

docsriver.com商家本本商家

docsriver.com
商家本本书店

中国
注释法学
文库

中华民国民主宪法十讲

张君勱 著



1907

商務印書館
The Commercial Press

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



《中华民国民主宪法十讲》，是张君勱宪法思想的代表之作，也是中国宪法学经典读物。

本书讲述了中国宪法的十大基本问题：国家为什么要有宪法，吾国宪法何以至今没有确立，人权为宪法基本，国民大会问题，行政权（总统与行政院），立法权（立法院等），司法独立，民主国政党，立宪国家财政，朝野上下之大责任等。

商务印书馆再版本书，特邀广州大学副校长、著名宪法与行政法学者董皞博士撰写了导读文章——激变社会、漂泊人生、宪政思想，以方便学人参考阅读。

<http://www.cp.com.cn>

ISBN 978-7-100-09912-7



9 787100 099127 >

定价：29.00 元

中华民国民主宪法十讲

张君勱 著



2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中华民国民主宪法十讲/张君劢著. —北京:商务印
书馆, 2014

(中国注释法学文库)

ISBN 978-7-100-09912-7

I. ①中… II. ①张… III. ①宪法—法制史—中国—
民国 IV. ①D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 072627 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

本书据商务印书馆 1947 年本排印

中国注释法学文库

中华民国民主宪法十讲

张君劢 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09912-7

2014年7月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2014年7月北京第1次印刷

印张 6 1/4 插页 1

定价: 29.00 元

广州大学公法研究中心合作项目

主持人 董 皞

顾问 李步云 应松年

广州大学社科专项资助

商务印书馆图书馆提供版本



张君劢
(1887—1969)

总 序

一个时代法学的昌明，总开始于注释法学；一个民族法学的复兴，须开始于历史法学。

虽然清朝帝制的陨落也正式宣告了中华法系生命的终结，但历史的延续中，文明的生命并不只在纸面上流动。在中华民族近现代法治文明孕育的肇端，中华法制传统转向以潜移默化的形式继续生息，西学东渐中舶来的西方法学固然是塑造中国作为现代民族国家法学的模型，但内里涌动的中国法文化传统却是造就当代中国法学的基因——这正是梅因要从古代法中去寻找英国法渊源的原因，也是萨维尼在德国法体系发展伊始即提出的：“在人类信史展开的最为古老的时代，可以看出，法律已然秉有自身的特性，其为一定民族所特有，如同其语言、行为方式和基本的社会组织特征。”^①

有鉴于此，从历史溯源来探索独特中华法治文明，重塑中华法系，是当代中华民族追求伟大复兴的必由之路。所以，当历史的沧桑和尘埃终于在半个多世纪的岁月里缓缓落定的时候，我们应在此刻再度回眸那个东西文明撞击的年代，会发现，在孜孜探求中国现代民族国家法学发展之路的民国，近代法学的先驱们尝试将曾经推动西方现代法学兴起的注释法学引入中国。孟森、张君勱、郑競毅、汪文玠、

^① [德] 萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社 2001 年版，第 7 页。

2 中华民国民主宪法十讲

秦瑞玠、谢霖、徐朝阳……这些人既是中国传统文化滋养下成长的精英，又是怀有开放心态虚心学习世界先进文化的智者，可以说，他们以自觉的时代精神和历史责任感担负起构建民族法学、追求民族复兴的使命，而又不自觉地传递着中华法系传统的理念和逻辑。细细研读他们的作品，不但是对近代民国注释法学派理论研究的梳理，更能对近代以降，现代民族国家觉醒过程中，中国法学建立的历史源流进行深入和系统的把握。

近年来，多部近代法学著作重新被整理推出，其中不乏当时大家的经典之作，然而，从注释法学的角度，系统梳理中国当代法学的理论发展史，尚无显著进展或相关成果问世。由此，余欣闻商务印书馆和广州大学法学学科的教学、科研单位，现合作计划对这批民国时期注释法学的研究成果进行勘校整理，并重新让民国法注释学的经典著作问世，我深感振奋。这套丛书比较全面地覆盖了现代法体系中各个法律部门，能够为展现中国近代法治文明转型和现代民族法学发生、发展史建立起完备的框架，无论对于法制史学，还是对于当代中国部门法的理论研究与制度探索，乃至整个当代民族法学文化的发展而言，都具有极其关键的意义。毕竟，受到法文化传统影响，中国政治对法学和法制的压抑使传统的法文明散落在经典知识体系的各个“角落”而未能独立，虽然有律学这支奇葩，但法独立性的文化基础仍然稀薄。进入近代，在西方法治文明模式的冲击下，虽然屡有“立宪救国”的政治运动以及社会思潮，然而，尝试用最“纯粹”的路径去构建民族法学和部门法制度，还当属这些学术先驱们拟采用的“罗马法复兴”之路径，即用注释法学来为中国民族法学奠基。可以说，勘校和整理这一系列丛书，是法学研究中对注释法学和历史法学的大胆结合，既是对文献研究的贡献，也是突破既定法学研究范式，打通部门法、法理学和法制史学研究的方法创新。

