

# 孙科与“五五宪草”

石柏林

20世纪30年代,国民党内部曾存在着民主势力与独裁势力的激烈斗争。以孙科为核心的“太子派”,为反对国民党内的个人独裁势力,曾作出过积极努力。在蒋介石下野期间,孙科被各派公推为行政院长。1932年1月1日组阁的孙科政府,面临着财政和外交两大危机(财政上宋子文设置障碍弄不到钱、外交上力主抗日得不到蒋汪支持),仅仅1个月,因无法支撑局面而只好请求辞职。是年2月,孙科开始出任立法院长。

“九·一八”事变后,国民要求抗日的呼声日益高涨。但蒋介石集团顽固推行“攘外必先安内”的“剿共”政策,一方面加强特务统治和保甲“连坐”制度,另一方面对中共革命根据地进行了疯狂“围剿”,导致国内政治形势恶化。为稳定国内局势,国民党于1932年12月15日至22日召开了四届三中全会。会议进行的第一天,孙科便与伍朝枢、马超俊等20名中央执行委员联名提出了《集中国力挽救危亡案》,该案内容包括外交方针、促进宪政和加强国际等三个方面。其中关于促进宪政实施的内容主要是根据孙中山的五权宪法理论,要求设立国家最高权力的国民代表大会制度、地方设置省民代表大会的地方民意代表制度,并以国家根本大法的形式确定下来。全会顺利通过了孙科等人的提案,并作出了如下决议:在宪政方面,一是于最近期间积极遵行建国大纲所规定之地方自治工作,以继续进行宪政开始之筹备;二是拟定二十四年三月(即1935年3月孙中山逝世10周年)召开国民大会,议决宪法,并决定颁布宪法日期;三是立法院应速起草宪法草案发表,以备国民之研讨。

根据四届三中全会决议,孙科立即着手宪法起

草的准备工作。1933年1月20日,立法院成立了由40人组成的宪法起草委员会,以孙科为委员长,吴经熊、张知本为副委员长。宪草委员会从1933年1月开始起草工作,到1936年5月5日正式公布宪法草案,共计用了3年零4个月的时间,其间七易其稿,并三次公开发表征求意见。根据宪草的拟定及其内容变化,“五五宪草”的出台大致经过了三个阶段。

第一阶段,从立法院成立宪草委员会到第三稿止,是宪草的起草阶段。这一阶段的宪草是根据孙科等人在四届三中全会上有关民主宪政提案内容起草的。宪草委员会成立后,从1933年2月9日至4月27日共计开会13次,主要研究确定了宪法起草的重要原则,并推举吴经熊、张知本、马寅初、焦易堂、陈肇英、傅秉常、吴尚鹰7人为宪草主稿员,由吴经熊执笔起草。经过一个多月的努力,宪草初稿于6月间发表。该稿为第一稿,全文分为五编214条。8月31日至11月16日,7位主稿员汇集各方意见进行整理修改,取消分编,改为十章166条,此为第二稿。11月30日至1934年2月13日,宪草委员会继续审议,又减去6条,3月1日公开见报,此为第三稿。宪草发表后,宪草委员会使命结束。以上三稿,大致贯穿了孙科等人在四届三中全会提案中有关实施宪政的基本精神,具体体现在五个方面:

第一,有关条文具有维护国家主权、独立和领土完整以及明显反对日本帝国主义侵略的含义。一稿规定:中华民族以正义和平为本,但对于国外之侵略强权政府应抵御之;他国以武力侵占中华民国之土地不得以媾和或订立和平条约割让之。作为宪法草稿,这是最基本的原则。

第二,基本上体现了西方国家政治体制的民主

性,国民大会被规定为国家的最高权力机关。一稿规定,国民大会的职权是选举和罢免总统、副总统、立法委员、监察委员及司法、考试两院正副院长,提出和复决法律,审核政府政治报告等等;二稿还规定在国民大会期间设立一个国民委员会,由21名委员组成,委员由国民大会选举,但不以国民代表为限。该委员会在国民大会闭会期间代替大会秘书处工作,负责筹备召开下届国大。该委员会也可以弹劾正副总统及行政、司法、考试正副院长和其他政府重要官员。国民委员会之设,既发展了孙中山关于民主政治体制构想的设计,又弥补了孙中山关于国民大会制度理论的不足,使国民大会的职权落到了实处,对中国民主政治的建设具有重要意义。

