

# 孙科与“五五宪草”

王 军

孙科对民国政局最突出的影响,是对国民政府立法所做的工作,其中关于宪法制订最为费心。孙科从1933年初就任立法院长起,历时三载,七易其稿,于1936年5月5日颁布了《中华民国宪法草案》,习称“五五宪草”。关于五五宪草的性质、地位,史学界已有较多论述,然而关于孙科在制宪过程中政治思想的变化却少有论及。本文试就此略陈管见。

—

1931年“九·一八事变”的爆发,改变了中国政局。在全国抗日民主潮流的冲击下,国民党内严重分化。孙科一面积极奔走调处宁粤矛盾,一面提出政制改革方案:五院独立负责,行使职权;使政治系统与组织简单化,以增加政治效能;使政治实际的民主化,中央政治机关应加民选分子,以使政府和人民共担建立宪政之目的等,这一提案得到多方赞许。同年12月,国民党在南京召开了宁粤沪三方共同参加的四届一中全会,孙科在政改方案的基础上提出了提前结束训政,筹备制宪的主张。但这一提案被主席团与其他几项性质相类的提案合并,经其整理归纳后定下了“召开国难会议,讨论御侮救灾绥靖各事宜”的原则。经这样一“归纳”,结束训政实施宪政的重要内容不见了,而国难会议又不许谈宪政,只许讨论规定之内容,提案实际未被接纳。

孙科担任行政院长后,对国民党的历史进行了总结,认为不能在短期内完成训政,是国民党的过失,为此今后的工作就是救党救国,以党救国。但“以党救国并非以党专政来支配国家,使中华民族永远在党的训政之下讨生活,是要实现宪政,使人民能够运用直接民权,完成民主政治”。在孙科看来,实现宪政,才是“革命的目的”,是国民党的“唯一使命”<sup>①</sup>。

孙科辞去行政院长后旋即被任命为立法院长,他坚辞不就,但一直关注局势的发展。国难会议后不久,孙科发表了《抗日救国纲领》,认为国难当头“中国欲求出路,惟在集中全国力量,一致长期抗日”<sup>②</sup>,而欲

达此目的,国民党首先要“促成宪政,建立真正民主政治”<sup>③</sup>。为此孙科提出要速立宪,并主张立即由立法院起草宪法。那么如何才能实施宪政呢?孙科认为,国民党必要开放党禁,“进行政治党务改革”,“恢复民众立场”,承认党外有党、党内有派的事实,容许各党派在法律许可的范围内从事政治活动等等<sup>④</sup>。

对孙科的这些言论,蒋介石公开指责,并授意一批文人连续发表文章,批驳“宪政救中国论”,鼓吹只有“剿共”才是“救国的唯一途径”。当时任行政院长的汪精卫和监察院长的于右任等也激烈反对孙科的主张,认为结束训政就是放弃国民党的政权,硬说“无党则无国”<sup>⑤</sup>。与蒋汪作法相反,孙科对实施宪政后的国民党前途表示乐观,认为实施宪政对国民党不是威胁,而是提供了一个机会。他确信只要实施宪政,“国民党必能受到全国人民的拥戴,国民党的政权,一定可以更加巩固的”<sup>⑥</sup>。

在全国舆论的压力下,蒋汪政权内外交困,不得不就抵抗外侮与筹备宪政问题于1932年12月召开四届三中全会。会上,孙科联合20几个中央执监委员提出了《集中国力挽救危亡案》,主张迅速起草宪法,定期召开国民大会,俾集中民族力量,抵抗外侮。该提案被会议通过,决定“由立法院起草宪法并发表之,以备国民之研讨”<sup>⑦</sup>。

1933年1月,孙科就任立法院长。随后即组织了孙科任委员长的宪法起草委员会着手制订宪法。这期间,孙科亲自主持会议,讨论宪法起草的有关问题。对于宪法的体制、章节乃至条款的制订,无不悉心推敲,同时又广泛征求国内外人士的意见,妥为斟酌,以求尽善尽美。他还发表大量言论,说明实施宪政的意义与国民对此应有的认识,为促成宪政作舆论宣传。