是以，余诚挚期盼该丛书经过勘校整理，能够为中国法制史和部门法学基础理论研究，提供一条贯通历史与现实的“生命线”，望能促进当代中国法学的理论和制度，均能一据历史法学而内蕴传统之民族精神，又外依注释法学而具精进之现实理性，故此为序。

张 晋 藩

2013年3月15日于北京

凡 例

一、“中国注释法学文库”多收录 1949 年以前法律学术体系中注释法学的重点著作，尤以部门法释义居多。

二、入选著作内容、编次一仍其旧，唯各书卷首冠以作者照片、手迹等。卷末附作者学术年表和题解文章，诚邀专家学者撰写而成，意在介绍作者学术成就，著作成书背景、学术价值及版本流变等情况。

三、入选著作率以原刊或作者修订、校阅本为底本，参校他本，正其讹误。前人引书，时有省略更改，倘不失原意，则不以原书文字改动引文；如确需校改，则出脚注说明版本依据，以“编者注”或“校者注”形式说明。

四、作者自有其文字风格，各时代均有其语言习惯，故不按现行用法、写法及表现手法改动原文；原书专名（人名、地名、术语）及译名与今不统一者，亦不作改动。如确系作者笔误、排印舛误、数据计算与外文拼写错误等，则予径改。

五、原书为直排繁体，均改作横排简体。其中原书无标点或仅有简单断句者，一律改为新式标点，专名号从略。

六、原书篇后注原则上移作脚注，双行夹注改为单行夹注。文献著录则从其原貌，稍加统一。

七、原书因年代久远而字迹模糊或纸页残缺者，据所缺字数用“□”表示；字难以确定者，则用“（下缺）”表示。

八、入选著作外国人名保持原译名，唯便今天读者，在正文后酌附新旧译名对照表。

自序

我自青年时代即有志于制宪事业。留学日本时，读威尔逊《国家论》，蒲徠士《美国共和政治》，陆克氏《政府论》，弥儿氏《代议政治论》，与安森氏英国宪法及其惯例各书。迄于民初，国会或私人团体讨论或拟订宪草，我好与之往还，贡献意见。他国新宪法制成之日，我每求先睹，译而出之，供国人浏览，如苏俄第一次宪法及德国威玛宪法，皆由我介绍于国人。民七（1918年）之际，上海有八团体国是会议，此会所草宪法，即为我之底稿，尝著《国宪议》一书以说明之。国民政府孙哲生先生议宪之日，屡邀参加，我则以基本条件不具辞之。抗战之中有所谓宪政期成会，宪政实施协进会，虽既往经验之昭示，将为有头无尾之局，然以情势难却而厕身其中。此次政治协商会议开会之始，我尚滞留欧美，及1月14日返渝，我参加宪草一组，良以一生志愿在此，自难舍此而他求。及按条讨论之日，适我先期写成一稿，傲寰副秘书长请将原稿付印，且以之为讨论之底稿。此稿之立脚点在调和中山先生五权宪法与世界民主国宪法之根本原则；中山先生为民国之创造人，其宪法要义自为吾人所当尊重，然民主国宪法之根本要义，如人民监督政府之权，如政府对议会负责，既为各国通行之制，吾国自不能自外。

呜呼！自我治宪法学，略与民国年龄相等而稍过之；此次政协宪草，其随天坛宪草，曹锟宪草之后而成为废纸欤？抑否欤？我非预言家，孰能测其将来之所税驾乎？

然我尝考世界宪法史：第一曰，以人民为基本之宪法，如英国数百年来逐渐演进之宪法，如美国独立后人民自动制成之宪法，即属此类；第二曰，圣君贤相之宪法，如德国于1870年俾士麦制成之宪法，日本自明治维新后伊藤博文制成之日本帝国宪法，则属此第二类。我幼时闻俾士麦、伊藤博文之名，与梁任公著《意大利建国三杰传》中玛志尼与加富洱之为人，则徒而慕之，诚以此数人均均为安邦定国之人物也。然自两次大战之结果观之，其为圣君贤相之宪法，经不起外战之试验，为狂风暴雨吹打以去矣。其以人民为基本之宪法，则政府人民熔成一片，遇敌国外患，人民不特无怨言，反而爱国之心尤加强，其政府关于和战大计因受人民监督，亦不至于犯绝大错误。独裁国家决难与之比拟。

呜呼！我国之从事制宪者，当亦知所抉择，善为国家立长治久安之基础乎！

张君劢

民国三十五年（1946年）8月15日

第二序

此书各篇为去年 8 月间之讲稿。及 11 月国民大会开会，政协会议中商议之宪章通过，且公布于全国矣。此书原不得视为新宪法各条之注释；然新宪之精义，不外乎此。美国宪法成于菲城会议，当时各州未即批准。汉密尔顿与麦迭生等著为文章，劝告各州赞同。吾之所以发起此项讲稿，为国民解释宪法之要议，亦望全国人民了然于制宪之不易，群策群力于此次宪法之共同承认与其有效施行，庶几 30 余年来国人翘首以待之制宪大业，终于确定矣乎。