第三,分散行政权力,避免专制独裁。国家的行政实权操之于行政院之手,总统只是名义上的国家元首。一稿规定,国民政府以总统为对内对外之代表,统率海陆空军,任期6年,不得连任;总统代表政府对外宣战媾和必须是执行立法院的决议;总统代表政府与外国签订条约非经立法院同意不能生效。二稿还取消了总统统率三军的权力,三稿则仅将总统作为国家的“对外代表”,并规定总统及五院各对国民大会负责。

第四,对地主资产阶级的超额剥削和广大人民群众的贫苦生活给予了一定程度的注意。一稿至三

稿均规定,按累进税率征收所得税及遗产税,制定合理之赢余分配制度以平衡劳资之经济利益,限制私人资本之借贷利息及不动产使用之租金,平准粮食及其他生活必需品之价格。

第五,明确规定中央与地方采用均权制。即:凡事务有全国一致之性质者,划归中央,有因地制宜之性质者划归地方。宪草在原则上规定了划分中央与地方事权的界限。

从上述五个方面的内容来看,宪草前三稿基本上体现了孙中山有关中国民主政体的新构想,符合孙中山民主政治思想的原意。由此可见,孙科领导的宪法起草委员会是力图实现孙中山的遗愿,在中国实现民主政治制度的。

然而,当进入“五五宪草”的第二阶段后,国民党内的独裁势力开始逐步占据上风,这种政治局势的变化对“五五宪草”贯彻孙中山的民主政治方案产生了严重影响。但孙科却仍在为捍卫前三稿宪草中所规定的原则而作出不懈的努力。

第二阶段是宪法草案的所谓审查阶段。按最高当局的意图,宪草起草委员会解散后,接着又组成了以傅秉常、林彬、陶履谦3人负责的36人审查委员会。1934年6月13日至29日,审查委员会对宪草第三稿重新修改整理,将全文改为十二章180条,7月9日发表,此为第四稿。9月14日,该稿交立法院讨论,10月16日三读会通过,全文为十二章178条,此为第五稿。

第四、第五两稿与前三稿相比,内容已经开始发生重大变化,其中最突出的是降低了国民大会的职权,扩大了总统的职权。四稿规定,总统任期4年,连选得连任一次;总统为国家元首,对外代表中华民国,同时兼为行政首领总揽行政权,对国民大会负责;总统得依法行使下列职权:公布法律、发布命令,统帅陆海空三军,行使宣战媾和及缔结条约之权,行使宣布戒严解严及大赦、特赦、减刑、复刑之权,行使任免文武官员及授予荣典之权等等。前三稿规定,总统为荣誉之首,不负实际行政之责,其行政权力具体由行政院行使,这种规定的实质是实行责任内阁制;而第四、五两稿则已将内阁制改为总统制。国民大会在前三稿中,其作用不仅相当于西方的国会(因其不被解散,其职权比西方国会实际为大),而且是一种实实在在的最高权力机关;但在后两稿中,国民大会已失去了最高权力机关的职能,其职权仅仅为制定



傅秉常

宪法(实际上只是对国民党中央执行委员会审定的宪法草案起表决机器的作用)和选举总统。

显然,经过审查修改后的宪草四、五两稿,其民主色彩已不如前三稿浓厚。但这一切的出现都不是孙科及其太子派所能阻止的。因为此时的国民党在对中共所领导的根据地进行五次“围剿”后,自认为统治地位已经稳固,故大肆强调“以党治国”。孙科对“以党治国”这张王牌,显然是提不出反对理由的。况且,胡汉民任立法院长之时,曾被蒋介石软禁扣押(胡汉民主要是用“党治”来反对蒋介石个人的“人治”),也足见立法院长地位的软弱。蒋介石之流正是以“党治”为幌子,行“党治”之下的个人专制之实的。不过,一旦孙科等人可以找到反对蒋氏专制之理由时,其也就不会沉默不语了。