在孙科看来,“国难期间制订宪法,可以说是救亡图存的必要工作”<sup>⑧</sup>。“没有宪法,国家即不能长治久安”<sup>⑨</sup>,但“宪政的实施,其艰巨尤较军政、训政为甚”,“苟以为一经宪法之制订、公布施行,即可垂手而得宪

政之良药，乃属大谬”。因而孙科告诫国民，对实行宪政要有充分的认识，“训政时期工作之良否，尚可委为国民党之责任，而宪政成绩之好坏，则全国国民共负其责”。因此，“国民必须提起全副精神注意政治问题，同时以正当方式，充分表现其意志”，从而“督促政府进行建设”<sup>⑩</sup>。

如何制订、制订一部什么样的宪法才能保障国家的长治久安呢？孙科认为一定要“根据我们特有的国情和时代的需要，自出心裁的制订宪法”<sup>⑪</sup>。在孙科看来，国民党的“政治背景”和“革命历史”就是中国的“国情”<sup>⑫</sup>。根据这一国情所制订的宪法，必定是“以三民主义为依归的五权宪法”<sup>⑬</sup>。孙科认为五权宪法是制订宪法的学理依据。五权宪法的要点是主权在民，权能分立。所谓权能分立，就是指人民有选举、罢免、创制、复决四种权利，政府有立法、司法、行政、考试、监察五种治权。人民有权，政府有能，政权与治权相辅相成，才是最完美的政治制度。

宪法起草的过程十分烦琐。首先宪法起草委员会完成了宪法草案初稿，在征求各方意见的基础上讨论、修改，于1934年10月16日立法院通过，成为“宪法草案初稿”。随后进入国民党中央审查阶段。1935年10月，中央政治会议提出修改草案五项原则，飭立法院加以修改，修改草案于16日通过。同年11月，国民党五大复决组织宪法草案审议委员会，再次对宪法草案进行修改。终于在1936年5月5日正式公布，定名为《中华民国宪法草案》，习称“五五宪草”。

## 二

孙科自任立法院院长后，与立法院同仁为起草宪法，不遗余力，“其审慎周详，字斟句酌，可谓难能可贵。”<sup>⑭</sup>宪法为国家之根本大法，固在能奠国基而垂久远，然尤贵能付诸实施，以利国而福民。那么这部“五五宪草”的内容究竟如何？孙科当初制宪时的设想是否得以体现呢？

“五五宪草”全文共8章148条，主要内容有以下几个方面：

（一）关于人民的权利义务。保障人民的自由权利，为宪法重要内容之一。孙中山曾说“宪法者，国家之构成法，亦即人民权利之保障书也”<sup>⑮</sup>。“五五宪草”关于人民权利的规定是采用《训政时期约法》的“法律限制主义”，在关于人民居住、身体、言论、出版等自由的条文中，均有“非依法律不得限制之”的字句。这种规定实际上是限制了人民的自由。孙科自有他的看法。他认为宪草制订于抗战爆发前，鉴于从前欧美的

宪政运动，是人民各个人争自由的运动，而中国当时的宪政运动，乃是集中国力以救国的运动，当时最重要的课题就是如何挽救国家挽救民族。所以，中国宪法不能象欧美那样以个人自由为出发点<sup>⑯</sup>。因此对于人民的自由权利采取间接保障制度，目的是使人民知晓，我国所需要的是以国家民族自由为最，至于个人所得享受的权利、自由，只要有法律的保障，就不至有弊。所谓“非得法律不得限制”，是对行政官署而设的，目的是使行政官署不能以命令随时限制人民的自由，这是“预防行政当局滥用权利，并不是要妨害人民的自由”<sup>⑰</sup>。在孙科看来，宪政时期，法律是由立法机关制订的，立法机关就是立法院，立法院长、立法委员是国民大会选举的，而国民大会的代表是人民选举的。这样，由人民立法以限制个人的自由来保护国家民族的自由，是“很合理的”，也是“很合中国需要的”<sup>⑱</sup>。但事实上，国民政府可按自己的意旨自订法律，对人民的权利加以限制，人民根本无自由可言。

