

南京國民政府的憲政運動 (1945-1948)

• 嚴 泉

抗戰勝利以後國民政府的憲政改革，是1938至1948年中國民主化進程中的重要事件，也是國民黨在大陸統治時期，從威權政體向民主轉型的一次嘗試與努力。戰後的民主化進程大致可以分為三個階段：首先是國共談判與政治協商會議階段，其次是國共衝突與制憲國大階段，最後則是國民政府行憲與失敗階段。

一 國共談判與政協會議

抗戰勝利以後國民政府的憲政改革，是國民黨在大陸統治時期，從威權政體向民主轉型的一次嘗試與努力。戰後的民主化進程，首先是國共談判與政治協商會議階段，其次是國共衝突與制憲國大階段，最後則是國民政府行憲與失敗階段。

1945年9至10月，抗戰勝利後不久，在國內民意與美蘇大國政治的雙重壓力下，國共兩黨在重慶舉行和談，10月10日，雙方協商並簽立《雙十協定》，確定以軍隊國家化、政治民主化、黨派平等、地方自治之途徑達到和平民主建國，盡速召開政治協商會議，商討制憲事宜。1946年1月10日至31日，國民黨8人、共產黨7人、民主同盟(民盟)9人、青年黨5人、無黨派人士9人等38位代表在重慶召開政治協商會議。國共雙方與民主黨派經過兩旬的艱苦談判，以制度性妥協的方式，通過了有關政治民主化、軍隊國家化具體實施步驟的五項協議。其中，改組政府決議的內容包括改組政府，容納各黨，改組後的國民政府委員會為最高國務機關，擁有最高決策權與高級官吏的任免權，其成員為40名，國民黨佔20名，中共及其他民主黨派、無黨派人士佔20名；軍事問題決議的要點是統一軍隊為國軍，軍隊超出黨派，軍人不得干預內政；和平建國綱領的主旨在於建設和平民主統一團結的新中國，確定實行政治民主化、軍隊國家化和黨派平等的合法原則，用政治方式解決國內糾紛，以保證國家的和平發展；憲法草案決議要求國共兩黨共同商議新憲法草案，制訂各黨協商的民主憲法草案；國民大會決議承認1936年所選的1,200名國大代表有效，同時規定增選700名代表名額，以容納中共及其他黨派人士^①。

五項協議中最為重要的是憲草決議。政協《憲法草案案》規定了憲草修改的十二條原則：(1) 國民大會：全國選民行使四權，名之曰國民大會；在未實行總

統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會各級選舉機關選舉；總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使；創制複決兩權之行使，另以法律規定。(2)立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉，其職權相當於各民主國家之議會。(3)監察院為國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉，其職權為行使同意、彈劾及監察權。(4)司法院為國家最高法院，不兼管司法行政，由大法官若干組織之，大法官由總統提名，經監察院同意任命之，各級法官須超出於黨派以外。(5)考試院用委員制，其委員由總統提名，經監察院同意任命之，其職權着重於公務人員及專業人員之考試，委員超出於黨派之外。(6)行政院：行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責；如立法院對行政院全體不信任時，行政院或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長不得再提請解散立法院。(7)總統：總統經行政院決議，得依法頒布緊急命令，但須於一個月內報告立法院；總統召集各院院長會商，不必明文規定。(8)地方制度：確定省為地方自治之最高單位；省與中央權限之劃分依照均權主義規定；省長民選；省得制訂省憲，但不得與國憲抵觸。(9)人民之權利義務：凡民主國家人民應享受之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯；關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目的；聚居於一定地方之少數民族，應保障其自治權。(10)選舉應列專章，被選年齡定為二十三歲。(11)憲草上規定基本國策章，應包括國防、外交、國民經濟、文化教育各項目。(12)憲法修改權屬於立法、監察兩院聯席會議，修改後之條文應交選舉總統之機關複決之^②。

有論者認為，按照政協憲草原則，中華民國將從1936年「五五憲草」所規定的國民大會制改變為兩院式的國會制，從總統制改變為責任內閣制，從中央集權制改變為各省獨立制訂省憲的省自治制度，人民的權利將得到憲法的全面保障。簡而言之，即實行國會制、責任內閣制、省自治制度。政協會議通過的十二條憲法修改原則，將使國民黨的一黨專政成為歷史，中國將建立一個民主憲政國家^③。

