政治生态发生了很多变化,遏制了国民党的专制独裁,扩大了共产党的影响,锻炼了民主党派,对抗战胜利后中国政治发展具有重要影响。

一、抗战时期的宪政思想与宪政运动互相配合,互相呼应,动员和团结了广大民众积极投身到抗日救亡运动中去,发展和壮大了爱国民主力量,对支持抗战起到了重要作用。

抗日战争是日本帝国主义强加给中国人民的一场战争,日寇的全面入侵,使中华民族面临着亡国灭种的严重危机,在生死存亡的历史关头,只有全民族团结抗战,才是中华民族生存和发展的唯一出路,这种特点的历史境遇促成了中华民族的觉醒,国共实现了第二次合作,全民族团结抗战的局面得以形成。但是随着抗日战争进入相持阶段,国民党的政策发生了变化,在坚持一党专政的前提下、出台了限制异党和民主力量发展的政策,引起了原先拥蒋抗日的各界人士的不满和失望,同时也使这些民主力量感到自己的生存受到了严重威胁,“国共合作和国民党有限开放政权,拓展了中间党派的活动空间,使他们得以进入像国民参政会之类的组织,借助国民党谈宪政的机会开展宪政运动,提出其宪政设计方案。”^[1]于是以民主人士为主体的中间党派借着国民参政会一届四次会议召开之机,同共产党一道,共同发起了一场要求国民党结束党治、实行民主宪政的运动。

国民参政会一届四次会议于1939年9月9日至18日在重庆召开,会上通过了多个关于实现民主宪政的提案。在这些提案的基础上,与会全体参政员进行了认真的讨论,最后决定“请政府定期召集国民大会,制定宪法,实行宪政”,并“由议长指定参政员若干人,组织国民参政会宪政期成会,协助政府,促成

[1] 祝天智:《抗战时期宪政运动的博弈分析》,《福建论坛·人文社会科学版》2005年第6期。

宪政”。^[1]为应付时局，国民党在 11 月召开五届六中全会上承诺要在 1940 年 11 月 12 日召开国民大会，但是国民党并没有真正实行宪政的诚意，他们不愿意放弃对政权的垄断，正如毛泽东所指出的，国民党尽管口头上也讲宪政，但它不过是“挂宪政的羊头，卖一党专政的狗肉”，^[2]是靠不住的。果然，国民党不久便公开限制和禁止各地争取宪政的活动，而且宣布国民大会因“交通不便”而延期举行，结果长达一年之久的民主宪政运动便搁浅了。

宪政运动虽然没有达到预期目的，但它却使国民党维护一党专政的政治立场得以充分暴露，激起了人民群众的严重不满，特别是在第一次宪政运动开始后，各界民主人士普遍感到自己人少，力量单薄，既无力在国共两党之间起调解作用，也无力促使国民党实施民主宪政”于是为“求意见之一致，促成行动之团结”，开始走向政治联合，他们便以三党三派为基础于 1939 年 11 月 23 日在重庆联合组成了统一建国同志会。统一建国同志会虽然不具备一般政党的特征，但它毕竟使各中间性的小党派开始走向联合了。经过一段时间的酝酿准备之后，中国民主政团同盟终于应运而生了。1941 年 3 月 19 日，三党三派的代表在重庆上清寺特园秘密举行同盟成立会议。会议讨论了当前的政治形势、同盟的基本任务、组织原则和机构设置等问题，通过了《中国民主政团同盟纲领》、《中国民主政团同盟简章》等文件，产生了中央领导机构，同盟中央设中央执行委员会和常务委员会，以黄炎培为常务委员会主席（不久以张澜接任），左舜生为秘书长，章伯钧、罗隆基分别为组织部长和宣传部长。沈钧儒原为政团同盟的发起人之一，但因部分发起人认为他和他所领导的救国会与共产党关系太密切容易引起麻烦，决定暂不吸收他和救国会入盟。直至一年以后，救国会才正式加入进来，从而使中国民主政团同盟成为真正意义上的三党三派的联合组织，这是抗战时期民主力量的联合，也是爱国民主力量的发展和壮大。

可以说，中国民主政团同盟是在中国共产党的支持和帮助下成立的，民主政团同盟的成立是中国近代民主运动发展史上的一件大事，并且也得到了中国共产党的高度赞扬和热情支持。中共中央机关报《解放日报》不但对同盟成立的消息及时作了公开报道，而且还于 1941 年 10 月 28 日专门发表题为《民主运动之生力军》的社论，指出同盟的成立“是抗战期间我国民主运动中的一个新

[1] 《召开国民大会实现宪政决议案》，《国民参政会纪实》上卷，重庆出版社 1985 年版，第 593 页。

[2] 《新民主主义宪政》，《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 736 页。

的推动。民主运动得此推动,将有更大的发展,开辟更好的前途”。社论同时也希望“参加民主政团同盟的各党派,在民主大旗下,更进一步的努力”,“以促进抗战胜利之到来,民主政治之真正实施”。

以民主人士为主体的中国民主政团同盟是中国政治舞台上一支重要的政治力量,是抗日民族统一战线内部一个重要的政治砝码,对于进步势力和顽固势力来说,民主人士偏向哪一边,哪一边就增加分量。抗战初期,各界民主人士拥蒋抗日、把抗战胜利的希望寄托于国民党蒋介石,但1939年以后国民党在政治上日益倒退,拥护民主宪政的民主进步人士也逐渐疏远了国民党顽固势力。虽然在抗战时期他们仍独立于国共两党之间,但却改变了以往片面拥蒋的态度。这说明,国内阶级关系正在发生变化,民主宪政运动的开展和民主宪政思想的传播促进了民主人士政治态度的转变,他们逐渐在靠近共产党,而国民党顽固派却日渐孤立。这对抗战的胜利和民主宪政思想影响的扩大是极为有利的。

二、抗战时期宪政思想的系统化、大众化的普及与传播,扩大了宪政思想与宪政理论的社会影响,极大地提高了广大民众对宪政思想与宪政理论的认识,有助于澄清人们对宪政思想与宪政理论的误读。

抗日战争既是中国近代史上最广泛的民族解放战争,也是最深刻的民主革命。“中国人民为了取得对外反侵略战争的最终胜利,曾通过各种方式与途径坚持不懈地进行了政治民主化的努力,而宪政运动无疑是最主要的形式之一。”^[1]而与之伴生的宪政思想内容也极为丰富,其中一个最为关键和最需要阐释清楚的问题就是宪政与党治或一党专政的根本区别,这一问题的明确将极大地有助于澄清人们对宪政思想与宪政理论的误读。因为从理论上讲,宪政依照的是“主权在民”的民主原则,而党治或一党专政则违反了这一根本原则,党治或一党专政思想是将主权看成是某一党或少数人的私有财产,将主权视为少数领袖的禁脔,其必然的结果是国家权力不容许多数人染指。按照人民的意志制订宪法,在宪法原则下通过人民的选举组成宪政政府等等均无从谈起。因此,要真正结束党治,实行宪政,必须从理论原则上确立“主权在民”,这是必须要清楚明确的,是丝毫含糊不得的。抗战时期的宪政倡导者大多都对西方的民主政治制度有较多的了解,也颇为熟悉西方的民主政治理论,因而他们在中国倡导宪政的