第三阶段为宪草的定型阶段。1934年12月14日,国民党四届五中全会对宪草第五稿作出如下决议:“中华民国宪法,应遵奉总理之三民主义,以期建立民有、民治、民享之国家。同时应审察中华民族目前所处之环境及其危险,斟酌实际政治经验,以造成运用灵敏,能集中国力之制度。本草案应交常会,依此原则,郑重核议。”四届五中全会议决的宪草修改原则,实际上是以日本侵华、中华民族处境“危险”及中国过去的“政治经验”证明不宜过早过快实施民主宪政为借口,不肯将国民党掌握的全国统治大权“还政于民”,而想继续以“训导者”的身份维系并巩固其一党专政体制,因为只有继续保持国民党一党专政的强化统治体制,才能“造成运用灵敏能集中国力之制度”。所以,根据这种继续强化党治的原则,国民党中常会在经过10个月的审查之后,于1935年10月17日在第192次常会上拟定了宪草修改原则五条:(一)为郑重革命之历史基础,应以三民主义建国大纲及训政时期约法之精神,为宪法草案之所本;(二)政府之组织,应斟酌实际政治经验,以造成运用灵敏,能集中国力之制度,行政权行使之限制,不宜有刚性之规定;(三)中央政府及地方制度,在宪法草案内,应以职权上为大体规定,其组织以法律定之;(四)宪法草案中有必须规定之条文,而事实上又不能即时施行,或不能同时实行于全国者,其实施程序,应以法律定之;(五)宪法条文,不宜繁多,文字务求简明。第192次常会所订宪草修改原则,从表面看来好像与四届三中全会所定原则的基本精神一致,但在实质上却存在着较大的不同。因为它虽然强调

国家权力必须集中在国民党手里,但它所着重强调的却是要以“训政约法”为蓝本。强调以“训政约法”为蓝本,这就意味着要对孙科等人辛苦数载起草修改的宪法草案稿弃之不顾,转而另起炉灶,这是孙科所反对的。

所谓训政约法,是1931年5月5日蒋介石排斥了各方反蒋势力(包括软禁胡汉民)之后召开的国民会议所通过的一部具有宪法性质的训政时期的根本大法,全称为《中华民国训政时期约法》,共计八章89条。训政约法对国民政府主席的职权规定是:国民政府主席是全国最高统治者,对内对外代表国家,统帅陆海空三军,行使宣战、媾和、缔约、编制国家财政预算、任免一切文武重要官吏等多项权力。该约法的最大特点是国民政府主席的职权行使不受任何约束,他不对任何民意机关负责,亦不受任何民意机关监督;相反,政府主要官吏却要要对主席负责。此种规定,实质上是一种变相的君主制。这部约法的出笼,曾经导致过全国空前的反蒋运动,使得全国处于一种分裂状态。蒋介石在第192次常会上重提以训政约法为蓝本修订宪草之事,是因为其第三次上台后以军事委员会委员长的身份掌握着国民政府的实权,如果实行总统选举,非他莫属,故而想为他进一步专权制定法律依据。

对于蒋氏的意图,孙科是清楚的。因为蒋介石一



李文范

贯以孙中山的信徒自居，且自命为是遵奉总理遗教的人，不管他排挤谁，也不会排挤孙科，即便对孙科不满，表面上也还要作出亲热的样子，所以，孙科能够长时间的呆在立法院长的位置上。作为孙科，虽然心里对重提训政约法之事不满，但在表面上也不能与蒋氏执意过不去，因而只能搞折衷主义。1935年10月24日，立法院根据中常会决议，将第五稿压缩修改后进行讨论，25日三读会通过，全文为八章150条，此为第六稿。1935年11月，国民党五全大会决定由第五届中央执行委员会修改定稿，并决定1936年5月5日为宪草公布日期。为此，第五届中央执行委员会组成了以叶楚傖、李文范为首的19人审议委员会，该会经过征求蒋汪（精卫）等人的意见后，归纳了23条修正意见，于1936年4月23日提交中常会讨论。中常会照案发交立法院。立法院将第六稿重新整理后于5月1日三读通过，5日公布。至此，《中华民国宪法草案》（即“五五宪草”）就这样正式抛出来了。

