

1946年政协会议与中国宪政设计

刘山鹰

【我要评论】 【该文章阅读量: 145】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

【内容提要】1946年政协会议是中国宪政史上极其重要的一幕。在国内外各种因素的促成下,包括国民党、共产党、民主同盟、青年党在内的国内各派政治力量达成了宪政共识,即:改组国民党一党专政的政府,在中国通过一部民主的宪法,建立一个两院国会制、责任内阁制和省自治制度的宪政国家。但是,由于东北战争的爆发,该方案最终未能实现。

【关键词】中国国民党;中国共产党;民主同盟;政协会议;宪政

一、政协会议开幕式上的宪政共识

抗战胜利后,国共双方虽然进行了重庆谈判,签署了《双十协定》,但这并没有避免双方之间爆发战争。在赶走日本侵略者之后,中国又面临着爆发全面内战的危险。在国内外各种力量的呼吁和促成下,双方最终签署了停战协定。并按照《双十协定》中有关召开政协会议决定“政治民主化、军队国家化”等重大事项之约定,在停战协定签订的当天,即1946年1月10日上午,政治协商会议在重庆国民政府礼堂开幕。

蒋介石在开幕词中说:“本会议召集的目的,是邀集各党派代表和社会贤达来共商国是。……今后政治上和社会上一切的设施,都要尽量纳之于正常的轨辙,加强法治的精神,以立宪政的基础。”接着,蒋介石提出了三点希望:“一是要真诚坦白,树立民主的楷模。在巩固国本的共同认识之下,都能充分坦白地提出主张,不必有所隐讳或保留。……唯有坦白,才见得真诚。也唯有牺牲成见,择善而从,才能成立合理而有益的决议。二要大公无私,顾全国家的利益。在国家民族整个利益之前,所有党派或个人部分的成见,应无不可以牺牲,无不可以让步。为了成立有效的决议,有时候撤销我们的提案,比之坚持我们的主张,更有伟大的价值。三要高瞻远瞩,正视国家的前途。要开辟建国的前途,促使我们国家的进步,而决不可以使国家停滞在百事落后的地位,甚至于造成国家的退步。”

周恩来代表共产党致词,他表示:“十八年内战惨痛的经验,人民的痛苦,使我们今天在先烈的昭示下,在中山先生遗像之前,应痛下决心,不仅在今天下令停战,而且要永远使中国不再发生内战”。“政治协商会议,就要请各党代表及社会贤达,一起来订出如何实现政治民主化、军队国家化及党派平等合法的方案,并在此过渡期中,我们提议要在共同纲领的基础之上,实现各党派,无党派代表人士合作的举国一致的政府。”要“去掉一切落伍陈腐和不时宜的制度和办法,信赖人民,依靠人民,实现民有、民治、民享的政治”。

政协会议的目标与任务,主要是由各党派协商如何结束国民党的一党统治,以及如何实行宪政。自国民党一党训政以来,它是第一次由国内各种政治派别平等、公开地决定国家大事。抗战期间虽有国民参政会,各党派借国民参政会可以参与到国家的政治生活中来。但参政会明显地是一种咨询性质的机关,可以提供意见,发表评论,提出建议案,但是它没有决定国事的权力。因此,虽然国民参政会本身是民主性质的,但它不改变整个国家政权的国民党一党训政的性质。它不是在国民党之上,而是在国民党之下,它通过的决议和意见,对于国民党一党训政的政权,只是一种参考。这些决议和意见是否被接受,取决于国民党而不取决于国民参政会。在国民参政会里,各党派和国民党之间的关系是不平等的。甚至国民党也不承认有什么其他党派,就连中国共产党也是以“文化团体”的名义加入国民参政会。



- 今夜,老大陆无语
- 别了,陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达:在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题:从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余:以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子,莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇:行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨
会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

政协会议与国民参政会有着本质区别。其一，承认各党派的合法地位是政协会议得以召开的前提。多个政党和政治派别的合法存在，是一个民主社会的基本政党生态。一个社会只有一个政党，肯定不是民主社会；一个社会客观上有多个党存在，但法律上不予以认可，也不是民主社会，如国民党一党训政时期；一个社会客观上有多个党存在，法律也给予认可，但各个政党之间的地位是不平等的，有“老子党”和“儿子党”的依附与被依附关系存在，同样也不能称之为民主社会。1月10日开幕的政治协议会议，同时具备上述三个条件。正如蒋介石在开幕式上的致词中所宣布的：“各政党在法律之前一律平等，并得在法律范围之内，公开活动。”其二，政协会议是多党决策体制，这与国民参政会的国民党一党决策体制有着显著不同。政协会议由国民党、共产党、民盟、青年党和无党派的社会贤达五方面的代表所组成，代表人数不等，但议案以五方面同意为通过，非取决于多数，五方各有一票权。这种议事方式跟联合国安理会五个常任理事国的议事方式类似，各方均有否决权。这样国民党虽然在政协会议中占有重要地位，但它若不和中国共产党及其他党派、无党派人士充分协商并取得相互谅解，就不可能达成协议。这是自国民党执掌全国政权以来，第一次不能仅凭一党意志便决定国家大事。