[1] 闻黎明:《抗日战争时期宪政运动若干问题的再研究》,《近代史研究》2005年6期。

同时也对宪政所凭借的民主理论给予了必要的阐释。他们明确指出：“民主国家以人民为主人，国家之目的在谋人民公共之福利，其主权属于人民全体。”^[1]民主宪政的本质就是人民自己掌握政权，不需要由他人代理，也就是说，“主权在民的政治，也就是由民治。凡是管理众人的事，要以主权在民的真精神和好方法来管理，才叫做真正的民主政治”。“如其以一个人、一群人、一党人的意思，不依全民共立、全民共守的法律来管理众人的事，把持政权，独裁专制，任意扩大统治者的权力，并不容许全国人民发表不同的意见，得到各种的自由，不顾全国人民的主权，那就决不是民主政治，只可称为君主政治，贵族政治，党人政治”。^[2]他们还由此引申开来，提出真正的民主政治至少应该具是，政治的主权一定要在全体国民的手里，而不能在一个人一个党的手里；众人的公事应由全体民众直接来处理，实行直接民主，假若做不到这一步，至少也要由全体民众直接推选代表组织议政机关，讨论国事，监督政府，以实行间接民主；民众代表应根据民众的自由意志直接选举，不得由一党的党部人员会同政府官吏来指定人选，使人照名单推选，或加倍推选，再由党和政府圈定；地方人民及其代表之参预中央政事者，应能自由行使选举、罢免、创制、复决四权，决不可削减其权力，尤其不得有利诱威胁之事；一个国家应有其根本大法，即早日颁布有关人民权利义务与政府组织权责的民主宪法。宪法应由国民代表推举若干人参加议订，再开国民大会决定而颁布之，全国上下共同遵守，即使一国之元首，也应严格遵守，不得以己意变更法律。这些论述使抗战时期的民主宪政思想更加具有了完备理论的形态。

可以说，抗战时期的宪政思想关注的焦点则是政权问题，即继续实行党治还是实行宪政。国民党自南京政权建立以来，一直以“训政”为旗号，坚持一党专政，拒绝实行宪政、还政于民，因而也一直遭到包括各中间党派人士在内的全国人民的强烈反对。抗战爆发后，为着动员全国力量一致抗日的目的，中国共产党主张结束国民党一党专政，实行民主政治；民主宪政的倡导者均以民主政治为鹄的，也自然而然地把矛头指向了一党专政的政治制度。并将它与宪政主张结合起来，他们均表示中国的政治改革应从结束党治实行宪政开始，并

[1] 《中国民主同盟纲领草案》，《中国民主同盟历史文献》，文史资料出版社 1983 年版，第 26 页。

[2] 张澜：《中国需要真正的民主政治》，《中国民主同盟历史文献》，文史资料出版社 1983 年版，第 45 页。

强调实行民主宪政,为抗战建国、御辱图强的当务之急。“抗战时期的第一次宪政运动以失败告终,宪政在此间终于没有实施。但是国人的宪政观念并没有因此消失,反而愈加强烈,它为以后风起云涌的民主运动和最终宪政的实现奠定了基础。”^[1]

三、抗战时期宪政思想的内涵虽然非常系统、全面且具有很强的针对性,但战时宪政制度设计的适用性有些不足,尤其是对在中国实现宪政的艰巨性、复杂性的认识不够深刻,有急于求成的倾向存在。

把抗战御辱和民主宪政结合起来进行考察,这是战时宪政思想一个非常明显的特点。战时宪政思想的倡导者普遍认识到,抗战是“一个实际的政治问题”,并非空喊“抗日高于一切”,“人民应当牺牲一切”所能得到结果的。人民并不是不懂得“应当”牺牲一切,而是因为现存的官僚体制远离人民,不能满足人民的政治经济要求,从而引起人民对政府的不满,使人民难以“情愿”地去牺牲一切。因此“目前第一等的重要任务,乃是政治上的大改革”,而改革的内容,“绝非对过去政治方针加以局部的修改,而是整个的扫除官僚主义的毒素,切实实现民主政治”。他们强调:只有彻底的改革政治,才能消除现时人民对政府的不满情绪,才能实现全国人民的总动员,才能最后达到战胜暴日的目的。^[2]

毫无疑问,战时的中国所应付的是一个空前的难局,所要缔造的是一个艰难险阻的新邦,非聚合全国亿万人一德一心不能完成抗战建国的大业,非使国家基础建设在全民之上不能举亿万人一德一心之实。因此,宪政倡导者们纷纷强调:“民主政治的完成,实为刻不容缓之事。”他们把实行民主宪政称为是“十二分重大的问题”,而普通的民主政治确有效率迟缓与分散力量的弊病,但是“政权的集中,换言之,即行政效率的加高,实在与民主宪政根本上不相冲突”,那种认为民主宪政仅仅只是理想的说法是荒谬的,如果说中国人民因为教育水准低而不能实行民主宪政,那么同样处于这种教育状况下因而也毫无经验的国民党又凭什么宣称其有资格对其同胞实施民主训练呢?^[3]

虽然这些主张战时要求实现宪政的言论切中时弊,对宪政实现也有许多具

[1] 李翠艳:《1939-1940年知识界关于“宪政与抗战”的讨论及其价值体现》,《抗日战争研究》2006年4期。

[2] 《中华民主解放行动委员会抗战时期的政治主张》,《民主革命时期的民主党派》,湖南人民出版社1986年版,第574-575页。

[3] 《中国青年党第九次全国代表大会》,《中国青年党》,中国社会科学出版社1982年版,第269页。

体的设计和目标追求,但在中国是一个专制政治传统极其深厚的国家,绝大多数人对于西方的民主宪政的认识并不深刻,就如同辛亥革命虽然赶跑了皇帝,建立了民国,但有名无实,民国不过仅仅是一块招牌而已,要在中国这样一个传统政治文化的国家建设民主宪政绝非发表一些宣言、文告,搞几次政治运动就能轻而易举实现的,尤其是在极端残酷的抗战时期,要迅速而全面地实现宪政甚至是不可能的,那种设想抗战时期将宪政实施期限确定为十年,“前五年,规定战时所宜实施的初步宪政事项;后五年,规定战后继续实施的宪政事项。”而且要“分年规定进度,切实如期完成”的设想显然有急于求成的倾向。^[1]可见,抗战时期中间势力提出了一套比孙中山五权宪法思想更完善、更实际的宪政思想。但是由于时代和阶级的局限,他们的宪政思想中也存在着瑕疵。如他们制定的期成宪草中明确规定“人民有言论著作及出版之自由,非依法律不得限制”,而且在当时国民党一党专政的背景下,仍把执政党的意识形态写入其中,“所以,我们在充分肯定中间势力宪政思想积极方面的同时,也应该注意其局限性。”^[2]

四、抗战时期的宪政思想反映了中国各党派的政治主张和政治诉求,是认识各党派在抗战时期参加宪政运动的关键所在。

抗战时期的宪政思想吸取了西方有关“天赋人权”的思想,在阐述关于民主宪政的主张时,对于人民应该享有之基本自由与权利的问题,也给予了充分的关注。中国民主政团同盟在抗战时期发布的一系列政治纲领、政治主张中,几乎都强烈要求“保障人民身体、行动、居住、迁徙、思想、信仰、言论、出版、通讯、集会、结社之基本自由”,“尊重思想学术之自由,保护合法之言论出版集会结社”,“废除现行一切有妨害上列自由权利之法令与条例”等等。民盟领导人还将此视为实行民主的首要条件并反复进行论证。他们指出:“实行民主,首先废除言论、思想、出版的统制与检查,使人民各本所欲所恶,对政治可以自由批评讨论,舆论有监督之力,然后政治修明,人心悦服,然后民力始能发挥。”“实现民主的起码条件,在无保留无犹豫给予人民以各项基本的自由”。他们还尖锐地指出:“假定一个国家,其国民不能自由发表负责的言论与主张,

[1] 陈启天:《民主宪政的实施问题》,《民宪》1卷4期,1944年6月。

[2] 蒋国海,石丽芹:《抗战时期中间势力宪政思想与孙中山五权宪法思想比较》,《重庆大学学报》2006年3期

不能合理的批评政治的措施与人事，其新闻的记载只能限于好的一面，而绝不暴露坏的一面，这个国家便不是民主国家。”“更假定一个国家，其人民的身体自由毫无切实的保障，可以由若干秘密的或来历不明的机关非法拘捕，非法幽禁，非法处死，甚至不知拘捕于何地，幽禁于何所，处死于何时，被害者的家属无从接见，其亲友亦无从援救，这便不仅不是一个民主国家，而且是一个十足的反民主的国家！”^[1]这些论述既表现了民盟对民主宪政原则的高度忠诚，同时也是其对国民党违反民主宪政原则、践踏自由民主行径的严厉鞭挞。