（二）关于国民大会。建国大纲第24条规定，“宪法颁布以后，中央统治权则归于国民大会行使之，即国民大会对于中央政府官员有选举权，有罢免权，对于中央法律有创制权，有复决权”<sup>⑲</sup>，这是“五五宪草”中创作国民大会的依据。宪草拟定之初，孙科认为中国的“国民大会，除了含有宪法会议的性质外，还有一种性质，就是为国家政权行使的最高机关”<sup>⑳</sup>。因而他主张增加“中华民国国民大会，为代表人民全体行使政权最高机关”<sup>㉑</sup>的规定，以说明国民大会的性质。但这条规定几经修改后予以删除。关于国民大会的职权，宪草明白划分政权与治权，规定为行使选举、罢免总统、五院院长、创制法律、复决法律四权及修改宪法、宪法赋予之其他职权等。这正体现了孙中山给予人民四种权利的主张。孙科认为，有这些权利，政权机关就足以控制治权了。但“五五宪草”颁布后，在筹备国民大会的过程中，国民党将国民大会的职权改为“制订宪法，并决定施行日期”，删除了“行使宪法所赋予的职权”字样，表明它仅是制宪国大而非行宪国大。同时也表明现在所产生的国民大会的法律，包括组织法，选举法等，均只限于制宪的国民大会。即使这样，国民大会也未能如期举行，而是一拖再拖无限延期。所以“五五宪草”关于国民大会职权的规定完全是形式，它既不能以民主的程序决定内政外交的大政方针，也无权干预监督政府对方针大计的实施。宪草还规定国民大会每三年由总统召集一次，无常设机关，这样，国民大会完全成为装饰门面的空架子。

(三)关于中央政府。依五权政治之原理拟定的宪法,关于国家政治责任制度,重要的是看国家元首是否兼管行政实权的问题。“五五宪草”确定的中央政制是总统独裁制,这是宪草的基本特点之一。起初,立法院所草拟的稿本系仿行内阁制,国家行政权的重心在行政院,对行政院长的任命由总统提名经国民大会同意,立法院对行政院长提出不信任案并经国民大会常设委员会同意时,行政院长即应去职。总统对国民大会不负责任,行政院及其他四院对国民大会直接负责。关于总统的地位和职权问题,孙科认为总统只为国家元首,实际上不负责任,等于现在的主席,即仅对外为国家的代表。但同时又规定“行政院长应由总统提经国民大会或国民委员会的同意任免之。”<sup>②①</sup>孙科认为总统可以提名行政院长,那么行政院长就可以受总统的支配。虽然名义上不负责任,可对于行政方面,可以站在操纵的地位。这样总统的权还是很大的。但初稿在交由宪草初稿审查委员会审查时,将“国民政府”一章全删去,将总统的地位规定为既是国家元首,又是行政首领,总统任命行政院长不必经国民大会同意,行政院长对总统负责而不是对国民大会负责。并删去了初稿中的立法院对行政院长提出不信任案后行政院长应去职的条文<sup>②②</sup>。行政与立法的关系是各国政治制度中最基本因素之一。在宪草中规定行政院对总统负责,这是总统制最典型的内容。对此,孙科也改变初衷,认为“依总理之遗教,过去之事例,及目前之环境而论,似以兼操实权为较富”<sup>②③</sup>。故这一时期孙科认为中央政制是“总统制与内阁制兼而有之”<sup>②④</sup>。其后,宪草审议委员会又增加了加强总统地位的条文,如将总统任期由四年增至六年,将“总统依法统率全国陆海空军”中的“依法”二字删去,表明不必另订法律对总统行使这一职权加以制约,增加“总统得召集临时国民大会”,“总统有发布紧急命令及为紧急处分之权”,“总统得召集五院院长会议解决关于两院以上事项,及总统交议事项”等条文,又没有规定总统在行使紧急命令权和紧急处分权时须事先取得议事机构的同意。这些内容都表明总统在中央政制中处于最高操纵者的地位。在孙科看来,这些条款的增加,目的是为“应时势的需要,而济法律之所穷”<sup>②⑤</sup>。“五五宪草”还拒绝了现役军人当选总统的主张。这样,经几次修改后,总统的权力不断加大,孙科也不得不承认这是“总统制而非内阁制”<sup>②⑥</sup>。“五五宪草”赋予总统有凌驾于一切国家机关之上而不受任何制约的权力,规定总统拥有政治、军事、财政、外交、司法等一切大权,还赋