张君劢 又识

中华民国三十六年（1947 年）3 月 31 日

目 次

自 序	1
第二序	3
第一讲 国家为什么要宪法	1
第二讲 吾国宪政何以至今没有确立	11
第三讲 人权为宪政基本	21
一、人身自由之讼案	30
二、家宅自由之诉讼	31
三、言论自由之讼案	33
第四讲 国民大会问题	35
第一问题	38
第二问题	40
第三问题	42
第四问题	45
第五讲 行政权（总统与行政院）	48
一、五五宪草中之行政制度	50
二、美国总统制对于中国之适否	53
三、英国内阁制对于中国之适否	56
四、如何寻求第三条路	59
第六讲 立法权（立法院等）	66
一、立法院之组织	67

2 中华民国民主宪法十讲

二、选民	68
三、议员	69
四、议事规则	72
第七讲 司法独立	80
第八讲 民主国政党	90
第九讲 立宪国家财政	99
第十讲 朝野上下之大责任	110
一、基本事项之一致同意	111
二、宪政施行内界的困难	113
三、宪政施行外界的困难	114
补讲一 新宪法施行及培植之关键	119
一、引论	119
二、中山先生遗教与新宪法	125
三、国民大会	127
四、总统与行政院	129
五、立法院	134
六、宪法施行与国共问题	138
七、宪法之解释	140
新旧译名对照表	144
《中国注释法学文库》编后记	145
张君勱先生学术年表	151
激变社会 漂泊人生 宪政思想	
——张君勱《中华民国民主宪法十讲》导读	董 皞 161

图表目录

欧洲各国宪法颁布时间	24
美国国会法律被大理院宣告无效者	88
美国收支预算：1945 会计年度	106
收入方面	
支出方面	
英国第七次战事预算表	107
收入方面	
支出方面	

第一讲 国家为什么要宪法

目前国中人士，不管在朝在野，都处在一个极烦闷的心理状态中。在野的人觉得生意作不成，工厂开不成，种田的人，觉得下了多少种子和多少人工，明年的收获能否抵偿，也不敢说。亦有因为内乱骚扰，乃至离乡背井的。至于有智识的人，到了研究机关，试验仪器不完备，到了图书馆，世界上新书一本都没有，或者教书先生薪水不够用，要靠尊师运动捐款，才能维持他的生活。所以在野的士农工商不满意现状，是很普遍的。反过来说，难道在朝的人认为政治局面满意吗？我们知道他们也不满意，甚至有人认为要不得的。目前的内战如何结束，军事如何整理，财政金融如何安定，他们也未尝不知道应该改良，应该除旧布新，但是如何能达到这个目的？是不是目前的法律不对，制度不对，或是用人的方法不对呢？他们未尝不在苦心思索着。

从清末起，我们有了革命运动，大家以为革命以后总可以得到一个好政府，但是经过二三十年的内战，八年的抗战，使我们认识，如果所谓革命运动离不了武力，离不了战争，乃至离不了混乱，那恐怕我们在革命运动中所要达到的目的，还是离题很远。朝野上下口中所常说的是“建国”，革命的目的本来在“建国”，何以现在偏偏要在革命两字之外，提出建国的标语来？可见革命的心理背景与建国的心理背景是有不同之处。第一、革命是破坏，建国是靠有思想、有经验的建设。第二、革命是靠奋不顾身的精神，而建国是靠冷静

的头脑。第三、革命是靠武力与战争，而建国是靠和平与法治。以上三种不同之处既然明白，所以建国的重点应该放在理智上，而不放在情感上；应该放在和平方面，不是战争方面；应该放在理性方面，不是暴力方面；应该放在法治方面，不是混乱方面。我这一次发起演讲的目的，就在于此。这种演讲就是要造成建国时代的新政治哲学，或者说要造成建国时代的新心理态度。

我们现在心目中人人所想望的，就是要建立一个现代国家。但是所谓现代国家的要点何在？我们不必远溯至文艺复兴时代，姑且从人权运动说起。所谓近代国家，就是一个民主国家，对内工商业发达，注意科学研究，乃至于军备充实。对外维持其主权之独立，领土之完整，且能与各大国相周旋。至于政府机构方面，一定有内阁、议会以及选举制度。这都是现代国家的特色，亦即近代国家应具备的种种特点。此种现代国家之特点，萌芽于英伦，至法国革命后而大成于欧洲。鸦片战争后，欧洲国家踏进我们国土，我们最初所认识的是船坚砲利，最后乃知道近代国家的基础在立宪政治，在民主政治，在以人权为基础的政治。