在抗战的宪政运作中，中国国家社会党特别强调得更多的是思想言论的自由。他们把思想自由视作国家的“灵魂”、“人民的根本”。针对有人认为思想与言论太开放会导致国论纷纭，从而减低行政效率的说法，国社党指出：政治上效率的提高与社会上自由的开放并不矛盾，而是相辅相成的，“因为真正民治的政府，他的基础是坐在产生政府的大多数公民的同情上，其政治的设施又适合大多数人民生活实际的需要；所以言论愈自由政府愈能得到舆论的赞助”。退一步讲，纵使二者之间有冲突，也“断乎不可牺牲自由而迁就效率”。因为无政治的效率至多使行政失其意义，而无思想的自由则会是国家失去灵魂。基于这样的理由，国社党公开宣布：“我们虽则很爱护政治的效率，但我们却更爱护思想的自由”；我们的主张是：“政权务求其统一，行政务求其集中，而社会务使其自由，思想务听其解放。”^[2]应该说，国社党要求政权统一与行政集中反映了其在政治上拥护国民党政权的立场，但其关于思想自由和解放的主张则是符合于民主宪政的基本精神的，具体地说就是要结束国民党的训政和一党专政，召集国民大会，制定宪法，实行宪政，保障各抗日党派的合法权利，保障民权。由此可见，“共同的民主诉求成为中共与中间党派在民主宪政运动中团结合作的政治基础。”^[3]

在国家政权问题上，抗战时期宪政思想的政治目标是结束一党专政，建立宪政政府。这样看来，宪政政府与政党政治是一个问题的两个方面，是不可分离的。正因为如此，抗战时期各党派在凡是涉及到宪政问题时都要把矛头对准国民党的“党治”即一党专政，都要强调实行党派平等的必要性。显然，这也

[1] 《中国民主政团同盟对目前时局的看法和主张》，《中国民主同盟历史文献》，文史资料出版社1983年版，第18-19页。

[2] 《中国国家社会党宣言》，《中国民主社会党》，档案出版社1988年版，第68-69页。

[3] 陈源泉，任世红：《抗战时期民主宪政运动中的党派合作》，《陕西社会主义学院学报》2006年1期

是各党派能够在战时宪政运动中参加宪政运动，并且能通力合作、互相支持的基础之一。

五、抗战时期中国共产党与中间党派的宪政思想在许多方面形成了共识，促进了中国共产党领导的抗日民族统一战线的发展，为中国共产党与各中间党派的合作奠定了认识基础。

抗战爆发后，各界民主人士为实现宪政殚精竭虑，不遗余力，并为此发起了两次宪政运动。“从孙中山最早提出宪政思想开始，宪政就一直被中国各种政治势力所关注。到抗日战争时期，人们对宪政问题的关注达到了一个顶峰。”^[1]第一次宪政运动虽然未能达到目的，但宪政运动的倡导者为此奋斗的决心和信心并未稍减，随后他们又掀起了第二次宪政运动。在两次宪政运动中，以民主人士为主体的中间党派继续把一党专政的政治制度作为抨击的对象，他们这时所坚守的仍然是西方式民主的政治原则。但此时的国内政治军事形势发生了重大变化，共产党领导的解放区已经步入了恢复和再度发展的新阶段。与此相反，国民党无论在军事上、政治上、经济上，都出现了无法掩饰的危机。在这种情况下，为了夺取抗日战争的胜利，同时也为了把中间党派在民主宪政运动中提出的要求集中到一个更为明确和现实的目标上来，中国共产党及时提出了“立即结束一党统治的局面，由国民政府召开各党各派，各抗日部队，各地方政府，各人民团体代表，开国事会议，组织各抗日党派联合政府”的主张；10月10日，周恩来在延安发表的《如何解决》的讲演中，进一步阐述了这一主张。中国共产党的这一主张，为国统区爱国民主运动指出了明确的斗争方向，中间党派的注意力也随之迅速转移到联合政府问题上来。

1944年9月24日，各中间党派领导人及民主人士共400多人在重庆举行集会，一致抨击国民党的独裁统治，拥护中共提出的成立联合政府的主张。他们纷纷发言指出，国民党多年来实行“一党专政的结果，是治日少，乱日多”，到如今更弄到政治、军事、经济都十分困难的境地。要改变这种状况，要挽救时局，就只有立即“召开各党派会议，实行联合政权这一条路”，舍此别无他途。他们呼吁国民党接受中国共产党和各中间党派的合理要求，进行“彻底改革”，指出，“如再没有新的改革，亡国之痛，就在眼前”^[2]。

[1] 方敏：《抗战战争时期中间势力的宪政思想》，《北京科技大学学报》2003年4期

[2] 《解放日报》，1944年10月17日。

10月10日,中国民主同盟发表《对抗战最后阶段的政治主张》,就军事、政治、外交、经济等问题提出了一系列改革意见,其中政治方面明确提出,“立即结束一党专政,建立各党派之联合政权,实行民主政治”,并“迅速筹备实施宪政,立即召开全国宪法会议,制颁宪法”。此后,民盟等中间党派又多次发表宣言,反复阐明各党派的政治立场,为促成党派会议的召开、联合政府的成立以及民主政治的实现。

由此可见,中共充分利用抗战时期宪政运动的有利时机,采用施压与揭露相结合、斗争与妥协相配合的巧妙策略,迫使国民党一直基本以和平方式进行政治博弈,使国共关系虽多次恶化而始终没有破裂,为中共发展创造了有利的环境。作为一种政治主张和政治目标,中国共产党与中国民主同盟等中间党派一致主张要努力消除中国实现民主宪政的“障碍”,同盟共同把斗争的矛头主要对准了国民党的一党专制制度。他们要求建立联合政府,召开名副其实的国民大会,结束党治,制定宪法,实行宪政等主张表明,中国共产党与中间党派的宪政追求与中国的民主化追求是同步的,在许多方面形成了政治共识,为日后中国共产党与个民主党派的合作奠定了坚实的基础,初步奠定了中国多党合作制度的雏形。

参考文献

一、经典著作

- [1] 马克思、恩格斯：《马恩选集》，1—4 卷，人民出版社 1972 年版
- [2] 《马克思主义经典著作选读》，人民出版社 1999 年版
- [3] 毛泽东：《毛泽东选集》1—4 卷，人民出版社 1991 年版
- [4] 邓小平：《邓小平文选》1—3 卷，人民出版社 1989、1983、1993 年版

二、主要论著

- [1] 张东荪：《民主主义与社会主义》，上海观察社 1948 年版
- [2] 潘光旦：《政学罪言》，上海观察社 1948 年版
- [3] 黄炎培：《抗战以来》，国讯书店 1942 年版
- [4] 韬奋：《抗战以来》，生活书店 1946 年版
- [5] 陈独秀：《陈独秀文选》，上海远东出版社 1994 年版
- [6] 严复：《严复文选》，上海远东出版社 1994 年版
- [7] 孙中山：《孙中山文选》，上海远东出版社 1994 年版
- [8] 胡适：《胡适文选》，上海远东出版社 1994 年版
- [9] 梁启超：《梁启超文选》，上海远东出版社 1994 年版
- [10] 许纪霖、陈达凯主编：《中国现代化史》，上海三联书店 1995 年版
- [11] 彭明主编：《近代中国的思想历程》（1840——1949），中国人民大学出版社 1999 年版
- [12] 吴雁南等编：《中国近代社会思潮》（4 卷），湖南教育出版社 1998 年版
- [13] 许纪霖编：《二十世纪中国思想史论》（上、下），东方出版中心 2000 年版
- [14] 李泽厚：《中国现代思想史论》，东方出版社 1987 年版
- [15] 王守昌：《西方社会哲学》，东方出版社 1996 年版
- [16] 《批判资产阶级中间路线参考资料》（4），中国人民大学 1958 年内部版
- [17] 启良：《西方文化概论》，花城出版社 2000 年版
- [18] 吴枫、杜文君主编：《中国现代思想宝库》，吉林人民出版社 1991 年版
- [19] 刘军宁等编：《公共论丛》（6 册），三联书店 1995——2000 年版
- [20] 宝成关：《西方文化与中国社会——西学东渐史记》，吉林教育出版社 1994 年版