政治协商会议的召开，体现了一种实实在在的民主精神。如果政治协商会议的协商和决议，确实能制定出中国走向民主宪政的可行方案，并且这些方案能够得到切实的执行，那么政协会议的地位，就跟美国宪政史上制宪会议的地位非常相似。如果说国共之间的停战协定铺就了一条通向中国宪政之门的道路，政协会议则是站在门前叩门，并试图推开它。

就当时而言，政协会议为中国的各种政治力量，为中国渴望和平、安宁、自由、民主的广大人民，提供了无尽的想象和希望。如果政协会议达成全面协议，且这些协议均能够得到有效遵守，那是值得人们额手相庆、大书特书的喜事，中国将从此走上宪政建国之路。如果政协会议不能得到全面协议，或者达成的协议不能得到全面遵守，那么中国不仅不能走向宪政之路，而且和平都将不保。显而易见的是，如果政协会议不能取得成果，停战协定自然会失效；用和平方式不能解决，自然会用武力的方式来解决。所以，正如无党派代表邵从恩先生在政协开幕上的致词中所希望的：

今天政治协商会议……虽然参加会议的代表，不过寥寥数十人，但实际上是全国人民以至盟邦所非常注意的，正是万目睽睽，十目所视，十手所指，异常严重，尤其是四万万无告的同胞，眼巴巴望着我们这次会议的成功，这种情形是值得我们深切的认识。外面有人说，你们这次会议，只许成功，不许失败，如果失败，使人民失望，盟邦失望，将来如何演变，还堪设想吗？所以非成功不可。但是这两个字应该怎样解释？所谓成功，是指国家成功、民族成功，不是一党一派或是个人的成功，要是一党一派或个人成功，反过来就是国家不成功；只有国家成功，才能使一党一派或个人都跟着成功，成功的界限应该在这些地方。

这番“垂涕而道”的希望和担心，准确地反映了人们又喜又怕的脆弱心态，也反映了政协会议千钧在肩的地位——只许成功，不许失败！

1月12日，周恩来鉴于国共多次谈判的经验教训，提出四点意见供政协会议讨论问题时参考：

（一）要互相承认，不要互相敌视。（二）要互相商量，不要独断。（三）要互相让步，不要独霸。（四）要互相竞赛，不是互相抵消。“以上四点，是从九年来双方商谈中得来的痛苦经验与教训。虽似泛论，但很希望各位先生和全国人民了解。这是一种由衷之言。我们诚恳希望在这次政治协商会议上，能够认识到这方面。”

周恩来的四点经验教训，表明中国共产党在与国民党的长期谈判和斗争中，在很大程度上已经领悟到了宪政国家所必须具备的基本精神。第一点意见是建立在政治多元主义的事实基础之上的。民主宪政体制的前提是多元政治的存在，没有多种政治力量和派别存在，就不存在什么宪政体制。紧接着，是一个对多元政治力量的认识问题，即对于多元政治力量的存在是无视它、抹杀它，还是承认它、接受它。承认它、接受它，是一个宽容的开放社会所具备的品质，也是一个宪政国家必备的精神特征。第二点意见“要互相商量，不要独断”，着眼的是国家大政方针的决策和政策制订。一个多元体制下的政治决策必然是民主决策，要多方面的政治力量都能表达自己的观点，并通过一定程序来决定这些观点是否被接纳。第三点“要互相让步，不要独霸”，强调的是一种妥协精神。多元利益的存在，必然会产生不同利益的矛盾和冲突，妥协是化解此类矛盾和冲突的最佳选择。如果各执一端，互不相让，必然酿至政治僵局，甚至会使得一些政治力量不顾一切地选择用武力

方式解决问题，这样的结果就不再是“让步”，而是“独霸”了。第四点“要互相竞赛，不要互相抵消”，表达的是一种多元政治体制下的激励机制和多赢机制。

周恩来的谈话虽然带有中国共产党的政治意图，却也充分表明了中国共产党在出席这次政治协商会议时，所抱有的希望解决问题的极大诚意。

出席政治协商会议的代表共38人，其中有中国国民党代表8人，中共代表7人，民主同盟代表9人，青年党代表5人，无党派人士9人。

他们代表着中国当时存在的三种主要政治力量：一股力量是中国国民党，尽量维护其一党训政格局；一股力量是中国共产党，尽量打破国民党的一党训政格局，谋求中国共产党在国内政治格局中的应有地位；民主同盟、青年党和无党派人士，既反对国民党一党专政，又不同意中国共产党拥有军队和单独的政权，他们希望在中国建立一种统一、和平、民主的资产阶级宪政体制。在反对国民党的一党训政、实现民主等一系列问题上，中国共产党和民主同盟及其他民主势力的要求，总的来说基本一致。面对现实，中国共产党接受了民盟等民主力量建立一个民主共和国的主张，并经常进行协商，在一些问题上采取联合行动。

