

〈政制改革的大路〉¹

胡適

《獨立》第一六二號有兩篇討論政制改革的文章。一篇是陳之邁先生的〈政制改革的必要〉，一篇是錢端升先生的〈對於六中全會的期望〉。他們兩位同有兩個大前提：

- (1) 今日政制有改革的必要。
- (2) 今日不必開放政權，取消黨治。

談到具體主張，他們就不同了。陳之邁先生主張兩點：

- 1.承認國民黨裡各種派別，讓它們組織起公開的集團，各提出政綱來，由中執委揀選一個集團來組織政府。到了中執委不信任政府時，可以更換政府，另推別個集團來組織政府。
- 2.中政會的組織應改革：中政會是代表中執委監督政府的機關，政府須對它負責，故中政會裡須有代表兩個政團以上的中執委。政府不能履行它的政綱時，中政會得召集中執委全會來更換政府。

錢端升先生主張三點：

- 1.黨內各派應在一個最高領袖之下團結起來。——這個領袖，錢先生承認只有蔣介石先生最適宜。
- 2.蔣先生雖做最高領袖，但不宜做一個獨裁者，——只可做一個「不居名而有其實的最高領袖」。
- 3.改革中政會議的組織，人數減至十五人至二十人，委員絕對不兼任何官職，任何官員亦絕對不參加決議。

在這六中全會將召集之時，中樞政制將有個改革的機會，我們當然歡迎政制改革的討論。現在這種討論已由錢陳兩位政治學者開始了，我們盼望關心國事的人都認真想想這些問題，都參加這種討論。我雖不是政治學者，讀了錢陳兩先生的文章，也有一點門外漢的意見，現在寫出來，請他們兩位和別位政論家切實指教。

先討論他們共同的大前提。

關於今日有改革政制的必要，我完全贊同。錢先生說：「中央現行的政制，既不合政治學原理，又不適目前的國情，無怪其既無力量，又無效率。」陳先生也說「現在的政治制度根本有不妥當的地方」。這都是我完全同意的。

¹ 載於《獨立評論》，第163號（1935年8月11日），頁2-9。

但是錢陳二先生都不主張開放政權，解除黨治。這一個前提，我始終不很能瞭解。錢先生說：

我們的討論仍以黨治為出發點，因為我們深信在此國難嚴重之中，維持黨政府的系統為最方便的改良內政之道。

陳先生說：

我的意思並不是說現在要開放政權，叫別的人組織別的黨在國民黨的臥榻之旁鼾睡。這是不可能的事實：在民主政治未曾確立以前沒有主權者來裁判那個政黨應當執政，那個政黨應當下臺，現在去玩民選的把戲是不會比民初或民二十高明多少的：事實上我們目今也找不到一班人能組織一個政黨和那創造共和提倡三民主義的國民黨抗衡的，勉強開放黨禁只有重新開演民初黨派合縱連橫的怪劇。

這些理由，我看都不很充足。第一，維持黨政府的系統並不一定是「最方便的改良內政之道」。這個道理很容易說明：「黨的內部組織不健全，派別是分歧的，並且沒有一個集團有力量消滅其他的集團，不特在各省如此，在中央亦是如此。」這是陳先生的話。這樣的狀態是不是最方便的改良內政之道？就拿錢先生主張的最高領袖制來說罷，錢先生也說：「七八年來，黨的分裂，黨不能團結，幾無不以反蔣，或不與蔣合作為主因。」這樣的狀態是不是最方便的改革政制的條件？

第二，陳先生顧慮到「在民主政治未曾確立以前，沒有主權者來裁判那個政黨應當執政，那個政黨應當下臺」。這也不成問題。在「憲法修正稿」裡，這個主權者是國民大會和國民委員會。在「憲法草案」裡，這個主權者是國民大會。在「憲草」的總統制之下，總統就可以任免行政院長。這都是主持政權更替的合法機關。

第三，陳先生又說：「事實上我們目今也找不到一班人能組織一個政黨和那創造共和提倡三民主義的國民黨抗衡的。」這正是不妨開放政權的絕好理由。在最近期間，國民黨的政權是很穩固，不怕新興的政黨起來奪取的。因為開放之後，政權有個可以被人取而代之的可能，國民黨的政權也許可以比現在幹的更高明一點。今日黨治的腐敗，大半是由於沒有合法的政敵的監督。樹立一個或多個競爭的政黨正是改良國民黨自身的最好方法。

我們為「那創造共和提倡三民主義的國民黨」設想，此時正是絕好的開放政權的時機了。在一個多月之前，中央曾因華北問題取消了河北全省和平津兩市的黨部，黨內無人抗議，黨外也無人抗議，政府也無法抗拒。其實在黨權高於一切的政體之下，取消一個大省的黨部，就等於英國取消國會一樣的嚴重。這樣嚴重的事件，應該可以使黨內賢明的領袖大覺大悟了。這樣的政權是很難維持下去的。救濟的方法，只有拋棄黨治，公開政權的一條路子。