欧洲人权运动，我们现在无法详细讲，但是诸君应该听说过欧洲几个政治哲学家如卢骚、洛克、孟德斯鸠的名字。他们各人的学说与贡献各不相同。但是他们有他们的共同点。

第一、人与人之平等，不论是皇帝、是贵族、是平民，他们既是人，应该是平等的。换句话说，就是人格之尊重。

第二、各个人有他不可抛弃的权利，譬如说任何人除了犯法不能随便拘捕，这就是人身自由；任何人有他发言批评的权利，这就是言论自由；任何人有信仰宗教的权利，不能指相信天主教的是好人，相信基督教或无神论者就是坏人，这就是所谓信仰自由。各人既经有了他政治上宗教上的信仰，要把他的思想见之于行事，就不能不集合若

千人来实现他的思想，于是有所谓集会结社的自由。这种种自由，假定政府可以随便剥夺了去，譬如说人民不管他犯罪不犯罪，可以随便拘囚，乃至人民要讲话要办报，政府可以随便禁止，这种种权利的剥夺，就等于“天皇圣明臣罪当诛”的专制政治。明显一点来说，就拿人身自由来说，假定政府能随便拘人投于囹圄之中，那么就等于一切人皆丧失自由，谁敢再来对政府有所批评或有所争执。从这一点来说，可以看出人权运动实在是民主政治最重要的基础。因为没有人权，就没有民主政治了。这种人权当时名之曰天赋人权。但很有些人不以为然，认为人民权利，都是由历史上来的，决没有无端从天上掉下来的。这权利是天赋的，还是历史演进而来的，在欧洲已有一场争辩。我们不必在此多说了。但是没有人权，就没有民主政治，所以欧洲各国的宪法上没有不规定人民权利如何如何的条文，可见人权保障，实在是民主政治的基础。

第三、政府之设立，所以保护人民的生命财产。一个国家最低限度的责任，就是在保护人民的生命，使人人有饭吃，有衣穿，乃至安居乐业。任何国家，不论怎样喜欢革命，不能永久在杀人放火的状态中。因为杀人放火的结果，就是战争，就是混乱，所以革命运动虽以武力开始，但归结于和平与法治，然后才能保护人民的生命财产。

第四、政府既有保护人民生命财产的责任，所以它行使权利，是有限制的，是受宪法限制的。譬如说三权分立，政府管行政，议会管立法，法院管司法，便是权力的限制。政府所提的法案，须经过议会同意，如其政府在内政外交上犯了错误，它就应该辞职，政府与议会意见不合时，政府与议会的谁是谁非，便要决之于总选举时的人民公意。

以上四点，就是人权运动时代各国政治学者所提出的共同要求，到了19世纪，才规定于宪法之中，成为具体的表现。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



欧洲这段人权运动历史，其影响所及，莫过于英法美三国。但三国所受影响，略有不同之处。我把美国《独立宣言》头上几句话，列举如下：

“人类生而平等，自其出生之初，赋之以若干种不许移让的权利。第一为生命；第二为自由；第三为幸福之追求。为巩固此种权利计，所以设立政府。政府所有之正当权利，是从被治者的同意而来的。假定任何政府违背以上各项目的，其人民便有权利变更或废止此项政府，另立新政府。根据本文中所示之各项原则，期达到人民之安全与幸福。”

美国根据这宣言，一直向前走，虽国内发生了南北战争，只能说是将《独立宣言》扩展到奴隶身上，决不是违反宣言的。至于法国革命，也受人权运动的影响而起，但是它忽而革命，忽而帝制，忽而又来反对帝制再造共和，所以它经过许多曲折，不像美国的民主是直线的。至于英国，她的尊重人权，从大宪章时代，即已开始，譬如任何人不得任意加以逮捕，任何人应受公平审判，在大宪章中早已规定。英国的一切制度，是有其历史的根据，而不是受思潮激荡的影响。但是英国的立宪政治，人人知道受洛克、边沁的影响很大，但只能说英国宪政，因有人权运动，而其路线之正确更加证明，不能说英国宪政由人权运动而发生。欧美这段人权运动历史，在我看来还是值得加以研究，重新认识，再来提倡一番的。

现在我要说到我们的革命历史了。清朝末年的革命运动，是中山先生提倡的，中间有人主张武力革命，有人主张政治革命。但是后来众流汇合，能把中华民国成立起来，其中曲曲折折既不像美国的直线进行，也不像英国之逐步改革。从忽而帝制、忽而共和来说，与法国