“五五宪草”共八章148条。总纲规定，中华民国为三民主义共和国。政治体制以孙中山所确立的五权分立原则为基础。宪草中规定的总统制，总统并没有像训政约法中的国民政府主席那样大的独裁权力。宪草中的总统地位与职权，略低于美国的总统而又高于实行内阁制的国家元首。根据宪草规定，总统对外代表国家，统率全国陆海空军，依法行使宣战、媾和、缔约、大赦、特赦、减刑、复权、宣布戒严、解严、任免文武官员、授予荣典及紧急命令权等诸种权力，而且行政院长、政务委员及各部长均由总统任免。从这些权力来看，宪草中的总统与美国总统制中的总统，其权力是相等的。但美国的总统，既是国家元首，又是国家的实际行政首脑，直接处理政务。而宪草中的总统，只是国家元首，不是行政首脑，其情形与孙中山在南京临时政府时期“临时约法”中规定实行的内阁制的总统有些相似。宪草第55条规定，行政院为中央政府行使行政权之最高机关。这条规定表明国家行政不由总统直接处理，而由行政院直接负责。行政院处理的重要政务，如提出立法院的法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案等等，均应经过行政会议议决（行政会议由行政院正副院长、政务委员、各部长官组成，是行政院的最高权力

机关）。总统如对行政事务有不同意见时，得提交行政会议，不能直接作出决定。总统发布紧急命令时，亦须经过行政会议议决。由此可见，宪草规定的总统制与美国的总统制是有明显区别的。但是，宪草中的总统与实行内阁制下的总统也有不同之处。宪草第59条规定，行政院对总统负责。这一规定似乎表明宪草中的总统与内阁制下的总统有相似的地方，其实不然。内阁制的主要精神是以内阁代替元首对国会负实际上的政治责任，国会不予信任时，则或是内阁辞职，或是解散国会重新选举，以定内阁去留。而宪草第46条规定行政院各长官不能代总统对国民大会负责而对总统负责，且不能以国民大会为对立机构（即不能解散国民大会），因而宪草中的总统不能看作是内阁制下的总统。实际上，前者比后者拥有的权力要大得多。但前者在发布命令、公布法律时，须经有关主管长官副署，这种副署权的确立，对总统的权力又有一定的牵制作用。因此，宪草中规定的总统制，是介于美国总统制和英国内阁制之间的一种折衷制度，只是总统制的成份多一些。这种特殊现象恰好体现了孙中山设计的五权制政府的特征。在设立总统制这一方面，应该说还是符合孙中山的设想的。能够有这一结局，恐怕还得归功于孙科等人的巧妙周旋。不过，蒋介石对此并不满意，在40年代后期正式通过宪法或是举行总统选举时，又极力图谋改变此种结局。

此外，在有关五院设置以及五院与国民大会的关系方面，也体现了五权宪法精神。行政、立法、司法、考试、监察五院在一定程度上可以相互制约。虽然行政院对总统负责，但总统与其他四院均须对国民大会负责。宪草尽管采用了总统制，但它是五权政制之中的总统制，不是美国式的总统制，因而总统不能完全形成独裁局面。所以，宪草中的中央政治体制，不能简单地认为是一种总统独裁制，它仍然属于一种民主性的政体。因此，在一定意义上来看，“五五宪草”也是中国政治民主化过程中的一个重要步骤。我们不能简单地予以否定或一骂了之。它是无数专家学者和众多的民主人士经过努力才得到的一种结果。而在这一过程中，作为立法院长的孙科，自然也发挥了其相应的作用。