拋棄黨治，公開政權，這不是說國民黨立即下野。我的意思是說，國民黨將來的政權應該建立在一個新的又更鞏固的基礎之上。那個新基礎就是用憲法做基礎，在憲政之下，接受人民的命令，執掌政權。上文已說過，我們眼前決不會有第二個政黨可以同國民黨抗衡的。不過在那個新的政制之下，名義是正的，人心是順的，所以基礎就也更穩固了。

所以我主張，改革政制的基本前提是放棄黨治；而放棄黨治的正當方法是提早頒布憲法，實行憲政。這是改革政制的大路。

次談錢陳兩先生的具體主張。

陳先生不主張黨外有黨，卻主張黨內有派，他要國民黨內各派都分化成公開的政團，公開的提出政綱來作政治的競爭。「黨內無派」的口號久已拋棄了，當日創此半句口號的人也早已建立新派系了。還有那上半句「黨外無黨」，也沒有存在的理由。既許黨內有派，何以不許黨外有黨？如果有負責任的國民提出「具體的應付內政外交的策略」，何以不許在國民黨各派以外去組織政黨？

老實說，我是不贊成政黨政治的。我不信民主政治必須經過政黨政治的一個階段。此話說來太長，現在表過不提。我只要說，我不贊成政黨，我尤不贊成「黨權高於一切」的奇談。我的常識告訴我：人民的福利高於一切，國家的生命高於一切。如果此時可以自由組黨，我也不會加入任何黨去的。可是我的意思總覺得，為公道計，為收拾全國人心計，國民黨應該公開政權，容許全國人民自由組織政治團體。

陳錢兩先生都提到國民黨內部的團結問題。陳先生要用分化合作的方式來謀黨內的團結，錢先生要在一個最高領袖之下謀黨內的團結。我要指出一個重要觀點：今日需要團結的，是全國的人心，不是三五個不合作的老頭子，也不是三五組不合作的私人派系。陳錢兩先生的方案，都只顧到了那三五人，或三五小組，而都忽略了那更廣大的全國人心。司太林放逐了托洛茨基，何妨於他建國的大計？我們現在讀托洛茨基的自傳，最感覺不愉快的是他那樣悻悻然刻劃私人黨爭的瑣細，把司太林，齊諾維夫諸人都罵的不值半個紙盧布。其實最要緊的是要問：抓住政權的人們是不是真能拚命做出一點建國的成績來，使絕大多數人的心理都公認他們抓住政權不是為一二人或某一組的私利？

所以今日當前的問題，不是三五人的合作不合作，也不是三五個小組的團結不團結。今日的真問題是收拾全國的人心。當「九一八」事件之後，政府的領袖首先謀黨內的團結，開了許久的團結會議，結果還是至今沒有團結成功。然而這四年的國難卻漸漸使得國家統一大進步了。今日政府力量之強，遠過四年前的狀況，這是有目共睹的事實。四年中政治統一的進步，並不是由於三五個人的團結；今日政府的弱點也並不是由於三五個人的不合作。

這四年的歷史的教訓是：統一全國容易，團結黨內很難。全國的人心是容易收拾的：當淞滬血戰的時期，全國的人真是「萬眾一心」的擁護十九路軍。但福建的「人民政府」起來時，十九路軍的槍尖轉向內，就不能得到各地的響應了。這樣「捷如影響」的反應，難道我們不看見！黨內的私鬥就不同了。他們的爭點或是私怨，或是私利，又往往不敢公然承認，總要借幾個大名目大口號來作遮掩。他們罵政府不抗敵，他們自己抗敵了嗎？他們罵政府貪污，他們自己不貪污了嗎？他們罵政府壓迫言論自由，他們自己真容許言論自由了嗎？在這種私鬥重於公誼的態度之下，黨內的團結是很難做到的。

所以我主張，政制改革的下手方法是要把眼光放大些，著眼要在全國人心的團結，而不在黨內三五人的團結。能團結全國人心了，那三五人也不會永遠高蹈東海之濱的；若不能團結全國的人心，即使一兩個天下之大老扶杖來歸，也何補於政治的改革，何益於建國的大計？

而今日收拾全國人心的方法，除了一致禦侮之外，莫如廢除黨治，公開政權，實行憲政。在憲政之下，黨內如有不能合作的領袖，他們盡可以自由分化，另組政黨。如此，則黨內派別的分歧，首領的不合作，都不了而自了了。