- [21] 徐大同主编：《西方政治思想史》，天津教育出版社 2000 年版
- [22] 吴学昭整理：《吴宓日记》（1946——1948），三联书店 1999 年版
- [23] 蔡仲德：《冯友兰先生年谱初编》，河南人民出版社 2000 年版
- [24] 叶永烈编：《王造时——我的当场答复》，1999 年版
- [25] 冯维纲：《张澜》，四川人民出版社 1991 年版
- [26] 焦润明：《傅斯年传》，人民出版社 2002 年版
- [27] 《张澜文集》，四川教育出版社 1991 年版
- [28] 金平安：《从批判的武器到武器的批判——二十世纪前半期中国知识分子与政党政治》，黑龙江人民出版社 2000 年版
- [29] 傅于琛：《民主政治与救亡运动》，光明书店 1937 年版
- [30] 徐时中编：《宪法论文选辑》，新中国出版社 1947 年版
- [31] 韬奋等：《宪政运动论文选集》，生活书店 1940 年版
- [32] 郑晖：《民主政治与独裁政治》，一般书店 1940 年版
- [33] 许纪霖、倪华强：《黄炎培》，上海教育出版社 1999 年版
- [34] 《中共中央抗日民族统一战线文件选编》（下），档案出版社 1986 年版
- [35] 中国人民解放军政治学院党史教研室编：《中共党史参考资料》
- [36] 《邹韬奋全集》，上海人民出版社 1995 年版
- [37] 《中华民国史资料丛稿·中国青年党》，中国社会科学出版社 1982 年版
- [38] 黄嘉树：《中华职业教育社史稿》，陕西人民出版社 1987 年版
- [39] 萧超然：《中国政治发展与多党合作制度》，北京大学出版社 1991 年版
- [40] 《国民参政会纪实》（上卷），重庆出版社 1985 年版
- [41] 沈钧儒：《中鱼集》，峨嵋出版社 1943 年版
- [42] 梁漱溟：《梁漱溟全集》山东人民出版社 1983 年版
- [43] 王金晤：《中国现代资产阶级民主运动史》，吉林文史出版社 1985 年版
- [44] 萨孟武：《宪法提要》，大东书局 1946 年版
- [45] 陈启天：《民主宪政论》，商务印书馆 1945 年版
- [46] 叶波澄编：《抗战言论集》，（一、二），上海进化书店 1947 年版
- [47] 《中国民主同盟历史文献（1941——1949）》，文史资料出版社 1983 年版
- [48] 张澜：《张澜文集》四川教育出版社 1991 年版
- [49] 《文史资料选辑》第 20 辑，中华书局 1961 年版

- [50] 梁启超：《清代学术概论》，《梁启超论清学史二种》复旦大学出版社 1985 年版
- [51] 黄大能：《黄炎培与民盟及民建》，《黄炎培研究文集》（一），四川人民出版社 1997 年版
- [52] 黄炎培：《黄炎培日记摘录》，中华书局 1979 年版
- [53] 马嘶：《20 世纪中国知识分子生活状况》，北京图书馆出版社 2003 年版
- [54] 胡素珊：《中国的内战 1945—1949 的政治斗争》，中国青年出版社 1998 年版
- [55] 朱学勤：《道德理想国的覆灭》，上海三联书店 1994 年版
- [56] （台湾）殷海光：《殷海光文集》（1——4），湖北人民出版社 2001 年版
- [57] （台湾）林毓生：《中国传统的创造性转化》，三联书店 1998 年版
- [58] 《中国文化展望》，中国和平出版社 1998 年版
- [59] （古希腊）亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1965 年版
- [60] （英）洛克：《政府论》（上、下），商务印书馆 1964 年版
- [61] （法）卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年版
- [62] （英）约翰·密尔：《论自由》，商务印书馆 1964 年版
- [63] （法）孟德斯鸠：《论法的精神》（上、下），商务印书馆 1963 年版
- [64] （英）霍布豪斯：《自由主义》，商务印书馆 1996 年版
- [65] （英）鲍桑葵：《关于国家的哲学理论》，商务印书馆 1995 年版
- [66] （英）格雷厄姆·沃拉斯：《政治中的人性》，商务印书馆 1995 年版
- [67] （法）邦雅曼·贡斯当：《古代人的自由与现代人的自由》，商务印书馆 1999 年版
- [68] （法）托克维尔：《论美国的民主》（上、下），商务印书馆 1988 年版
- [69] （英）阿克顿：《自由与权力》，商务印书馆 2000 年版
- [70] （英）约翰·密尔：《代议制政府》，商务印书馆 1982 年版
- [71] （英）亚当·斯密：《国家财富的性质和原因的研究》，商务印书馆 1987 年版
- [72] （英）欧内斯特·巴尔：《英国政治思想》，商务印书馆 1987 年版
- [73] （法）米涅：《法国革命史》，商务印书馆 1977 年版
- [74] （英）罗素：《西方哲学史》，（上、下），商务印书馆 1988 年版
- [75] （法）卢梭：《论人类不平等的起源》，商务印书馆 1962 年版
- [76] （法）皮埃尔·勒鲁：《论平等》，商务印书馆 1988 年版
- [77] （美）拉斯韦尔：《政治学》，商务印书馆 1992 年版

- [78] (美) 罗伯特·达尔:《论民主》,商务印书馆 1999 年版
- [79] (英) 哈耶克:《自由秩序原理》,三联书店 1997 年版
- [80] (英) 卡尔·波普尔:《开放社会及其敌人》,中国社会科学出版社 1997 年版
- [81] (美) 亨廷顿:《转变社会中的政治秩序》,三联书店 1988 年版

三、主要参考论文

- [1] 齐卫平:《论施复亮与抗战后的中间路线》,《近代史研究》1994、5
- [2] 闻黎明:《抗日战争时期的中国第三种力量》,《抗日战争研究》1998、2、
- [3] 吴鸿丽:《中国知识分子在解放战争中的政治态度探讨》,《福建论坛》1999、5
- [4] 韩保卫:《论中间党派在抗战时期的政治作用》,《河南社会科学》1999、6
- [5] 冯海燕:《论抗战时期民主党派与国民党的关系演变》,《济宁师专学报》2000、2
- [6] 高晓林:《论抗战时期中国青年党与国共两党的关系》,《理论探讨》2000、4
- [7] 留尘:《抗战后民主党派两次中间路线大论战》,《文史精华》2000、6
- [8] 王佩良:《抗战胜利后中间路线破产的原因》,《邵阳师范高等专科学校学报》2000、6
- [9] 汪朝光:《1946 年早春中国民主化进程的顿挫》,《历史研究》2000、6
- [10] 黄志芳 雷家军:《试论中国知识分子问题的特殊性》,《齐齐哈尔大学学报》2001、1
- [11] 雷炳炎:《从松散的党派联合到明确的政治分道》,《求索》2001、1
- [12] 张勤:《皖南事变与中国民主政团同盟的成立》,《江淮论坛》2001、1
- [13] 汪朝光:《战与和的变奏》,《近代史研究》2002、1
- [14] 黄剑眉:《中国民主党派的历史渊源》,《纵横》2001、2
- [15] 何又明:《知识分子分类问题刍议》,《山西社会主义学院学报》2001、2
- [16] 张光芒:《20 世纪 40 年代末中国知识分子的道路选择》,《作家天地》2001、4
- [17] 梁振华:《中国人文知识分子生存形态的历史流变》,《湖南师范大学社会科学学报》2001
- [18] 符杰祥:《论知识分子与二十世纪四十年代后期的民主运动》,《人文杂志》2001、5
- [19] 冯君 韩小林:《论近代知识分子对中国发展道路的探索》,《江西社会科学》2001、5
- [20] 董一冰:《中国青年党脱离进步阵营的前前后后》,《牡丹江师院学报》2001、6
- [21] 袁小伦:《“知北游”日记:1949 年一些文化名流的心态和境遇》,《炎黄春秋》2001、6