二、修改宪法草案的前置程序：改组政府

从1月14日到1月19日，大会依照下列议程进行讨论：首先是改组政府问题；其次是施政纲领问题；第三是军事问题；第四是国民大会问题；第五是宪法草案问题。按照讨论的问题，会议分为5组：（1）改组政府组，召集人王世杰、罗隆基。（2）施政纲领组，召集人张厉生、董必武。（3）军事组，召集人胡霖、张东荪。（4）国民大会组，召集人曾琦、邓颖超。（5）宪法草案组，召集人傅斯年、陈启天。

设立这五个小组的设想是：政治协商会议的目标与任务既然在于实行宪政，那就必须先起草宪法，然后提交国民大会通过，所以设宪草小组和国民大会小组。而国民大会之召集不能由国民党一党政府包办，须由各方共同召集，因此，就须改组国民政府，容纳各党派参加政府，这样就建立了政府改组小组，协商政府改组事宜。政府改组后，宪政实施前，是一个短暂过渡时期，这一段时间如何施政，须要有一个共同纲领，所以又建立了施政纲领小组。此外，由停战会议而产生的停战执行小组，只管调处停战，而两党军队如何变成国家军队，如何实现军队国家化，如何裁军整军，还需要协商解决，所以，又建立了军事小组。在这五个小组之外，还建立了一个综合小组。综合小组的协议，等于政治协商会议全体大会的决定，所以在综合小组上什么问题都可以提出来讨论商决。其中，宪草小组只确定原则，交由宪草审议会据以修改“五五”宪草，起草整个宪法。军事小组也是只谈原则，至于整军裁军则由小组交由整军会议把原则付诸实施。

政协会议的第一个任务就是改组政府。改组政府的关键在于是否把国民党一党专政的政府改组为民主的联合政府，再由这个改组后的过渡性民主联合政府召开国民大会，制定宪法，为实行宪政奠定基础。

1月14日，中国国民党代表团提出扩大政府组织方案。国民党代表王世杰对此方案进行了说明，主要补充说明之点是：（一）国府委员就原有名额增加三分之一，现有委员三十六名，再增加三分之一，共为四十八名。（二）国府委员得由主席提请国民党外人士充任之，由中国国民党中央执行委员会通过。王世杰对此点作出附带声明，认为国民党是立于领导地位的大党，如果国民党委员的名额仅仅是比较任何他党的名额多，而不具某特定程度多数，国民党便不能履行领导的责任。（三）国民政府委员会的职权是议决立法原则、施政方针、军政大计、财政计划及预算和主席交议事项，但是没有任用各部会长官的权力。

按这个方案，其实质如中国共产党《解放日报》所评论的：“把现在已经动摇的一党专政，最后过渡到完全合法的‘宪政’式一党专政。总之，变来变去，还是一个一党专政。”

对国民党的方案，中共代表董必武主张：第一，改组政府应有一个共同纲领。第二，结束训政。国府委员会既成为最高决策机关，如果委员会无权用人，那末政策决定了，仍交一党专政下的官僚去执行，结果还是和以前一样。第三，在国府委员会中，最好是政府主要职员大党所占的地位不要超过三分之一。第四，国府委员会人选由主席提交国民党中执会或中常会通过，这还是国民党一党专政的形式。国民党中央直接干与国家最高决策机关的人选，不知由结束训政到实行宪政这一

过渡时间与训政时国民党对国家的地位，究竟有何区别？董必武还提出：确定主席有紧急处置权，会导致手令制的发展；国府委员由48人组成，开会不易运用，范围应该缩小；政府改组不应只限于行政院，应包括国民政府下各院部会的改组；政府改组后，党的费用不应再由国库开支。

罗隆基代表民主同盟对国民党的方案提出了一连串的质疑：国府委员须经国民党机关通过，这些人是否要向国民党负责？增加国府委员三分之一是整个国府委员会改组重选抑是只补充？决策与用人权分离，则部分高级长官是否向国府委员会负责，决策如何能保证其实施？方案中规定三分之一委员联名可建议，三分之二国府委员赞同有否决权，则参加府委的党外人士永远难有建议权，更谈不上否决；主席紧急处置权，紧急两字如何解释，若无限制，则可能使将来的国府委员会，等于今天的国府委员会。他还提出，改组政府要使它真能过渡到民主，不然只有过渡而无目的，就无意义。

经过激烈的争论，国民党在政府改组问题上，同意使国民政府委员会成为负有实际政治权力的最高国务机关，有决策权和用人权，主席和行政院对国府委员会负责。

接下来的问题是国府委员的名额分配。这是一个各方都极其关注的问题。国民党要求占有特定多数，而不仅是普通多数，以保证其不愿放弃的对于国家的“领导作用”。1月16日，中国共产党提出：在结束训政筹备宪政之过渡期中，必须立即扩大现有国民政府的基础，改组为能容纳全国各抗日民主党派及无党无派人士参加的、举国一致的、临时的、联合的国民政府；多数党在政府主要职位中所占的名额不得超过三分之一；改组后的政府，应脱离国民党的直接领导，任何一党经费不得由国库开支；政府所发布的一切命令，应经由会议通过及主管机关连署；改组后的政府施政方针，应以本纲领为根据。