這是政制改革的大路。

其次，錢陳兩先生都主張改革中政會議。在我提出憲政前提之下，中政會議本不成問題。錢陳二先生要的一個和平更替政權的機關。我在上文已說過，在憲政之下，這個和平更替政權的機關是國民大會。憲法初稿和修稿都有「行政院設院長一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意，任免之」一條。去年立法院最後通過的憲法草案把這個國民委員會取消了。憲草在中政會議審查時是否還可以修正，現在我們不能預言。但無論如何，在憲法之下，我們不愁沒有一個合法的政權更替的機關。

中政會議的全名是「中國國民黨中央政治會議」。在現在的黨治之下，黨內重要領袖都要管部管院；既管院部了，又都不願上頭有個最後決議的機關管住他們，所以他們又都要兼任中政會議的委員。結果當然成了陳先生說的「監督者和被監督者，負責者和負責的對象，同是一班人」的怪現象。錢陳兩位都主張把「這兩個東西分開」，但他們都不明白這個怪現象所以形成的事實。原來國民黨的黨政組織太繁重了，事實上一個部長只是一個第六級的小官，部長之上有院長，院長之上有五院合組的國民政府，政府之上有中政會議，中政會議之上有中執委全會，最後還有全國代表大會。四中全會改革的國民政府組織法，把行政院升作政府，把國民政府主席改作蓋印畫諾的機關，於是這六層寶塔並作四級了。然而最重要的可以衝突的兩級——五院與中政會議——依然存在。既捨不得部院的實權，又不願得了實權而反受人管轄牽制，於是非兼職不可了。事實上，政府的決議如果天天

有被中政會議否決的危險，也不是行政效率上所應該有的事。所以這種辦法也自有它存在的理由。錢陳二位的建議，完全不能解決這個事實上的困難，我可以斷定這個辦法是不會被接受的。

當九一八事變之後，上海南京大談全國團結，當時就有人建議，把中政會議放大，請黨外名人加入十八人。吳稚暉先生就指出中政會議是「中國國民黨中央政治會議」，加入的黨外委員必須有中委兩人的介紹，加入黨籍。可是那就又不成其為「開放政權」的表示了。於是一場議論終於沒辦法而散。現在錢端升先生又提議中政會議「少數不妨為國內其他的領袖」，「非黨員的領袖不妨由全會特予黨籍」。這個辦法正是四年前的老話。我想「國內其他的領袖」恐怕不十分熱心接受這種特予的榮譽罷。

所以中政會議是無法改革的。因為它是代表黨來監督政府的，現在黨的勢力實不能監督政府，而政府也實不願受黨的監督，於是只有自己監督自己了。

所以改革中政會議也不如實行憲政，讓人民的代表機關來監督政府。這是改革政制的大路。

最後，我們可以談談錢先生要請蔣介石先生作最高領袖但又不要他獨裁的主張。

第一，錢先生為什麼一面要蔣先生做黨內的最高領袖，一面又要我們黨外人「一致的擁護承認」呢？蔣先生是不是一個黨的最高領袖，那不過是一黨的私事，於我們何干？何必要我們「非黨員，不反蔣，而又多少能領導國民的人們」來擁護他，承認他？況且我們黨外人又如何能「力促黨內非蔣各派……擁他為領袖」？例如錢先生說的胡展堂先生的態度，豈是我們黨外人能轉移的嗎？

我要用孟子的話對錢先生說：「先生之志則大矣，先生之號則不可。」我們此時需要一個偉大的領袖來領導解救國難，但是這個領袖必須是一國的領袖，而不是一黨一派的領袖。他自己盡可以繼續站在黨內做一黨的領袖，正如他盡可以站在軍中做一軍的領袖一樣。但他的眼光必須遠超出黨的利益之外，必須看到整個國家的利益。不能如此的，決不夠資格做一國的領袖。

蔣介石先生在今日確有做一國領袖的資格，這並不是因為「他最有實力」，最有實力的人往往未必能做一國的領袖。他的資格正是錢先生說的「他近幾年來所得到的進步」。他長進了；氣度變闊大了，態度變和平了。他的見解也許有錯誤，他的措施也許有很不能滿人意的，但大家漸漸承認他不是自私的，也不是為一黨一派人謀利益的。在這幾年之中，全國人心目中漸漸感覺到一個人總在那裡埋頭苦幹，挺起肩膀來挑擔子，不辭勞苦，不避怨謗，並且「能相當的容納異己者的要求，尊重異己者的看法」。在這一個沒有領袖人才教育的國家裡，這樣一個能跟著經驗長進的人物，當然要逐漸得著國人的承認。