情形颇有类似之处。但是我们比法国，又碰到一个更重大的障碍，就是当前国共的对立。假定所谓国共对立，一方面是君主贵族，一方面是平民，那当然是平民的势力大，君主是不能敌的。现在的国共对立，一个以三民主义为出发点，一个以共产主义为出发点。国民党是融合 19 世纪以来的民族主义、民主主义乃至社会主义三种主义冶于一炉，乃有所谓三民主义。共产党的思想是追源到马克思的科学社会主义，同时又拿俄国革命以来的列宁、斯大林为模范的。两方拿武力为政争工具，长此以往，人民的生命财产，人民的自由，可以说丝毫没有保障了。因为国内一有战争，全国人民哪有自由之可言。所以我们可以明白说：战争即是自由的坟墓，惟有和平乃是自由的堡垒。我们明白这点，就知道内战一日不停，我们国家就一日没有民主自由，所以我们要民主自由，一定以停止内战为前提。对民主政治做正确之认识与实践。第一、民主运动没有不尊重人权的。第二、民主运动没有不尊重民意的。第三、民主运动决不依靠武力作根据的。总括一句话来说，民主运动没有不拿民意作基础的。就是说，人民多数的意思，或表现于议会而成法律，或表现于总选举时决定在朝在野党的进退，选民多数所投的票，就是政治上最后一句话。只要大家不拿人民作工具，教他养他，使他们自由发展，同时又尊重他们的投票，那么政治问题没有不能解决的。而中国唯一出路也在这里。所以说民主政治，是解决中国政争的唯一出路。

国家为什么要宪法？解答这一问题，须先问我们要国家是干什么的。

我们可以答复“要国家来干什么”这一问题如下：

第一、国家的目的是在国家维持人民的生存，所以要保障他们的安全。譬如说：有一群人聚在一块儿，就要问他们怎么住，怎么吃，怎么行动。衣食住是靠生产、靠买卖得来，不能靠抢劫得来的。他们

自己一批人要吃要穿，不能从人家抢来，同时他们自己的东西，也不愿意被人家抢去。所以一个国家有农工商及交通等事业，同时又有军队与警察，无非在维护人民的生命与安全。

第二、人民所以要国家是在保障人民的自由。一个国家有了几千万几万万的人口，你想吃得好，我也想吃得好，你想住得好，我也想住得好，你想种种享受，我也想种种享受，所以彼此之间不免有争执与不平。国家为要使此等互相争执之人民能相安起见，一定要有方法保障人民的自由与权利，然后才能使他们彼此相安。譬如说：有了土地财产权，怎样确立，有了债务，如何还本付利。总而言之，各有各的权利，要使他们彼此不相侵犯，全社会的自由得到保护。人民的自由，不但限于物质方面，同时要在言论思想上有发展，所以有言论自由、思想自由，乃至社会上有所谓奇谈怪论的人士，他发了奇怪的议论，只要他不妨碍安宁或叛背国家，各国都不加禁止的。这无非要使各人有自由发展的缘故。

第三、造成一种法律的秩序。从第二项保障人民自由或人民权利来说，就可以知道一国以内所以要债权、物权、亲属、承继等法是什么用处了。因为人民的土地债权等事，是很复杂的，那一块土地是你的，那一块土地是我的，债务到什么时候终止，都要有极详细的条文规定。因血统姻亲的关系，所以又不能没有亲属继承等法。一部《六法全书》，无非要解决这种种问题。但是物权、债权、亲属法都是私法。它所规定的是人与人之间的关系。此外还有一种法律，不是规定私人间的关系，而是规定国家与人民的关系，同时规定国家中甲机关与乙机关的关系，譬如政府与议会以及政府与司法的关系如何。这两大类：第一、国家与人民的关系，第二、国家中各机关相互的关系，是属于公法或宪法的范围，因为它所管的，是国家的公共权力如何行使。所以宪法简单来说，是规定 public powers 如何行使到人民身

上去，及其与立法、行政、司法相互间之关系。所以宪法是公法之一种。

现在我更具体的说一说：宪法乃是一张文书，所以规定政府权力如何分配于各机关，以达到保护人民安全与人民自由的目的。

第一、国家与人民的关系：没有国家是一件很可怕的事情，因为没有国家，就对外言之：就是没有国家来保护人民，就是亡国之民，如今日之德国便在此状态中。就对内言之，就是国内没有秩序，就是陷于混乱。但是有了国家，亦是件极危险的事，因为国家手上有兵权有警察有法院，它就可以随便逮捕人民，它又可以借国家的名义一定要人民服从它，或者征收人民财产或者要人民的性命如对外作战时征兵之类。国家权利既如此之大，所以宪法上第一件事就是要防止国家的专擅，就是防止国家滥用权力。所以宪法的第一章一定要规定人民的基本权利，就是上文所说的人身自由、言论自由、集会结社自由、信仰自由等事。其中尤以人身自由最为基本。假定人身自由一旦没有，其他集会结社自由也不必谈，所以人身自由便是其他一切自由之基本。如其人身自由没有保障，无论宪法的规定多么好看，都不过是一句空话。所以《五五宪草》第九条规定：人民有身体的自由，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，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24小时内移送至该管法院审问，本人或他人亦得申请该管法院于24小时内向执行机关提审。其所以如此规定，无非因为人身自由，是其他各种自由的基本。政治协商会中关于人民基本权利，也有若干项规定，其用意亦无非因为人身自由及人民权利不能保障。那这国家一定就是专制，就是独裁。自从欧洲法西斯主义流行之后，有所谓集中营，有所谓格杀打扑，有所谓不许有反对党之存在，有所谓肃清危险思想等事，更可见人民基本权利一章，所以成为宪法中重要部份的原