予总统有紧急命令权和紧急处分权,从而把总统置于五院之上,为蒋介石推行个人独裁奠定了法律基础。

(四)关于国民经济。孙科认为“国民经济在宪法草案中关系最重要”,“是很值得研究的”,在这一章里“应尽量表现民生主义的精神”。因“国民经济是否充足,就看民生主义实行得有无障碍”<sup>②⑦</sup>。而作为民生核心的平均地权问题不解决,对国家的“前途是不堪设想的”。因此在宪法中规定“中华民国领域内之土地属于国民全体”,“土地所有人对于其所有土地负充分使用之义务”。孙科认为这种规定是防止少数人拥有大量土地而不使用。同时还规定限制私人财产,限制私人经营,政府如能依法行事,当可“达到我们实行民生主义的理想”。按照孙科的理想制订的有关国民经济内容,在几经修改后的宪草条文里,明确地规定了“国家对私人财物及私营业,认为有妨害国计民生之均衡发展时,得依法律节制之”;“公用事业及其他独占性企业,以国家公营为原则,但因必要,得特许国民私营之”;“金融机构,应依法受国之管理”<sup>②⑧</sup>。这些条款的规定,对地主资产阶级利益既保护也有所限制,可以说是孙中山先生的平均地权和节制资本理想的体现。但制定的法律是一套,实际操作时又是另一套,国民党的民生主义实质是四大家族对财产的无限制聚敛。

除以上内容外,“五五宪草”将三民主义作为国体规定在第一章里,孙科在进行积极的民主宪政宣传时就认为应“承认党外有党、党内有派的事实,容许各党派在法律许可的范围内从事政治活动”。“五五宪草”中的这种规定,很显然地可以解释为“凡积极的主张别个主义,或消极地反对三民主义的政党都可以视为违宪的政党,而不许其存在了”<sup>②⑨</sup>。尤其在当时的历史背景下,违宪政党应专指共产党。这种规定明显地体现了国民党一党专政的精神。

### 三

“五五宪草”是孙科就任立法院长后所做的第一项最重要的工作,它是遵循孙中山的三民主义和五权宪法理论制订的。就其本身内容而论,它比辛亥革命后任何一部约法都有意义。它规定了国民大会的职权,承认了人民的权利和义务,是一部体现了民族资产阶级利益的宪法草案。但它制订了国民党一党专政、总统独裁的条款,又限制剥夺了人民的权利,因此从本质上讲,这是一部为巩固国民党为代表的地主买办阶级政权而制订的总统有权、人民无权的宪草。

导致这样的结果恐怕也是孙科当初未曾预料的。为什么会“事与愿违”?从孙科关于推行宪政的宣传及

制定过程中的言论不难发现：

首先，孙科提出《集中国力挽救危亡案》，主张结束训政，实施宪政固然反映了孙科在国难当头希望改革内政、图强抗日的愿望。但就实质而言，它与广大人民要求民主不同。作为国民党和国民政府领导人之一，他的出发点和着眼点在于如何更好地巩固国民党政权。也就是说，孙科既把从速制宪、实施宪政当作抗日救国的重要条件，同时也把促成宪政看成是对国民党进行改造的一个重要手段。国民党蒋介石最终同意制宪，也正是出于孙科维护国民党利益的这种考虑。

其次，孙科自身陷入重重矛盾之中。国民党制宪是在“九·一八”事变后的特定环境下进行的，孙科曾反复强调制宪“要结合国情和时代的需要”，但由于孙科过多地考虑到国民党的利益，制订的宪草却无法适应时代的需要。当时正是民族危机深重的年代，一面是日本帝国主义的加紧侵略，一面是蒋介石派大军围剿红军。国民党蒋介石的倒行逆施，使全国人民要求停止内战，一致对外的愿望更加迫切，各阶层人士纷纷行动起来，要求制订共同的爱国纲领，建立统一的抗日政权，“五五宪草”出台的当月，宋庆龄等与进步人士在上海发起组织全国各界救国联合会就是一例。时代潮流是要求进步和团结，而“五五宪草”中体现的一党专政和领袖独裁显然是与这种潮流不相适宜的。这也是后来“五五宪草”迟迟不能实行的原因。