可以说，国共双方的差距很大，其关键在于，国民党仍想维护其一党专政，象征性地让出一些名额给中国共产党及其他党派、无党派人士，而中共中央给中国共产党代表团的指示是“必须坚持破坏独裁”。双方僵持不下。

1月17日，中国共产党接到苏共中央的意见：中共不应想苏维埃化，应决心停止内战，并取得蒋同意进行民主化。中共如再不停战，美国军队和空军会压下来，要对美国有足够估计。蒋介石和国民党的顽固态度也使调停国共冲突的美国总统特使马歇尔颇为不安。马歇尔认为必须督促国民党在政治上作出一些重要的让步，特别是必须促使国民党放弃一党专政的形式，表明国民政府开始摆脱一党专政走向民主化，才能够说服中国共产党交出军队，实现在蒋介石领导下的和平统一，彻底结束两支军队与两个政权并存的局面。

1月22日，马歇尔与蒋介石会见，双方同意，在政协会议关于政治民主化的讨论结束后，即进行军队国家化问题的谈判。马歇尔告诉蒋介石，在他看来，有两个因素使其迫切需要与共产党人尽早为建立一个统一的政府和军队达成协议。其一是，在目前形势下，中国对付俄国在紧邻俄国的中国西北和东北地区加强共党政权、进一步削弱国民政府地位的行动的能力是非常脆弱的；其二是，美国陆海军力量显然不可能长期待在中国。

这样，会议最后就政府改组问题达成协议。协议规定：（一）改组后国民政府委员会为最高国务机关，不但有对方针、大计的决策之权，并有对高级官员的任免之权。（二）国民政府委员一共40人，国民党和非国民党人各占半数，否定了国民党“特定多数”的主张；同时，各党派的国民政府委员人选，亦由各党派自行提名。（三）在议事程序上，提案性质涉及施政纲领变更者，须有出席人数2/3的赞成，始得决议。（四）取消了主席的紧急处置权，并缩小了主席的相对否决权，即提交复议的案件，如有3/5以上人数坚持原案时，原案即应执行。

三、西方式宪政架构——宪草修改原则

最重要的问题是宪法修改。国民党提交政协讨论的仍是1936年制订的《五五宪草》，根据所谓“人民有权，政府有能”的“五权宪法”精神而来，它的核心是实行总统制和中央集权制，具体作法是将国大作为名义上的人民权力机关，而以总统作施政中心，五院从属于总统。因为各方对于宪法草案的意见基本上以《五五宪草》为讨论的基础，笔者先将《五五宪草》的宪政形态作一简单叙述。

《五五宪草》规定，政权由国民大会行使，治权归诸总统及五院，但同时规定国民大会每三年

由总统召集一次，且会期仅仅一个月，这样，国民大会得以行使政权的机会有非常之少，难以发挥其权力机关的作用。

《五五宪草》在有关中央政制的规定中，赋予总统很大的权力。总统统率全国陆、海、空军；可以召集五院院长会商关于二院以上事项，及总统咨询事项，行政院设院长、副院长各一人，政务委员若干人，由总统任免，而且行政院长、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；总统可任命司法院、考试院院长、副院长；立法委员、监察委员半数由各该院长提请总统任命之；总统任期为6年，可连选连任一次，而立法院院长、委员、司法院院长、考试院院长、监察院院长及委员任期为3年。由此可见，总统既是国家元首，还是行政首脑，同时还兼三军司令，《五五宪草》赋予总统的权力相当大。

跟内阁制相比，《五五宪草》没有规定国民大会对于总统领导的行政机构的不信任权。在美国总统制下，行政机构的任免权要受到立法机关的某种限制，如总统任命重要官员需得到参议院的同意。总统对最高法院法官的提名也要经过参议院同意后任命，他们的任期不受限制，是终身制。

《五五宪草》则没有这样的规定。由此可见，中华民国实行的是总统制，而且这种总统制下的总统权力，比美国典型的总统制下的总统权力还要大。

在人民直接行使的权力方面，规定“凡事务有因地制宜之性质者，划为地方自治事项，以法律定之”，非常宠统。同时又规定省长由中央政府任命。可见地方和人民直接行使权力的规定非常有限，没有实现孙中山先生“直接民权”的思想。