因何在在了。

在这一段里，我们可以旁及说一说征兵与租税两件大事。照英国制度，有所谓“不出代议士，不纳租税”一句格言。这话就是说国家向人民拿钱，人民便须要先问你拿了钱作什么用。你拿钱的数目如何，拿了钱作什么用，这也就是一种国家权力对人民的关系，此其一。到战争时，自然人民应该当兵，但是当兵以年龄为标准，那末人民的当兵义务便应该平等，不可以说长官的儿子可以免役，平民的子弟便可以随便拉夫拉去。以上种种，是宪法的第一部份，就是国家对人民的关系。

第二、宪法所规定的是国家权力如何确立与如何限制。一个国家，离不了立法、司法、行政三种权力，或者如中山先生再加上考试、监察二种。这三种权力，各有它的组织，各有它的职掌，各有它的限界。第一、国会由议员组成的，议员由人民选举的，议院里的议案如何通过，这是立法院之组织及其职掌。第二、行政有所谓内阁，内阁下有各部，内阁之中有管部或不管部部长，内阁对议会之责任如何，及议会如何能使内阁或进或退，此为行政权问题。第三、司法，它的特点，就在乎，独立审判，就是说不能听行政方面的喜怒，起诉或不起诉，加刑或减刑，应该由司法官根据法律条文公平判断。为使司法官能独立审判计，所以法官是终身职，他的进退升降，不是凭行政官的喜怒而调动的。

以上两部分，乃是构成宪法的重要部分。其余宪法中的重要问题，在十次演讲中，再详细说明，暂时不提了。

现在，我在这一次的演讲中还有最后一点要声明，就是宪法本身所以能保存在，并不是一张纸片的文字就够的，而是要靠国民时刻不断的注意，然后宪法的习惯方能养成，然后宪法的基础方能确立。我们举一个明显的例子来说：美国是所谓刚性宪法的国家，英国是柔性

宪法的国家。所谓柔性宪法，就是它关于国家权力如何行使等等，都靠普通立法，就可通过的，而且这种立法是散见于历史之中，如《大宪章》是1215年产生的，《权利法案》是1689年产生的，《人身保护状》是1679年产生的，《权利请愿案》是1628年产生的，《解决法案》是1701年成立的。英国未曾拿这些法律来分类集合起来成为一篇宪法，如美国所有的，此之谓柔性宪法，就是说可以随时变通修改，同普通立法一样。反而言之，所谓刚性宪法，则在一篇文章里将人民权利，大总统，内阁问题一切加以规定，而且这个宪法的修改一定要经过宪法会议的通过，如何提议、如何决定都有一定手续，而且宪法解释之权，属于大理院，合宪违宪问题为美所有，为英所无之事，此亦由于刚性宪法而发生的。因为有这种种手续的限制，而且这种种手续，都归在一篇文章里，所以名之曰刚性宪法。

我们要知道，有了宪法，国家也并不一定就能走上和平的途径。法国革命之后，忽而皇帝，忽而君主，忽而共和，就可以证明一篇宪法的文章是靠不住的。要宪法靠得住，就要看人民对宪政的警觉性如何。譬如说有人被政府逮捕了去，人民一定要用一种方法使他放出来，或者使政府下一次不敢非法逮捕。人民有了这种警觉性，政府自然不敢非法逮捕人民。再譬如说宪法规定人民有言论自由，而政府随便封闭报纸，倘人民恐怕提出这问题之后，政府便来与它为难，便不敢说话，这样的言论自由是无法保障的。所以人民或诉之于舆论，或诉之于法律，使政府不敢封闭报纸或停止邮递之权，然后人民言论自由乃有真正保障。再譬如说，政府每年应有一个预算，无论军事费、民事费，都是应该公开的，假定表面上虽然有所谓预算，而实际上不公开，人民亦可诉诸舆论和法律。假定人民对自己的权利及政府的不法横行，一切淡然处之，不以为意。人民的心理如此，宪法是决不会有保障的。所以我愿意奉告诸位一句话，就是：“你们对自己的权利

有警觉性，自然就有宪法，否则若是你们自己没有胆量维护自己的权利，那么尽管有一篇美丽的宪法，也就是孟子所谓‘徒法不能以自行’了。我对诸位说，人民对于他的权利的警觉性，乃是宪政的第一块础石。”