政協會議閉幕後，依照決議成立憲草審議委員會，經中共代表周恩來和國民黨王世杰推薦，民主社會黨(民社黨)的張君勱主持起草《中華民國憲法草案》。憲草保留了三民主義的基本思想並貫徹政協憲草決議案內容，國民大會成為無形機構，立法院由直接民選產生，監察院職權擴大，且地方制度稱為聯邦體制，各省獨立制訂省憲，從而落實民有、民治、民享之民主共和國，以及內閣制之民主憲政等精神。政協憲草版本在1946年4月底完成，後來成為制憲國民大會審議憲法草案時的藍本。

政協會議雖然達成協議，但是其過程與結果表明，各方在戰後民主化進程中最大的目標仍然是擴大自身的權力與利益。中共在1944年提出聯合政府的主張，當然是想染指中央政府的權力分配；在政協會議及會後憲法草案制訂過程中支持內閣制，反對總統制，目標就是削弱蔣介石與國民黨的權力。中共尤其重視憲草中的地方自治內容，堅持省自治與制訂省憲，甚至要求民選地方法官，其真實目的在於維護在解放區的地方利益，不僅要控制解放區的行政、立法，還要控制解放區的司法。憲政本來就不是中共的政治理想，但是在特定的歷史時期，如果憲政改革能夠成為和平奪權的工具，中共當然也是不反對

有論者認為，按照政協憲草原則，中華民國將實行國會制、責任內閣制、省自治制度。政協會議通過的十二條憲法修改原則，將使國民黨的一黨專政成為歷史，中國將建立一個民主憲政國家。

政協會議雖然達成協議，但各方在戰後民主化進程中最大的目標仍然是擴大自身的權力與利益。中共在1944年提出聯合政府的主張，當然是想染指中央政府的權力分配；在政協會議及憲法草案制訂過程中支持內閣制，反對總統制，目標就是削弱蔣介石與國民黨的權力。

的。因此在政協會議結束後的一段時間內，中共一度也對和平奪權的前景有了期待。

1946年1月31日政協會議閉幕，第二天，中共中央內部發出了〈關於目前形勢與任務的指示〉，肯定了政協會議的重大成果，提出「從此中國即走上了和平民主建設的新階段」的論斷，更有「中國革命的主要鬥爭形式，目前已由武裝鬥爭轉變到非武裝的群眾的與議會的鬥爭」、「黨將停止對於軍隊的直接領導（在幾個月之後開始實行），不再向軍隊發出直接的指令」^④。不過即便如此，在2月份開始的國共整軍方案談判中，中共仍然堅持以保存軍事實力為第一要務。2月2日，中共中央書記處開會認為，在國共談判中對整軍問題要慎重，目前國家民主化的前途還不明朗，如果把軍隊交給國民黨，失去對軍隊的控制權，「我們的發言權即降低，即成為民主同盟。」所以劉少奇曾指示周恩來在整軍談判中要把主力部隊以地方武裝的形式保留^⑤。而當3月國民黨六屆二中全會激烈反對省憲，提出「省自治」主張的時候，中共則意識到之後在制憲國大通過省憲無望，開始考慮準備內戰，武力奪權。

國民黨雖然在政協會議討論憲草的時候，作出了重大讓步，但是由於政協決議完全推翻了「五五憲草」和孫中山提出的五權憲法架構，更重要的是極大地削弱了國民黨的統治權力，因此政協決議的憲草方案引起國民黨一些保守派的強烈反對。在CC系等保守派的壓力下，1946年3月的國民黨六屆二中全會最後通過五點憲草修改原則：(1) 憲法須以國父建國大綱為依據。(2) 國民大會為有形組織，集中開會行使四權。(3) 立法院對行政院不應有同意權和不信任權，反之行政院不得提前解散立法院。(4) 監察院不得有同意權。(5) 省自治無須省憲。國民黨在憲草原則問題上的反覆，自然招致中共與民盟的極大不滿。

而國民黨在國民政府委員數額問題上的不讓步，也是希望保持其在未來聯合政府中的相對優勢地位。政協會議對政府改組問題曾達成協議，規定國府委員名額為40人，國民黨和非國民黨人各佔半數，而對於國民黨外的20個名額分配以後再說。因為政協通過的《政府組織案》中規定：「國民政府委員會所討論之議案，所有涉及施政綱領之變更者，須有出席委員三分之二贊成始得議決。」^⑥這條規定意味着政府議案否決權的門檻是出席委員的三分之一，所以其餘20個國府委員名額的分配成了問題的關鍵。中共為了能夠聯合民盟行使否決權，堅持要求它和民盟必須佔有國府委員會三分之一以上，即14席；而國民黨只同意給中共和民盟12席，最多13席（且第13席來自中共推薦的無黨派人士），不能再作讓步。雙方圍繞13和14兩個數字爭吵將近半年之久，直到11月中旬仍未達成任何協議。因政府改組問題久拖未決，致使整編軍隊協議遲遲無法執行，所以軍事衝突愈演愈烈。一般認為這一問題最終演化成國共關係破裂的直接原因。