孙中山所设计的五院制度，是在反对西方三权分立制那种“猜疑的体系”提出来的。五院具有的权是政府办事的权，五院之间的关系是职责分工，五种权力要“分职任事”，“既不侵越权限，又能够互相帮助”。三权分立是分权且制衡，而孙中山所设计的五权是分权且协助。但是在《五五宪草》中，立法院实际上也是具有立法权的机关，突破了孙中山所谓“人民有权，政府有能”的设想。如宪草规定，“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。”除法律案、条约案总统可提请国民大会复决外，对于总统提交给立法院的复议之案，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。这样，立法院在很大程度上就变成了一个权力机关，而不仅是“有能”的政府机关。而且，由于立法院具有上述权力，那么在实际上就构成了立法院和以总统为首的行政院之间的制约关系。立法院有议决权，总统有提交复决之权，对于法律案和条约案还有权提交国民大会复决。另外，司法院有权解释法律，并宣布与宪法抵触的法律无效，总统则可以任命司法院院长、副院长。以上所述，体现了《五五宪草》所规定的五院制中，蕴含着“三权分立”制的权力制衡原则。

所以《五五宪草》虽然赋予总统以很大的权力，但没有赋予总统独裁一切的权力，总统的权力要受到很大的限制。尽管如此，政协会议上其他党派均一致认为要限制总统权力，原因在于《五五宪草》赋予总统权力过大。所以，各党派认为限制总统权力的最好办法，就是把总统制改为责任内阁制。对于中国共产党而言，还要运用孙中山“直接民权”的思想，积极呼吁推行地方自治，特别是省自治，以保证中国共产党所控制区域的政权。

1月19日，政协召开第9次大会，专门讨论宪草问题。孙科首先对1936年公布的《五五宪草》要点作了说明。孙科代表国民党认为，除“三民主义的最高原则”和“五权制度”不能变更之外，“国民党方面并不认为这个草案是天经地义不可修改”的。其中提到“总统权力过大，这一点或可加以研究”，“省的地位要从新规定”，“恢复过去理想中国家与地方的均权制度”。

中国青年党主张采用责任内阁制。青年党主席曾琦认为总统制有两个危险：“（一）是容易走到反民主的方面，（二）是容易引起革命，招致混乱的局面。”“反之而行内阁制，则有两种好处：（一）可使元首居于超然的地位，不负直接行政责任；（二）可使政府随时有新陈代谢的作用，内阁的更迭容易，便不至于引起革命”。另外，青年党还主张议会方面采用两院制；五院制不必拘泥于形式；省制应该采均权主义，确定省之自治地位。

中共代表吴玉章提出几条原则：（一）保障人民权利问题。宪法应保障人民权利，不应限制人民权利，但是五五宪草关于人民权利大都规定“非依法律不得限制”字样，换言之，即是普通法可以限制人民权利，这是不妥当的。（二）中央与地方权限问题。主张依据中山先生均权主义的原则，凡事务有关于全国性的归中央，有因地制宜性质的归地方。五院制度中总统权力太大，容易流

于个人专制之弊。英美等先进民主国家所行的国会制度，其经验很可采取。（三）地方制度问题。主张省为自治单位，自下而上的普选，依据中山先生遗教省长民选。省自制省宪。（四）确定国策。在宪法上明白规定有关军事文化经济各方面的民主政策。

进入小组讨论之后，各党派和社会贤达就今后中国应采取什么样的宪法问题展开了激烈争论。关于宪政当时有三种型式或蓝本：一是英美资本主义国家的宪政，二是根据孙中山五权宪法所说的宪政，三是以苏联为代表的宪政。国民党当然是要求采取孙中山先生的五权宪法，并且要求以“五五宪草”作为蓝本。

民盟大多数人，还包括民社党、青年党以及无党无派的社会贤达多趋向于英美式的宪政。

共产党以及在思想上接受共产党领导的救国会和农工党章伯钧知道当时要把苏联制度拿出来是不行的，所以也希望有一个英美式宪政，以期打破国民党垄断政权的局面。周恩来对马歇尔就曾说过：“我们要英美式宪法，假如能像美国宪法那样，我们便满意了，只怕不可得。”

国民党要坚持五权宪法，中国共产党、民盟等要求实行英美式的宪政，各不相让。这样，如何折衷五权宪法和英美式宪政便成为问题的关键。这个时候，民盟成员、民社党领袖张君勱的方案应运而生。张君勱曾留学日本、德国，既从事实际的政治活动，又从事学术研究，是著名的宪法学家。张君勱根据孙中山先生的直接民权学说，批评“五五宪草”中的国民大会不过是间接民权，而不是直接民权，因此要回归孙中山先生的直接民权学说，把“五五宪草”中的国民大会拿掉，公民投票运用四权（选举、罢免、创举、复决）就是国民大会，这样就把“五五宪草”中有形的国民大会，化为公民投票运用四权的无形的国民大会。国民大会的名字还在，但“五五宪草”规定之有形的国民大会，则烟消云散。