第二讲 吾国宪政何以至今没有确立

从民国成立以来，所谓宪法，约法，或草案，已经不止一次。明白一点来说，三四次，或者说七八次，也没有什么不可以这么说。所谓约法，所谓宪法之既已颁布多次，何以条文自条文，政治自政治，好像有了宪法，也不过是一种具文。即就宪法以外之其他法律来说，如预算法规、审计法规或出版法，真能一条条照法律的原意实行，不偏私，不虚设，不滥用地来执行，在我们国家里，实在是一件不常见的事。所以令人怀疑起来，好像中华民国是不是有实行宪法的能力，变成了一件大家担心的事了。

就民国初年来说，有所谓临时约法，民国三年（1914年）袁世凯颁布所谓中华民国约法，后来又变为洪宪帝制。直到北方政府消灭之日为止，关于宪法草案有天坛宪草，有曹锟宪法，均是一种虚拟而未实行的文件。国民政府成立后，有民国十九年（1930年）中华民国约法草案，有民国二十年训政时期约法，但说该项约法中国家主要机关，国府主席之权力来说，本来规定国民政府主席有提请各院院长之权，但后来在修正国府组织法中又改为主席不负政治责任之规定。

从以上各次宪法或约法的翻来覆去来说，其中制度如民国初年南京政府时，本为总统制，及袁世凯被选为总统时，又改为内阁制。二十年6月训政时期约法颁布，与二十年12月国民政府修正组织法之颁布，相差不过6个月，但是在约法中无国民政府主席不负实际政治责任的规定，到了12月修正国民政府组织法，又说出主席不负实际

责任的话。与元年（1912年）之由总统制变为内阁制，如出一辙。我们有了已往三十五六年的经验，知道我们对于宪法的条文或某种制度，有一种议而不决，决而不遵行的习惯。这实在是国民对于宪政施行犯了一种大毛病。我们不能不拿来当为一种政治上的疾病，而加以诊断的。

现在我要拿出一个题目来，同诸位讲一讲，这题目叫心态（mental attitude）或心智（mental habit）。这个题目讲了后，才能对于这疾病如何疗治，方能写出一张药方。

我们知道人一方面是血液肉体，他方面有性灵，如了解力、记忆力之类。所以人生是合肉体心灵两面构成的，在他每天应付环境之中，就养成了习惯或心态。譬如说有人早起，有人晚起，有人勤俭，有人奢华，有人勤劳，有人懒惰，这都是一种习惯。不但个人如此，同时个人所处的社会也是如此。社会里面多数人中往往发现一种共同习惯。譬如外国人开会，各个个人都能遵守时间，至多不过差几分钟；而我们中国人可以迟到，短则半点，长则一点，亦不以为奇。中国人喜欢打麻将，可以4圈8圈12圈终日在牌桌上消磨时间，金钱输赢的数目很大，外国人虽然也有蒲立治牌戏，但是时间总在星期六晚，消遣时间虽也花去一二点，钱的输赢是很小的。再举一种习惯说，外国人最喜欢旅行，因为旅行可以休养身体增长闻见，而中国人则对旅行视为畏途。再则英美人对于做官不视为功名利禄之途，而吾国人视此为唯一发财途径。于此可见社会环境之中，可以产生多数人的习惯。我们从以上所说的道理，将吾国人视宪法为具文，作为一种习惯而研究其所以然之故。我们分为以下几种原因为说明之资。

第一、帝制自为 我们读《汉高祖本纪》，知道汉高祖过咸阳，看见秦始皇帝的威风，曾喟然叹曰：“嗟乎，大丈夫当如此也。”及项羽既亡，高祖作了皇帝，他置酒未央前殿，起为太上皇寿曰：“始大

人常以臣无赖，不能治产业，不如仲力，今某之业所就，孰与仲多。”这段问答语中，明白说出中国人的思想，都拿国家当为私产。买田地是置私产，贵为天子，富有四海，也不过是私产的扩大而已。我们不要认为这种思想到了现在，已经没有。不然！何以有洪宪帝制、宣统复辟呢？这种帝制思想，假如你对英美人说，他们总以为是离奇的说法，绝对不能明瞭的。而在吾国四万万人脑筋中，我们现在时常还听见“真命天子”之说，可见帝王思想，实在是民主政治的大障碍。

第二、割据一方 如汉高祖汉光武历代帝王都抱有一种“帝制自为”的意思，是不必说了。但到了分崩离析时，虽不能作一统天下的雄图，未尝没有人有割据一方的思想。西汉末年，窦融据河西，自称五郡大将军，起兵时，告诉他的兄弟说：“天下定危未可知，河西殷富，带河为固，张掖属国，精兵万骑，一旦缓急，杜绝河津，足以自守，此遗种处也。”后来有张立曾游说窦融说：“当各据土宇，与隗（隗嚣）蜀（公孙述）合徒，高可为六国，下不失尉佗。”此种谈吐最能代表割据思想。马援曾替隗嚣去看公孙述，回来向隗嚣说：“子阳井低蛙耳”，此无异说，此人只能坐井观天看不到国家全局。其他汉末、唐末及宋元末年类乎，隗嚣公孙述与窦融的人，多得不可数计，现在不必细说。民国时代如张作霖，如后来的孙传芳卢永祥，又何尝不是受割据一方的思想的影响呢？