- [22]陈益元：《论抗战时期民主党派对国民党政权的认识及演变》，《思茅师范高等学校学报》
- [23]王顺达：《中国知识分子的历史形态与时代使命》，《重庆师院学报》2002、2
- [24]杜 君：《中国现代知识分子的心路历程》，《北方论丛》2002、2
- [25]何继勋：《试论抗战期间中间势力的崛起与发展》，《郑州大学学报》2002、3
- [26]闻黎明：《皖南事变时期的中间党派——关于中间势力的研究》，《抗日战争研究》2002
- [27]陈 锋：《简论近代中国新式知识分子的社会特征》，《北京市政法管理干部学院学报》2002
- [28]明月：《试论抗战时期国共两党的统战政策》，《内蒙古社会科学》2003、3
- [29]方敏：《抗日战争时期中间势力的宪政思想》，《北京科技大学学报》2003、4
- [30]张振国：《“修正的民主政治”述论》，《南都学刊》2004、3

四、报刊资料

- [1] 报纸（1937年——1945年）
- [2] 《大公报》；
- [3] 《文汇报》；
- [4] 《新华日报》；
- [5] 《中央日报》；
- [6] 《申报》；
- [7] 《华西晚报》；
- [8] 《解放日报》；
- [9] 《新蜀报》；
- [10] 《新民报》；
- [11] 《救国时报》；
- [12] 《光明报》；
- [13] 2、期刊（1937年——1945年）
- [14] 《东方杂志》
- [15] 《时代批评》；
- [16] 《世界知识》；
- [17] 《民主》；

- [18] 《群众》;
- [19] 《国讯》;
- [20] 《周报》;
- [21] 《现代知识》;
- [22] 《文萃》;
- [23] 《宪政月刊》;
- [24] 《自由论坛》;
- [25] 《民宪》;
- [26] 《新旗》;
- [27] 《青年与妇女》;
- [28] 《民主与统一》;
- [29] 《中坚》;
- [30] 《再生》;
- [31] 《现实文摘》;
- [32] 《民潮》;
- [33] 《抗战》;
- [34] 《文汇年刊》;
- [35] 《全民抗战》;
- [36] 《星期评论》;
- [37] 《新认识》;
- [38] 《地方自治》;
- [39] 《新中华》;
- [40] 《理论与现实》;
- [41] 《中华论坛》;
- [42] 《当代评论》;
- [43] 《国是公论》;
- [44] 《国是》;
- [45] 《时代精神》;

附录

附录一：

请政府明令保障各抗日党派合法地位案

陈绍禹等提

案由：

在大敌当前之际，我国各抗日党派，秉承“兄弟阋墙外御其侮”的伟大民族传统，抛弃内争，共抗外敌。继国民党和共产党恢复合作之后，国家青年党，和国家社会党，表示团结。国民参政会选聘各党各派领导人物，充任参政员。而此抗日各党派之精诚团结，实为全民族力量统一团结之坚强基础，同时全民族力量之统一团结，实为坚持抗战和复兴民族的基本保证，正因为如此，所以全中华民族及其忠诚友人，莫不珍贵我国各抗日党派的团结事业，而日寇汉奸及一切中华民族的死敌，莫不尽力破坏我各抗日党派的合作。国民参政会第一次大会宣言，庄严的宣称：“各党各派，亦咸舍小异而趋大同，翊赞统一，共同救国。”蒋委员长在抗战二周年纪念日告日本民众书中，更明白的宣告：“凡不违背三民主义的动作，都为合法，凡合法行动的人民，都一律受到法律的保障，而中国今天无论何党派，都受着中国国民党领导，服从法纪，效忠抗战。”均为珍贵我抗日各党精诚团结，及确定各抗日党派合法地位之具体表现。同时日寇汉奸，尤其是汪逆精卫高举反蒋反共降日之旗帜，尽挑拨离间破坏团结之能事，尤足证敌寇汉奸所努力的，所谓以华制华毒计之中心关键，便在于破坏我国各抗日党派之团结事业。近半年来，同为抗战最高国策而努力奋斗之我国各党派间，疑虑增多，纠纷时起。因所谓“异党”党籍及思想问题之关系，若干积极抗日分子，受排斥者有之，被屠杀遭暗害者有之，被拘禁或被开除职业或学籍者有之，影响所及，不仅使抗日各党派间，关系日益恶化，而且引起举国同胞对团结抗战之国策，发生动摇，使全民族团结胜敌之保证，发生疑问。如果长此下去，势将动摇国本，破坏抗战。而此类不幸现象发生之主要原因，一方面固于日寇汉奸之阴谋挑拨离间，另一方面实由于我政府对于保障各抗日党派合法权利一层，迄今尚无明文发表，因而使敌寇汉奸，易售其奸，妥协投降分子，易逞其技。为巩固民族团结，以利坚持抗战国策，惟须使抗日各党派间之关系，得到公平合理之解决。

办法：

（一）由国民政府明令保障各抗战党派之合法权利。

（二）由国民政府明令取消各种所谓防制异党活动办法，严令禁止借口所谓“异党”党籍或思想问题，而对人民和青年，施行非法压迫之行为。（如拘捕杀害，开除职业或学籍等）

（三）在各种抗战工作中，各抗日党派之党员，一律有服务之权利，严禁音党派私见，而摒弃国家有用之人才。

（原载《国民参政会第四次大会纪录》，1939年11月国民参政会秘书处编印）

附录二：

请结束党治立施宪政以安定人心发扬民力而利抗战案

左舜生等提

理由：

（一）抗战已逾两年，就军事论，确有取得最后胜利之希望。但敌人多方误我最近已移侧重军事之力量，从我经济上、政治上加紧进攻，反观我国，此两年以来之政治，虽不一枝一节之改观，但规模终未树立，人心终有未安，殊无以奠定抗战建国之基础。欲完成此基本工作，要以结束党治立施宪政为第一义。

（二）以敌人挑拨摇煽之故，汪逆精卫等，复假借名义，有伪党部之产生，如不毅然结束党治，则汪逆以伪扰真，内以淆乱国人之视听，外以供残暴敌之驱使，前途演变，至堪忧虑。

（三）吾人抗战，已届第二阶段，而世界大战适于此时爆发。环顾当世各国，并无借口战争而脱离宪政常规者，即敌人亦莫不然；甚且变更政党政治之常态，其加入政治以效忠国家者，初不限于在朝之一党。可见借口抗战而谓宪政未可立即施行者，其理由自不成立。

（四）抗战两年，所流者全国国民之赤血，所竭者全国国民之脂膏，在现行党治之下，政府仅能对党负责，对全国国民几无责任之可言。名不正，则言不顺，以此而求国民之效死恐后，于义终有未安。

（五）自抗战军兴，国民党不胜其嚶鸣求友之心，党外人心，亦同深兄弟阋墙之惧，以此乃得勉告统一，团结对外。然而藩篱未撤，门户犹存，生于其心，害于其政，平日之防闲既严，随时随地之摩擦不免，履霜坚冰，不仅为抗战时期之损失，实亦建国前途之隐忧。

办法：

（一）由政府授权国民参政会本届大会，推选若干人，组织宪法起草委员会，以制定一可使全国共同遵守之宪法。

（二）在国民大会未召集以前，行政院暂对国民参政会负责，省县市政府，分别暂对各级临时民意机关负责。

（三）于最短期内，颁布宪法，结束党治，全国各党各派，一律公开活动，平流并进，永杜纠纷，共维国命。

（原载 《国民参政会第四次大会纪录》，1939年11月国民参政会秘书处编印）

附录三：

拥护第四届国民参政会的正确决议

延安《新中华报》社论

第四届国民参政会于本月九日开幕，于十八日闭幕。根据我们所得到的不很完全的消息，这届参政会所通过的决议中有两个决议是特别重要的。

第一个是《否认伪组织及通电声讨汪逆案》；第二个是《请政府定期召集国民大会实行宪政案》。

这两个决议，显然的，反映出全国人民的共同要求，因此也是全国人民所一致拥护的。

自日寇平沼内阁倒后，阿部内阁的对华政策，是在加强支持汉奸汪精卫的“投降反共”，建立伪中央政府的活动。最近汪逆在上海所召开的伪国民党中央执行委员会，以及在南京同王逆克敏与梁逆鸿志等的会商，都是成立这一伪中央政府的实际准备步骤。由于日寇与汪逆的这种活动，国内各地投降反共的空气，仍然非常严重。因此，国民参政会“否认伪组织及声讨汪逆”的决议，是完全正确的。