接下来，张君勱主张把监察院作为英国式的上院，把立法院当作下院，这样就把国民大会这个一院制国会拿掉之后，把立法院和监察院填进去，构架了一个两院制国会。行政院则作为英国式的内阁，对立法院负责。立法院对行政院有不信任权，可以通过不信任投票推翻内阁（行政院），另组新的内阁。当然，行政院面对立法院的不信任，也可以解散立法院，实行大选，重新产生立法院。立法院和行政院之间形成了互相制约的关系，立法院有对于行政院的不信任之权，行政院则有对于立法院的解散之权。实行责任内阁制之后，虽然总统仍然保留，但总统不再享有巨大的权力，只是名义上是国家的元首，其作用跟英王相似。这套方案，虽然保留了孙中山先生所主张的五院制形式，但经张君勱偷梁换柱，塞入的完全是英国式宪政的内容。

这套方案可以说最不利于蒋介石。如果蒋介石要做总统，那么是位居最高但没有实权；如果蒋介石要做行政院长，虽说有实权，但也有被立法院倒阁的危险。蒋介石会左右不是。按照周恩来的期望，是弄成一个美国式的总统制就不错，现在一下子弄成了一个英国式的内阁制，对蒋介石的限制更大，当然是大喜过望。

所以，“张君勱这种设计，在野各方面莫不欣然色喜，一致赞成；尤其是周恩来简直是佩服之至，如获至宝。”更让中国共产党满意的是，各省得制定省宪，这又颇似联邦制的作法。这对共产党是非常有利的，因为共产党已经控制了几个省区。能够制定省宪，那么中国共产党在其所控制的省区内将会获得合法的更大的独立自主性。当然这种方式是与孙中山先生所主张之地方自治思想相吻合的。

张君勱所设计的宪草原则虽然有孙中山先生五权宪法之名，而无五权宪法之实，但还是得到了国民党首席谈判代表、孙中山之子孙科的承认，国民党其余代表亦无人反对。

孙科1月28日在国防最高委员会报告政协讨论情况时，对此作了解释。认为：宪草原则最大的变更就是国大由有形变为无形，因为有形国大开会期间，除了听报告以外无事可议，也许会发生找问题的情形，如果设立常设机关，就会影响立法院的工作。立法院相当于下议院，行政院相当于内阁，对立法院负责。他还认为这些修改并不违反总理遗教，宪草原则是参考英美体制推行五权宪法。既然孙科作为孙中山的儿子，都说没有违反总理遗教，别人当然也就无话可说。这样，国民党方面便承认了政协会议的宪草原则。

四、政协决议的通过及评价

根据各方达成的协定，政治协商会议的所有决议都要五方（即国民党、共产党、民主同盟、青年党和无党派社会贤达）一致同意，各方无论强弱，都只有一票表决权。

1月27日，周恩来飞返延安，在中共中央书记处会议上报告了政协商谈的情况，说：解放区问题，我们把它放在和平建国纲领中作为一般的地方自治问题，这样做得到了社会各界的同情，打破了国民党的“割据”之说。军队国家化问题，我们提出与政治民主化平行解决，承认三人军事小组，击破CC派先取消中共军队之说。国民大会问题，我们坚持宪草的民主原则。这些意见都取得了民主同盟的同意与合作。军事三人小组负责整编全国军队，国民党口头同意我军编成二十师，经过力争定为统一整编。我们要求改组政府实现三三制，国民党同意我党和民盟共有三分之一的名额（合十四名），可以保证行使否决权。

会议认为：我们从抗战结束就是和平方针，但前一段的自卫斗争是完全必要的。代表团取得的成绩很大，方针都是正确的。并且提出争取在行政院中取得三分之一的名额。

1月28日，中共中央书记处召开会议，初步商定中国共产党参加政府的名单为：毛泽东、朱德、林伯渠、董必武、吴玉章、刘少奇、张闻天、周恩来。随后召开的政治局会议听取了周恩来的汇报，同意中共代表团在重庆商定的政协会议的各项文件，委托代表团正式签字。周恩来在会上还提出：将来我党参加政府时，中央要考虑搬迁问题。

国民党方面，其政协代表在会议期间通过与蒋介石的个人沟通决定对各项议程的态度。由于政协会议的结论意义重大，特别是会议所商定的“五五宪草”修正意见可能引起党内外反对，因此，王世杰建议将协议结果提请中央常务委员会核定后，始能由本党代表表示接受。31日下午，在政协会议各项议案达成协议后，国民党召集中央常务委员会讨论通过各项议案，授权代表签字。

这样一个根本否定“五五宪草”中国国民党变相一党专政和蒋介石巨大权力的宪草修改原则，为什么会得到国民党的同意，并授权其政协代表签字呢？实际情况是，政协会议开会期间，国民党出席各小组的代表在会后都向蒋介石汇报，惟有孙科懒得面蒋报告，只把宪草小组会议记录送蒋过目，而蒋却未看。屡次请他看，他却始终未看。到了政协会议闭幕前夕，蒋才看会议记录，已经晚了，来不及挽回了。而孙科之所以不当面向蒋介石报告宪草修改原则，按梁漱溟的说法，是孙科心怀鬼胎，自己想组阁当行政院长，便把蒋介石给出卖了。不过，梁漱溟的这个分析并不可靠。孙科并没有存心隐瞒的意思，因为孙科确实是曾经屡次请蒋介石过目，只不过是蒋介石没有过目。另外这和孙科在国民党内的地位有关，一是因为他本身就身居高位，二是因为他是孙中山的长子，这样的特殊身份当然可以不比其他人那样事事面蒋。