孙科在制宪前多次强调要扩大政治参与，如1932年4月，孙科在《抗日救国纲领草案》中提出“除现役军人外，全国人民在不违反三民主义的原则下，皆得自由组织政治团体，参与政治”等。但在实际制订宪草时，孙科遇到了很大的阻力。当时由于民族矛盾的加深，在国民党内兴起一股要求实行极权的运动，与此相呼应，社会舆论界也存在这种要求实行极权的思潮，一些知识分子认为在内忧外患的特殊形势下，强权政治或许是挽救民族危机的有效途径。这种社会氛围对孙科造成很大压力。

孙科在制订宪草初稿时，主观上是希望确立某些民主原则的，但由于一意为维护国民党利益而强调中国的“国情”，使他的民主思想表现出明显的不彻底性。加上孙科在党内没有形成自己的势力集团，无法向当政的蒋汪之流施加更大的影响，因而主张往往遭到限制，甚至被当作利用的工具。比如制宪过程中，戴季陶写信给孙科，告诫要考虑中国“国情”，“立法不可作悬想”<sup>①</sup>，逼迫孙科在宪草中减少对总统权力的限

制。在戴季陶等的压力下，孙科只得步步退让，草案每修改一次，总统的权力就扩大一步。

此外，由于蒋介石实行“攘外必先安内”的反革命政策，使国内缺少实现民主政治所要求的稳定的社会环境，加上地方吏治腐败，严重影响了制宪及宪政的实施，形成了“制宪为一事，造成圆满实施宪政之环境又为一事”<sup>②</sup>。

孙科一次次向现实妥协，一次次改变初衷正表明了他内心的种种矛盾和无奈。这样制订出来的宪草，虽和民国以来的其它宪法相比有一定进步意义，但它只具法律形式却无民主内容，只是给党治披上了法律的外衣。这样的宪法草案遭到进步党派和人民大众的反对是意料中的。

注释：①⑦《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》荣孟源主编，光明日报出版社第129页；第180页。

②④《孙科对报界谈话》《申报》1932年4月26日。③《孙科对时局谈话》《申报》1932年4月25日。⑤于右任《放弃训政与中国革命之危机》《中央日报》1932年5月5日。

⑥⑧孙科《担任立法院院长的使命和今后的希望》《孙科文集》台湾商务印书馆1970年版（以下简称《文集》），第260页。

⑨⑩⑪孙科《制宪经过及宪法中的几个重要问题》《文集》第305页、第311页、第311—312页。⑫⑬孙科《实行宪政之意义与国民应有之认识》《文集》第270页。

⑭孙科《我们需要何种宪法》《文集》第263—264页。⑮孙科《宪草的精神》《文集》第270页。⑯⑰乔宝泰《五五宪草的制定及其述评》（台）《中国近代现代史论集》[28]第二十五编《建国十年》第294页。

⑱⑲参见《中华民国宪法史前编序》张其昀主编《国父全书》台北国防研究院发行第1051页。

⑳⑳孙科《我国宪法与欧美宪法的区别》《文集》第315页。㉑孙科《“五五宪草”检讨之收获》《文集》第365—366页。

㉒⑳孙科《“五五宪草”初稿值得研究的几个问题》《文集》第277页。㉓转引自徐矛《中华民国政治制度史》上海人民出版社1992年7月出版第233页。

㉔孙科《中国宪法中的几个问题》《文集》第295页。㉕孙科《最近草案讨论情形》《文集》第287页。㉖孙科《宪法草案最后一次修正之经过情形》《文集》第301页。㉗《中华民国宪法草案》《申报》1936年5月3日。㉘萨孟武《中华民国宪法草案的特质》《东方杂志》三十三卷第十二号。

㉙转引自高军《论孙科革新国民党的努力及其失败》。《南京大学学报》（哲社）1988年，第3期，第139页。㉚王宠惠《五权宪法》，见孔繁霖《五五宪草之评议》上编。

责任编辑：章育良