第三、越轨为能 我国人向来处于帝皇专制之下，既不知有国家，更不知法规为团体生活之所必需。反而时常以处于法外为自己的本领。譬如一般人点电灯要出钱，某甲点电灯不花钱，他还要向人夸耀。有人在肉价限制时买不到肉，某甲不但不守法律上肉价限制，而且能多买到肉。旁人拿不到护照，某甲偏能拿到护照出国。一般人买不到飞机票，他能想法子买飞机票且比旁人快。这种事情，都是说国家即有法令，人民以不守法为得意，因为吾们法律本来不公道，就是

本来公道，一般人民也以不守法而自鸣得意。或者这是古代封建时期特权阶级的残余风气，但是时至今日还未能除根，而存在于一般土豪劣绅思想之中。

第四、舞文弄法 国家法律之所以颁布，必有一种不得已的理由，才会有这种法律。所以法律的施行必须公平。人民看到政府施行法律是公平的，自然也认守法为当然的义务。但是我们听见国民口头常有几句话：如视法令如弁髦，纸上空文，官样文章，敷衍塞责。这种话无非说拿法令不当一回事，而且能想出一种妙法，把法律的严重性躲避了过去。表面上看来，好像并没有违法，实际上已经将法律的原意加以伸缩变通了。也就是说，不照法律办事之谓。譬如说：米粮定额分配，每人一石，但是填报户口时，不管家里是否有五个人，一律填为五口，这就是舞文弄法的一端。以征兵法来说，政府征兵应以征兵法为根据，但是除乡下苦人可以随便拉夫外，贵人子弟，除了志愿青年军外，有谁应征入伍的？这便是违法的一端。但是舆论很少起来责备政府。其他“工贷”“农贷”，真正穷人，未必能得到贷款，能奔走权门的人，反而得到便利。再举一两个例，如政府明令不许人民囤积居奇，而战争期内所有富户或银行，哪一个不是靠囤积货物抬高物价？但是政府视若无睹，绝对不敢打开仓库调查积货。政府征收的所得税、利得税，无论银行公司工厂，哪一家不预备两种账簿？一本是真正的出入盈亏，一本则专为纳税用的。这种欺骗行为，大家知道，但是大家存心让它过去。这种种都可见我国人藐视法律的心理。

第五、治乱循环 我们在孔夫子时已有人存政举、人亡政息的话。有了好人，如汉文、汉武、唐太宗、明太祖之类，人民便可暂时享受到幸福，反过来到汉灵帝、桓帝、唐朝末年宣宗、懿宗、宋末徽宗、钦宗，那就到了小人用事不可收拾的时代。

由此可见，这个国家内从来没有一种很好的政治制度，能使第一

代人所为，即使到了第二第三代，照样继续下去。《三国演义》上说：“天下大势，合久必分，分久必合。”或者说，治乱循环四字，最能表示中国人对政治上的看法。在人存政举、人亡政息的现象之中，我们可以说，中国政治是没有制度基础的（institutional basis）。譬如一个公司一个大学的第一代开创者，创立得很好的法规，后起者依样葫芦，亦能照样做下去。但是我们国家缺少制度的基础，从未闻有会议的习惯，所以一个人死后，后来者就无从继续下去了。所谓制度的基础有三个意义：一、法规确立；二、合议办事；三、传统继续。此三种意义，求之英国会议，天主教会与夫欧洲自中古迄今之大学制度，便可了然于心，无待细说了。

第六、人民愚昧 最后还有一点是多数人的愚昧与穷苦。我想大家闭了眼睛一想，就可知道全国号称四万万人，但其中相当的、有饭吃的有多少，能认字的又有几人。我们只要在路旁看见小孩与妇女在垃圾中捡东西，就可以知道人民谋生之路如何，人力浪费又如何了。同时又看见不认字的妇女，拿了家信，一定要请测字先生替她解释或写回信。这种情形，决非少数，而是全国两三万万人共有的。这就是几千年来愚民政策的结果。他们既不知道自己的人格，更不知道宪法上给予他们种种基本权利，自然想不到他们有选举人资格，可以投一票来决定在野党、在朝党的进退。试问人民在这种状态中，如何能行使公民权利担当国家的责任呢！

除以上六种原因外，不关于一般社会情形，而是受欧战以来世界潮流的影响的，就是领导革命的人，举棋不定。民国初年，大家的思想，是走向英美的民主政治，所注重的是宪法，议会，政党，责任内阁与地方自治等事。这些事实便为革新政治的目标。及苏俄革命与德义两国法西斯主义横行之日，我们的政治又走到世界革命无产者独裁，乃至一党独裁的路上去了。所有这种自己认识也忽东忽西起来，