这样，政协闭幕的当天，国民党内的顽固派谷正刚、张道藩等人在国民党中央大会上大吵大闹，认为“国民党完蛋了！什么也没有了，投降给共产党了！宪草十二条原则把‘五五宪草’破坏无遗了。”蒋介石也表示：“我对宪草（修改原则）也不满意，但事已至此，无法推翻原案，只有姑且通过，将来再说。”虽然国民党内有反对意见，但蒋介石和国民党还是同意承认政协会议取得的决议。

1月31日，政治协商会议闭幕。会议通过了五项议案，分别为《政府组织案》、《国民大会案》、《和平建国纲领》、《军事问题案》和《宪法草案案》。

其中，《宪法草案案》规定了宪草修改的十二条原则：

（一）国民大会：全国选民行使四权，名之曰国民大会；在未实行总统普选制以前，总统由县、省、市、自治区及中央议会各级选举机关选举；总统之罢免，以选举总统之同样方法行使；创制、复决、两权之行使，另以法律规定。附注：第一次国民大会之召集方法，由政治协商会议协议。（二）立法院为国家最高立法机关，由选民直接选举，其职权相当于各民主国家之议会。（三）监察院为国家最高监察机关，由各省、市、自治区议会及各民族自治区议会选举，其职权为行使同意、弹劾及监察权。（四）司法院为国家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干组织之，大法官由总统提名，经监察院同意任命之，各级法官须超出党派以外。（五）考试院用委员制，其委员由总统提名，经监察院同意任命之，其职权着重于公务人员及专业人员之考试，委员超出党派之外。（六）行政院：行政院为国家最高行政机关，行政院长由总统提名，经立法院同意任命之，行政院对立法院负责；如立法院对行政院全体不信任时，行政院或辞职或提请总统解散立法院，但同一行政院长不得再提请解散立法院。（七）总统：总统经行政院决议，得依法颁布紧急命令，但须于一个月内报告立法院；总

统召集各院院长会商，不必明文规定。（八）地方制度：确定省为地方自治之最高单位；省与中央权限之划分依照均权主义规定；省长民选；省得制定省宪，但不得与国宪抵触。（九）人民之权利义务：凡民主国家人民应享受之自由及权利，均应受宪法之保障，不受非法之侵犯；关于人民自由，如用法律规定，须出之于保障自由之精神，非以限制为目的；聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权。（十）选举应列专章，被选年龄定为23岁。（十一）宪草上规定基本国策章，应包括国防、外交、国民经济、文化教育各项目。（十二）宪法修改权属于立法、监察两院联席会议，修改后之条文应交选举总统之机关复决之。

从上述可知，中华民国将从“五五宪草”所规定的国民大会制改变为两院式的国会制，从总统制改变为责任内阁制，从中央集权制改变为省得制定省宪的省自治制度，人民的权利将得到宪法的全面保障。简而言之，即国会制、责任内阁制、省自治制度。政协会议通过的十二条宪法修改原则，将使国民党的一党专政成为历史，中国将建立一个民主宪政国家。

参加政协会议的各方还承诺，保证该方案在国民大会上通过。

蒋介石在闭幕式的致词中，对政协会议给予了高度评价，认为诸位会员“能开诚布公，大家本着互尊互信互助合作的精神，实事求是的寻觅各种问题合理的解决，使本会始终在祥和协调空气之中，获得圆满的成就，尤为本会议最可宝贵的收获”。“本会议所决定的各项方案……都是大家竭诚洽商的结晶。我敢代表政府先行声明，政府必须十分尊重。一俟完成规定手续以后，即当分别照案实行。”

进而，蒋介石谈到他的感想，认为：“‘要求自由，必先了解自由的本质，不可只顾个人的自由，而侵犯别人的自由；崇尚民主，必先修养法治的习惯，不可专责别人守法，而自己则处处置身于法外。’我这几句话，实在是鉴于我国社会对于自由与民主观念的模糊和法治与守法意识的薄弱，认为社会没有安宁，便是国家没有基础，人民不重法治，必使种种罪恶借民主自由之名义而行。”

中共代表周恩来也发表了讲话：“由于全国人民的期望与督促，由于盟邦的期待，由于各党派和社会贤达的共同努力，由于蒋主席的领导，终于使我们这些具有长期性的历史性的许多问题，得到了政治解决。这些问题的解决，是为中国政治开辟了一条民主建设的康庄大道，而这种解决的方式，也是替民主政治树立了楷模。”