我们号召全国人民积极的起来拥护国民参政会的这一正确决议，到处去开展反汪的斗争。而且这种斗争决不能以仅仅反对汪精卫个人为满足，还要反对象汪精卫这类的汉奸群，象汪精卫这类的汉奸主张，及今天还混在抗战阵线内部以投降反共的活动响应汪逆的民族害虫。这种斗争决不能仅仅以某些人的通电为满足，而且还要把这种斗争发展到全国广大的群众中去，使之成为全国各地的反汉奸的群众运动。没有这样的反汪斗争，反汪斗争就不能成为克服目前时局的主要危险——投降妥协的危险的有力武器，使抗战坚持到最后胜利。

同时，为了坚持抗战到最后胜利。除坚决开展反汪斗争外，必须即刻实行民主政治。只有民主政治，真正能够动员全国人民参加抗战建国的伟大事业，克服目前时局的各种严重困难。只有民主政治，真正能够实现全国各党各派的精诚团结，集中全国的英才，为实现三民主义的新中国而共同奋斗。也只有民主政治，真正能够改革现在的陈旧的、不适合于战时的政治机构，把贪官污吏顽固腐化的分子洗刷干净。因此，国民参政会“请政府定期召开国民大会实行宪政”的决议，是完全正确的。

我们号召全国人民积极的起来拥护国民参政会这一正确的决议，开展实施民主政治的全国的运动。民主政治决不能限于纸上的空谈或漂亮的决议，而必须是实际的行动。为了实现民主政治，今天必须首先保障人民的言论、集会、结社、出版、信仰的自由，及一切

抗日党派的合法权利与活动，必须认真取消野蛮专制暴横独裁的旧政治，改革政治机构，实行民主制度的新政治。为了实现民主政治，国民大会必须迅速召集，而且它必须是真正由人民选举出来的最高权力机关，它所通过的宪法，必须是全国上下共同遵守的民主政治的经典。所以为了国民参政会的决议，真正能够见诸实施，全国人民必须向这个方向加倍努力。每个爱国的人民，应该以中华民国国民一分子的资格，积极参加一切为民主政治的认真实施，为国民大会的迅速召集，为新宪法的制定而奋斗的活动。没有全国人民的参加，任何好听的决议，都会变成毫无内容的空谈！

当然，国民参政会除了上述两个决议外，还有其他可以称道的决议。但是我们认为决议不在多，而在见诸实行。如果隔几个月把全国各地参政员召集起来，使他们发表发表意见，通过通过决议，然后一切都照旧，或甚至愈弄愈坏，即决议虽多，又有何用。这不但使国民参政会成为装饰品，而且将会使民族国家均蒙重大不利。所以我们认为，实行良好决议，是今天政府当局及全国人民第一等的共同任务！

（原载 1939 年 9 月 26 日延安《新中华报》）

附录四：

中华民国宪法草案（1936）

（中华民国二十五年五月五日宣布，中华民国二十六年五月十八日修正）

中华民国国民大会，受全体国民付托，遵照创立中华民国之孙先生之遗教，制兹宪法，颁行全国，永矢成遵。

第一章 总纲

第一条 中华民国为三民主义共和国。

第二条 中华民国之主权属于国民全体。

第三条 具有中华民国之国籍者为中华民国国民。

第四条 中华民国领土为江苏，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，西川，西康，河北，山东，山西，河南，陕西，甘肃，青海，福建，广东，广西，云南，贵州，辽宁，吉林，黑龙江，热河，察哈尔，绥远，宁夏，新疆，蒙古，西藏等固有之疆域。

中华民国领土非经国民大会议决，不得变更。

第五条 中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等。

第六条 中华民国国旗定为红地，左上角青天白日。

第七条 中华民国国都定于南京。

第二章 人民之权利义务

第八条 中华民国人民在法律 <http://www.chinalawedu.com/>上一律平等。

第九条 人民有身体之自由，非依法律，不得逮捕、拘禁、审问或处罚。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其执行机关应即将逮捕拘禁原因，告知本人及其亲属，并至迟于二十四小时内移送于该管法院审问；本人或他人亦得声请该管法院于二十四小时内向执行机关提审。

法院对于前项声请，不得拒绝，执行机关对于法院之提审，亦不得拒绝。

第十条 人民除现役军人外，不受军事裁判。

第十一条 人民有居住之自由，其居住处所，非依法律，不得侵入、搜索或封锢。

第十二条 人民有迁徙之自由，非依法律，不得限制之。

第十三条 人民有言论、著作及出版之自由，非依法律，不得限制之。

第十四条 人民有秘密通讯之自由，非依法律，不得限制之。

第十五条 人民有信仰宗教之自由，非依法律，不得限制之。

第十六条 人民有集会结社之自由，非依法律，不得限制之。

第十七条 人民之财产，非依法律，不得征用、征收、查封，或没收。

第十八条 人民有依法律请愿、诉愿及诉讼之权。

第十九条 人民有依法律选举、罢免、创制、复决之权。

第二十条 人民有依法律应考试之权。

第二十一条 人民有依法律纳税之义务。

第二十二条 人民有依法律服兵役及工役之义务。

第二十三条 人民有依法律服公务之义务。

第二十四条 凡人民之其他自由及权利不妨害社会秩序公共利益者，均受宪法之保障，非依法律，不得限制之。

第二十五条 凡限制人民自由或权利之法律，以保障国家安全，避免紧急危难，维持社会秩序，或增进公共利益所必要者为限。

第二十六条 凡公务员违法侵害人民之自由或权利者，除依法律惩戒外，应负刑事及民事责任；被害人民，就其所受损害，并得依法律向国家请求赔偿。

第三章 国民大会

第二十七条 国民大会以左列国民代表组织之：

一 每县市及其同等区域各选出代表一人，但其人口逾三十万者，每增加五十万人，增选代表一人，县市同等区域以法律定之；

二 蒙古、西藏选出代表，其名额以法律定之；

三 侨居国外之国民选出代表，其名额以法律定之。

第二十八条 国民代表之选举，以普遍、平等、直接、无记名投票之方法行之。

第二十九条 中华民国国民年满二十岁者，有依法律选举代表权，年满二十五岁者，有依法律被选举代表权。，

第三十条 国民代表任期六年。

国民代表违法或失职时，原选举区依法律罢免之。

第三十一条 国民大会每三年由总统召集一次，会期一月，必要时得延长一月。

国民大会经五分二以上代表之同意，得自行召集临时国民大会。

总统得召集临时国民大会。

国民大会之开会地点在中央政府所在地。

第三十二条 国民大会之职权如左：

一 选举总统、副总统，立法院院长、副院长，监察院院长、副院长，立法委员，监察委员；

二 罢免总统、副总统，立法、司法、考试、监察各院院长、副院长，立法委员，监察委员；

三 创制法律；

四 复决法律；

五 修改宪法；

六 宪法赋予之其他职权。

第三十三条 国民代表在会议时所为之言论及表决，对外不负责任。

第三十四条 国民代表，除现行犯外，在会期中非经国民大会许可，不得逮捕或拘禁。

第三十五条 国民大会之组织，国民代表之选举、罢免及国民大会行使职权之程序，以法律定之。

第四章 中央政府

第一节 总统

第三十六条 总统为国家元首，对外代表中华民国。

第三十七条 总统统率全国陆海空军。

第三十八条 总统依法公布法律，发布命令，并须经关系院院长之副署。

第三十九条 总统依法行使宣战、媾和及缔结条约之权。

第四十条 总统依法宣布戒严解严。

第四十一条 总统依法行使大赦、特赦、减刑、复权之权。

第四十二条 总统依法任免文武官员。

第四十三条 总统依法授与荣典。

第四十四条 国家遇有紧急事变，或国家经济上有重大变故，须为急速处分时，总统得经行政会议之议决，发布紧急命令，为必要之处置；但应于发布命令后三个月内，提交立法院追认。

第四十五条 总统得召集五院院长会商关于二院以上事项，及总统咨询事项。

第四十六条 总统对国民大会负其责任。

第四十七条 中华民国国民年满四十岁者，得被选为总统副总统。

第四十八条 总统副总统之选举以法律定之。

第四十九条 总统副总统之任期均为六年，连选得连任一次。

第五十条 总统应于就职日宣誓之词如左：

“余正心诚意，向国民宣誓：余必遵守宪法，尽忠职务，增进人民福利，保卫国家，无负国民付托；如违誓言，愿受国法严厉之制裁。谨誓。”