所以蔣先生之成為全國公認的領袖，是個事實的問題，因為全國沒有一個別人能和他競爭這個領袖的地位。

但是錢先生又說：「蔣先生不應做獨裁者。」這個主張出於主張極權主義的錢端升先生的筆下，是很可驚異，也很可佩服的。

只可惜錢先生沒有充分說明蔣先生應該如何做方才可以做最高領袖而又不獨裁。他只說：

(1)「在名義上，此時絕不宜為總理及總統。」

(2)「務須做事比普通領袖多，責任比普通領袖重，而名義及享受則無別於別的領袖。」

(3)「他應繼續為最高的軍事長官。其他的事項，得主管院及中政會的同意後，亦可劃歸軍事機關全權辦理；但為保持行政系統起見，不應輕易支劃。蔣先生應留意於大政方針貫徹，及國民自衛力量的充實；但為分工合作起見，應充分信賴其他人材來分司各部行政。二三年來南京各機關的缺乏推動能力是不足為訓的。」

這裡的三點，應該合看。他不宜做總理或總統，只應繼續做軍事最高領袖。他的責任應該劃分清楚，應該充分信賴各部主管長官，使他們積極負責，他不應越俎代謀。

錢先生提出的三點，前兩點是蔣先生能做的，後一點是他不容易做到的。蔣介石先生的最大缺點在於他不能把他自己的權限明白規定，在於他愛干涉到他的職權以外的事。軍事之外，內政、外交、財政、教育、實業、交通、煙禁、衛生，中央的和各省的，都往往有他個人積極干預的痕跡。其實這不是獨裁，只是打雜；這不是總攬萬機，只是侵官。打雜是事實上決不會做的好的，因為天下沒有萬知萬能的人，所以也沒有一個能兼百官之事。侵官之害能使主管官吏不能負責做事。譬如一個校長時常干預教務長的事，則教務長的命令必不能被人看作最後的決定，而人人皆想僥倖，事事皆要越過教務長而請命於校長。如此則校長變成教務長，而教務長無事可辦了。結果是校長忙的要命，而教務的事也終於辦不好。所以古人說：

庖人雖不善庖，尸祝不越俎而代之矣。

又說：

處尊位者如尸，守官者如祝宰。尸雖能剝狗燒彘，弗為也；弗能，無虧也。俎豆之列次，黍稷之先後，雖知，弗教也；弗能，無害也。

這兩段政治哲學，都是蔣先生應該考慮的。蔣先生的地位，和墨索里尼不同，和希忒拉也不同。他的特殊地位是雙重的，一面他是一個全國的領袖，一面他又是一個軍事最高長官。以前者的資格，他應該實行「處尊位者如尸」的哲學；以後

者的資格，他卻應該實行「守官者如祝宰」的哲學。軍事長官是「守官」之責，有他的專門職責；有專守的職責而干預其他部分的職責，就成了尸祝越俎而干預庖人，他的敵人就可以說他「軍人干政」了。最高領袖是「處高位」，他的任務是自居於無知，而以眾人之所知為知；自處於無能，而以眾人之所能為能；自安於無為，而以眾人之所為為為。凡察察以為明，瑣瑣以為能，都不是做最高領袖之道。

所以錢先生說的最高領袖而不獨裁，正是明白政治原理的學人的看法。可惜他沒有明白指出蔣先生的雙重地位，所以他說的方案還不能說的透澈。透澈的說法，好像應該是這樣的：蔣先生應該認清他的「官守」，明定他的權限。不可用軍事最高長官的命令來干預他的「官守」以外的政事。同時，他的領袖地位使他當然與聞國家的大政方針，他在這一方面應該自處於備政府諮詢的地位，而不當取直接干預的方式。最淺近的比例是日本的西園寺公，西園寺無一兵一卒，而每次國家的政府首領都由他決定，決定之後他即退藏於密，不再干預。西園寺的地位完全是備政府諮詢顧問而已，而他越謙退，他的地位卻越隆高，他的意見越有效力。何況今日一個掌握全國軍事大權的最高領袖呢？

這是我為錢先生的「最高領袖而不獨裁」的主張下的解釋。這三年多，蔣先生的聲望的增高，毀謗的減少，其間也很得力於他的讓出國民政府主席，讓出行政院，而用全力做他的軍事職責。蔣汪合作的大功效在此。因為他不當政府的正面，獨裁的形式減少了，所以他的領袖地位更增高了。這也可以證明最高的領袖不必採取獨裁的方式。

倘使蔣先生能明白這段歷史的教訓，他應該用他的聲望與地位，毅然進一步作憲政的主張，毅然出來擁護憲法草案，促進憲政的實行，使國家政制有一個根本改革的機會，使政府各部分的權限都有一個憲法的規定，使全國的政權重新建立在憲法的基礎之上；而他自己則不做總統，不組政府，始終用全力為國家充實自衛的力量，用其餘力備政府的諮詢顧問，作一個有實力的西園寺公，作一個不做總統的興登堡，——倘使他能如此做，那才是真正做到了不獨裁的全國最高領袖。只有一個守法護憲的領袖是真正不獨裁而可以得全國擁戴的最高領袖。那是政制改革的大路。

二十四，八，五夜