周恩来由衷地表示：“虽然这些问题的协议和中共历来的主张还有一些距离……但是我们愿意承认：这些协议是好的，是由于各方面在互让互谅的精神之下得到的一致结果。我们中国共产党愿意拥护这些协议，并保证为这些协议的全部实现，不分地区，不分党派地努力奋斗。”“中共愿意追随各党派和社会贤达之后，共同努力，长期合作，为独立自由民主统一的中国奋斗到底，三民主义新中国万岁。”

民盟代表张君勱、青年党主席曾琦、无党派代表莫德惠等都在闭幕式上致词，均表示拥护政协通过的五项决议案，并要精诚团结，共谋实践。

政协会议的闭幕及其所达成的协议，也得到了社会舆论的高度评价。

《大公报》发表题为《政治协商会议的成就》的社评，认为“所协商的五项问题都已得到一致的协议，实在难得。”“政治协商会议得以终获成就，各党派态度的妥协，都值得赞美。共产党是第二大党，对若干问题能不固执己见，甚为难得。国民党能着眼时代，着眼国家，值得赞扬。政治民主化与军队国家化，如鸟之双翼，车之双轮。现在这两项具备，以后施政建军有轨辙可循，其前进之路，则归纳于政府改组，以过渡到宪政实施。”《大公报》还提出劝告，认为宪政实行前的过渡政府，“因有多党参加，也许要有人多嘴杂的现象，但大家一定要能忍耐。这样的过渡政府，它会乱嚷嚷的走向民主。”

《新华日报》连续三天分别发表题为《和平建国的起点》《中国历史的新方向——庆祝政协会议成功》、《从协议到实施》的社论，认为这次政治协商会议确实发挥了和平协商的伟大作用，是中国历史的创举。

针对一些人对于政协会议的“遗憾”和“怀疑”，《新华日报》指出，这次政协会议的成就，“应从中国整个历史的发展上来认取，应从今日整个世界的发展上来认取，应从中国人民自身力量

的壮大上来认取，从这些观点来认识政协的这次成就，就可看到遗憾是没有理由的，怀疑是没有必要的。”“当历史规定要以合法与和平取胜的时候，就不应该死死执着武器的批评。”

国民党的《中央日报》也认为，此次协商会议，即在政府的重大让步之中与参加各方的开诚讨论之余，获有全面的协议，仅就会议的本身而言，已有其难能可贵的成功。不过，《中央日报》对于宪政修改原则稍有保留，认为宪法草案协议的内容虽与国民党的固主张有参差之点，惟既经协议，将来自当共同提出于国民大会之前，以备采纳。

从法律的程序上讲，政协所商定的宪草修改原则出自于各党派和社会贤达的协商，本身还不是宪法，因为政协会议不是立宪机关。因此，政协会议商定的宪草修改原则要成为宪法的内容，还必须要根据这十二条原则草拟具体的宪法条文，然后提交定于5月5日召开的国民大会通过。如果通过，政协会议商定的十二条原则可算是被国民大会完全采纳；如果不通过，那么这十二条原则将被迫进行修改。这在法律程序上是无可非议的。

但是，参与政协会议的五方在政协会上已经商定，保证采取一致立场使政协会议的所有决议得以在国民大会上通过。这也应该算是政协决议的一部分。如果各方遵守政协决议，那么根据十二条宪草修改原则起草的宪法草案，必定会在国民大会上通过，如果国民党对政协决议“毁约”，那么该宪法草案便可能流产。可见，《中央日报》的社评表明了国民党方面一种微妙的心理，即可能利用国民大会这个“合法”的渠道，对宪草原则作有利于自己的修改。不过，国民党的目的也是无法单方面实现的。根据政协会议议定的国民大会代表名额分配方案，中国共产党和民盟掌握了通过宪法的否决权，不取得中国共产党和民盟的同意，国民党的修改意图也难有作为。

政治协商会议的成功召开及其所取得的协议，为中国描绘了一个建立民主宪政国家的前途。它是中国历史上第一次包括全国范围的多党派和社会贤达的政治协商，它也是中华民国建立30多年以来的一个创举，它的实现已经表征到民主宪政的重要特点：多元政治力量的存在，以及用和平方式在多元政治利益中谋求妥协和平衡。政协决议的达成离不开各方的互谅互让，特别是国共两党能够适应时代潮流和响应人民呼声，择善而从。因此，政协决议深得人心，在人们心目中燃起了新的希望。许多人把政协决议当作中国和平、民主和建设的开始。在当时的一段时期内，政协决议成为人们衡量各种政治力量是非的重要尺度。

正如郑振铎所言：“问题不在于这次政治协商会议的结果如何，而在于政治协商会议以后，所有的协议，能否逐一实现；国民们能否更积极的督促着政府，逐渐走上更民主、更进步的大道上去。”

不过，由于政协会议的一个疏漏，没有将东北问题列入政协会议的议程，导致国共军队在东北爆发战争，并最终导致该宪政方案的失败。其后的中国历史以另外一种逻辑展开。

来源：燕南首发 来源日期：2005-7-1 本站发布时间：2005-7-1

[【关闭窗口】](#) [【 打印稿 】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名:

密码:

标题:

内容:

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