第五十一条 总统缺位时，由副总统继其任。

总统因故不能视事时，由副总统代行其职权；总统副总统均不能视事时，由行政院院长代行其职权。

第五十二条 总统于任满之日解职，如届期次任总统尚未选出，或选出后总统副总统均未就职时，由行政院院长代行总统职权。

第五十三条 行政院院长代行总统职权时，其期限不得逾六个月。

第五十四条 总统除犯内乱或外患罪外，非经罢免或解职，不受刑事上之追究。

第二节 行政院

第五十五条 行政院为中央政府行使行政权之最高机关。

第五十六条 行政院设院长副院长各一人，政务委员若干人，由总统任免之。

前项政务委员不管部会者，其人数不得超过第五十八条第一项所定管部会者之半数。

第五十七条 行政院设各部各委员会，分掌行政职权。

第五十八条 行政院各部部长各委员会委员长，由总统于政务委员中任命之。

行政院院长副院长得兼任前项部长或委员长。

第五十九条 行政院院长、副院长、政务委员、各部部长、各委员会委员长，各对总统负其责任。

第六十条 行政院设行政会议，由行政院院长、副院长及政务委员组织之，以行政院院长为主席。

第六十一条 左列事项应经行政会议议决：

- 一 提出于立法院之法律案、预算案；
- 二 提出于立法院之戒严案、大赦案；

三 提出于立法院之宣战案、塘和案、条约案及其他关于重要国际事项之议案；

四 各部各委员会间共同关系之事项；

五 总统或行政院长交议之事项；

六 行政院副院长、各政务委员、各部、各委员会提议之事项。

第六十二条 行政院之组织，以法律定之。

第三节 立法院

第六十三条 立法院为中央政府行使立法权之最高机关，对国民大会负其责任。

第六十四条 立法院有议决法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他关于重要国际事项之权。

第六十五条 关于立法事项，立法院得向各院、各部、各委员会提出质询。

第六十六条 立法院设院长副院长各一人，任期三年，连选得连任。

第六十七条 立法委员由各省、蒙古、西藏及侨居国外国民所选出之国民代表举行预选，依左列名额，各提出候选人名单于国民大会选举之，其人选不以国民代表为限：

一 各省人口未达五百万者，每省四人；五百万以上，未达一千万者，每省六人；一千万以上，未达一千五百万者，每省八人；一千五百万以上，未达二千万者，每省十人；二千万以上，未达二千五百万者，每省十二人；二千五百万以上，未达三千万者，每省十四人；三千万以上者，每省十六人；

二 蒙古、西藏各八人；

三 侨居国外国民八人。

第六十八条 立法委员任期三年，连选得连任。

第六十九条 行政、司法、考试、监察各院，关于其主管事项，得向立法院提出议案。

第七十条 总统对于立法院之议决案，得于公布或执行前，提交复议。

立法院对于前项提交复议之案，经出席委员三分之二以上之决议，维持原案时，总统应即公布或执行之。但对于法律案、条约案，得提请国民大会复决之。

第七十一条 立法院送请公布之议决案，总统应于该案到达后三十日内公布之。

第七十二条 立法委员于院内之言论及表决，对外不负责任。

第七十三条 立法委员，除现行犯外，非经立法院许可，不得逮捕或拘禁。

第七十四条 立法委员不得兼任其他公职，或执行业务。

第七十五条 立法委员之选举，及立法院之组织，以法律定之。

第四节 司法院

第七十六条 司法院为中央政府行使司法权之最高机关，掌理民事、刑事、行政诉讼之审判及司法行政。

第七十七条 司法院设院长、副院长各一人，任期三年，由总统任命之。

司法院院长对国民大会负其责任。

第七十八条 关于特赦、减刑、复权事项，由司法院院长依法律提请总统行之。

第七十九条 司法院有统一解释法律命令之权。

第八十条 法官依法律独立审判。

第八十一条 法官非受刑罚或惩戒处分或禁治产之宣告，不得免职；

非依法律，不得停职、转任或减俸。

第八十二条 司法院之组织，及各级法院之组织，以法律定之。

第五节 考试院

第八十三条 考试院为中央政府行使考试权之最高机关，掌理考选、铨叙。

第八十四条 考试院设院长、副院长各一人，任期三年，由总统任命之。

考试院院长对国民大会负其责任。

第八十五条 左列资格应经考试院依法考选、铨定之：

- 一 公务人员任用资格；
- 二 公职候选人资格；
- 三 专门职业及技术人员执业资格。

第八十六条 考试院之组织，以法律定之。

第六节 监察院

第八十七条 监察院为中央政府行使监察权之最高机关，掌理弹劾、惩戒、审计，对国民大会负其责任。

第八十八条 监察院为行使监察权，得依法向各院、各部、各委员会，提出质询。

第八十九条 监察院设院长、副院长各一人，任期三年，连选得连任。

第九十条 监察委员由各省、蒙古、西藏及侨居国外国民所选出之国民代表各预选二人，提请国民大会选举之，其人选不以国民代表为限。

第九十一条 监察委员任期三年，连选得连任。

第九十二条 监察院对于中央及地方公务员，违法或失职时，经监察委员一人以上之提议，五人以上之审查，决定提出弹劾案；但对于总统、副总统及行政、立法、司法、考试、监察各院院长、副院长之弹劾案，须有监察委员十人以上之提议，全体监察委员二分之一以上之审查决定，始得提出。

第九十三条 对于总统、副总统，立法、司法、考试、监察各院院长、副院长之弹劾案，依前条规定成立后，应向国民大会提出之；在国民大会闭会期间，应请国民代表依法召集临时国民大会，为罢免与否之决议。

第九十四条 监察委员于院内之言论及表决，对外不负责任。

第九十五条 监察委员，除现行犯外，非经监察院许可，不得逮捕或拘禁。

第九十六条 监察委员不得兼任其他公职，或执行业务。

第九十七条 监察委员之选举及监察院之组织，以法律定之。

第五章 地方制度

第一节 省

第九十八条 省设省政府，执行中央法令，及监督地方自治。

第九十九条 省政府设省长一人，任期三年，由中央政府任免之。

第一百 00 条 省设省参议会，参议员名额，每县市一人，由各县市议会选举之，任期三年，连选得连任。

第一百 0 一条 省政府之组织，省参议会之组织、职权及省参议员之选举、罢免，以法律定之。

第一百 0 二条 未经设省之区域，其政治制度以法律定之。

第二节 县

第一百 0 三条 县为地方自治单位。

第一百 0 四条 凡事务有因地制宜之性质者，划为地方自治事项。地方自治事项，以法律定之。

第一百 0 五条 县民关于县自治事项，依法律行使创制复决之权，对于县长及其他县自治人员，依法律行使选举罢免之权。

第一〇六条 县设县议会；议员由县民大会选举之，任期三年，连选得连任。

第一〇七条 县单行规章与中央法律或省规章抵触者，无效。

第一〇八条 县设县政府；置县长一人，由县民大会选举之，任期三年，连选得连任。
县长候选人以经中央考试或铨定合格者为限。

第一〇九条 县长办理县自治，并受省长之指挥，执行中央及省委办事项。

第一一〇条 县议会之组织、职权，县议员之选举、罢免，县政府之组织及县长之选举、罢免，以法律定之。

第三节 市

第一一一条 市之自治，除本节规定外，准用关于县之规定。

第一一二条 市设市议会；议员由市民大会选举之，每年改选三分之一。

第一一三条 市设市政府；置市长一人，由市民大会选举之，任期三年，连选得连任。
市长候选人以经中央考试或铨定合格者为限。

第一一四条 市长办理市自治，并受监督机关之指挥，执行中央或省委办事项。

第一一五条 市议会之组织、职权，市议员之选举、罢免，市政府之组织及市长之选举、罢免，以法律定之。

第六章 国民经济

第一一六条 中华民国之经济制度，应以民生主义为基础，以谋国民生计之均足。

第一一七条 中华民国领域内之土地，属于国民全体；其经人民依法律取得所有权者，其所有权受法律之保障及限制。

国家对于人民取得所有权之土地，得按照土地所有权人申报，或政府估定之地价，依法律征税或征收之。

土地所有权人，对于其所有土地负充分使用之义务。

第一一八条 附着于土地之矿及经济上可供公众利用之天然力，属于国家所有，不因人民取得土地所有权而受影响。

第一一九条 土地价值非因施以劳力资本而增加者，应以征收土地增值税方法收归人民公共享受。

第一二〇条 国家对于土地之分配整理，以扶植自耕农及自行使用土地人为原则。

第一二一条 国家对于私人之财富及私营企业，认为有妨害国民生计之均衡发展时，

得依法律节制之。

第一二二条 国家对于国民生产事业及对外贸易，应奖励、指导及保护之。

第一二三条 公用事业及其他有独占性之企业，以国家公营为原则，但因必要得特许国民私营之。

国家对于前项特许之私营事业，因国防上之紧急需要，得临时管理之，并得依法律收归公营，但应予以适当之补偿。

第一二四条 自家为改度劳工生活，增进其生产技能及救济劳工失业，应实施保护劳工政策。

妇女儿童从事劳动者，应按其年龄及身体状态，施以特别之保护。

第一二五条 劳资双方应本协调互助原则，发展生产事业。

第一二六条 国家为谋农业之发展及农民之福利，应充裕农村经济，改善农村生活，并以科学方法，提高农民耕作效能。

国家对于农产品之种类、数量及分配，得调节之。

第一二七条 人民因服兵役、工役或公务，而致残废或死亡者，国家应予以适当之救济或抚恤。

第一二八条 老弱残废无力生活者，国家应予以适当之救济。

第一二九条 左列各款事项，在中央应经立法院之议决，其依法律得以省区或县市单行规章为之者，应经各该法定机关之议决：

- 一 税赋、捐费、罚金、罚鍰或其他有强制性收入之设定及其征收率之变更；
- 二 募集公债、处分公有财产或缔结增加公库负担之契约；
- 三 公营、专卖、独占或其他有营利性事业之设定或取消；
- 四 专卖、独占或其他特权之授予或取消。

省区及县市政府，非经法律特许，不得募集外债，或直接利用外资。

第一三〇条 中华民国领域内，一切货物应许自由流通，非依法律不得禁阻。

关税为中央税收，应于货物出入国境时征收之，以一次为限。

各级政府不得于国内征收货物通过税。

对于货物之一切税捐，其征收权属于中央政府，非依法律不得为之。

第七章 教育

第一三一条 中华民国之教育宗旨，在发扬民族精神，培养国民道德，训练自治能力，

增进生活知能，以造成健全国民。

第一三二条 中华民国人民受教育之机会，一律平等。

第一三三条 全国公私立之教育机关，一律受国家之监督，并负推行国家所定教育政策之义务。

第一三四条 六岁至十二岁之学龄儿童，一律受基本教育，免纳学费。

第一三五条 已逾学龄未受基本教育之人民，一律受补习教育，免纳学费。

第一三六条 国立大学及国立专科学校之设立，应注重地区之需要，以维持各地区人民享受高等教育之机会均等，而促进全国文化之平衡发展。

第一三七条 教育经费之最低限度，在中央为其预算总额百分之十五，在省区及县市为其预算总额百分之三十，其依法律独立之教育基金，并于以保障。

贫瘠省区之教育经费，由国库补助之。

第一三八条 国家对于左列事业及人民，予以奖励或补助：

- 一 国内私人经营之教育事业成绩优良者；
- 二 侨居外国国民之教育事业；
- 三 于学术技术有发明者；
- 四 从事教育，成绩优良，久于其职者；
- 五 学生学行俱优，无力升学者。

第八章 宪法之施行及修正

第一三九条 宪法所称之法律，谓经立法院通过，总统公布之法律。

第一四〇条 法律与宪法抵触者无效。法律与宪法有无抵触，由监察院于该法律施行后六个月内，提请司法院解释；其详以法律定之。

第一四一条 命令与宪法或法律抵触者无效。

第一四二条 宪法之解释由司法院为之。

第一四三条 在全国完成地方自治之省区未达半数以上时，立法委员及监察委员依左列规定选举任命之：

一 立法委员由各省、蒙古、西藏及侨居外国国民所选出之国民代表，依照第六十七条所定名额，各预选半数，提请国民大会选举之；其余半数由立法院院长提请总统任命之。

二 监察委员由各省、蒙古、西藏及侨居外国国民所选出之国民代表，依照第九十条所定名额，各预选半数，提请国民大会选举之；其余半数由监察院院长提请总统任命之。

第一四四条 在地方自治未完成之县，其县长由中央政府任免之。

前项规定，于自治未完成之市，准用之。

第一四五条 促成地方自治之程序，以法律定之。

第一四六条 第一届国民大会之职权，由制定宪法的国民大会行使之。

第一四七条 宪法非由国民大会全体代表四分之一以上之提议，四分三以上之出席，及出席代表三分二以上之决议，不得修改之。

修改宪法之提议，应由提议人于国民大会开会前一年，公告之。

第一四八条 宪法规定事项，有另定实施程序之必要者，以法律定之。

作者简介及主要科研成果

读博期间发表的学术成果有：

[1] 张富良：《论抗战胜利后中国共产党争取和平的努力及其历史影响》，《哈尔滨师范大学学报》2012 年第 5 期；

[2]张富良：《传统伦理型政治文化的德化功能》，《黑龙江社会科学》2014 年第 6 期；（国家中文社会科学核心期刊）

[3] 张富良：《赵尔巽执政奉天略论》，《学习与探索》2014 年第 12 期；（国家中文社会科学核心期刊）

[4] 张富良：《休谟持中调和政治思想评析》，《党政干部学刊》2015 年第 4 期；

[5] 张富良：《胡先骕“三大改造思想研究”》，《纪念胡先骕诞辰 120 周年研讨会论文集》，中国社会科学出版社 2014 年 12 月版；

主持大连市社科基金项目：《统一战线中一致性与多样性问题研究》。

参与辽宁省教育厅项目：《马克思主义中国化最新成果与高校思想政治结合问题研究》（ZS201312）

参与辽宁省社科基金项目：《海洋政治研究》（L14BZZ004）

张富良，男，1971 年 9 月 22 日生，汉族，辽宁省大连市人

致 谢

论文终于完稿了，如释重负之余长久难以释怀。回首七年求学之路，有初被录取时的喜悦、激动；有两地奔波求学的辛酸与劳累；有在撰写论文时陷于困境时的迷惘。一路走来真心感谢始终关心、支持、鼓励和帮助过我的师长、同窗、挚友、家人。

感谢恩师赵英兰先生，感恩先生赋予我攻读博士学位的机会；感谢先生在我攻读博士学位期间始终给予我无微不至的慈母般的关怀和细致耐心的指导；感谢先生在承担繁忙的教学、科研、管理事务的百忙之中抽出宝贵时间来指导、审阅、修改我的论文初稿，先生严谨的治学态度、宽厚仁慈的胸怀、积极乐观的生活态度让我受益匪浅。先生的教诲与鞭策激励我在以后的求学道路上不断学习、精益求精。

感谢李书源先生、刘会军先生在吉大求学期间及论文成稿过程中，李先生、刘先生中肯的建议及适时地鼓励与支持使我受益匪浅。

感谢师弟董瑞军博士、刘成荫博士、贾小壮博士，感谢吉大求学期间你们给予的无私帮助。感谢挚友张喜久，在求学期间及论文成稿过程中给予的鼎力帮助，增添了我坚持下去的力量。感谢发小徐庆飞船长在我攻读博士学位期间给予我的慷慨帮助。

感谢我的家人，正是她们的体谅、包容，无私地奉献、默默地支持，才消除了我的后顾之忧，一心一意地投入到论文的写作当中去。

在今后的工作、生活和学习当中，我会终身铭记那些曾经帮助过、关心过、鼓励过我的师长、同窗、挚友、家人，以一颗真挚的感恩之心做好本职工作，不辜负大家对我的期望。