不過有學者認為，國府委員中的12席、13席或者14席問題，純粹是一個偽問題。政協通過的《政府組織案》雖然作出了前述「國民政府委員會所討論之議案，所有涉及施政綱領之變更者，須有出席委員三分之二之贊成始得議決」的規定，但是緊接着又規定：「某一議案如其內容是否涉及施政綱領之變更發生疑義時，由出席委員之過半數解釋之。」中共和民盟即便擁有14席，可以否決國府委員會「涉及施政綱領之變更」的議案，但有一個前提，即首先得確認這一議案是

否涉及到「施政綱領之變更」。如果不能確認這一議案涉及到施政綱領之變更，那麼當然就不會有「出席委員三分之二之贊成始得議決」的問題；換句話說，也就不存在中共和民盟利用這14席去否決議案的可能。「施政綱領之變更」這個前置程序，只需有出席委員之半數就可確定。在國府委員會40名委員中，國民黨已經佔半數，再加上親近國民黨的青年黨和由國民政府主席提名的無黨派人士，國民黨要想否定某一議案「涉及施政綱領之變更」，是非常容易的。在這種情況下，中共和民盟即使擁有了否決權，可這是一個永遠都用不上的否決權。一個永遠都用不上的否決權，實際上等於沒有否決權。中共和民盟顯然沒有意識到這個問題，否則不會鋌而不捨地追求毫無意義的14席名額所擁有的否決權^⑦。

在筆者看來，國府委員名額問題並不是關鍵。對國共雙方來說，根本利益還是對地盤的爭奪。改組後的國民政府畢竟只是過渡性的，未來中央政府的產生與運作取決於雙方在行憲國民大會(下詳)與立法院的力量對比，因此國大代表與立法委員的數額才是至關重要的。而多數國大代表與立法委員又是由地方選舉產生。從這個意義上講，誰控制的地方愈多，在未來國民大會與立法院中的代表就愈多，就愈能決定行憲以後中央政府的人選與運作。政協會議之後的半年內，國民黨在東北與共產黨的爭奪，以及對關內中共解放區的進攻，其目的均是打算在和談完成之前盡可能削弱中共的地方軍政實力，擴大國統區的勢力範圍。

與抗戰時期發動憲政運動的動機相似的是，中間勢力也有自己的權力與利益考慮。政協會議的各項協議對沒有軍政實力的中間勢力而言，無疑是打開了一扇分享政治權力之門，而議會制、內閣制的憲政制度設計，更是為民盟領導人在未來選舉政治中間鼎最高權力提供了制度可能。即使是對於過渡性的聯合政府，中間勢力也有自己的權力考慮。學者劉山鷹就認為張君勱、羅隆基等人是明白國府委員數額問題的實質的^⑧。民盟之所以和共產黨堅持要14席，就是想在聯合政府中擴大影響，制約國民黨的力量。羅隆基曾對美國特使馬歇爾(George Marshall)將軍說過：「這是蔣介石是否有尊重施政綱領的誠意的一個考驗，也就是他是否尊重我們這些在野黨派參加政府的尊嚴的一個考驗。民盟同共產黨的合作，老實說，不單是在這三分之一的問題。即在聯合政府成立後民盟需要同共產黨長期合作，共同奮鬥，以制止蔣介石的專制獨裁。」^⑨而且中間勢力各派系的利益訴求也是各不相同，否則不會造成日後分裂的結局。例如在國府委員數額談判中，中共堅持要求在國府委員會有10名代表，就遭到青年黨的反對，表示如果給中共超過10席或者給民盟的席位超過青年黨，就不參加政府。在制憲國大問題上，中間勢力圍繞是否參加國大也發生了分裂。青年黨與民盟內的民社黨經過一番討論，最後才決定參加國大。

從1946年4月底到11月中，國共的談判幾乎毫無進展。7月3日，國防最高委員會宣布本年度11月12日召開國民大會。這一單方面宣布召開國民大會的做法，顯然是完全違反了政協決議中由改組後的政府召集國民大會的規定，自然招致中共和多數民主黨派的反對。11月15日，制憲國民大會召開。雖然制憲國大保留中共及民盟名額，但是中共與民盟多數人士拒絕提交國大代表名單，周恩來在11月16日的南京記者招待會痛斥國大，國共從此停止談判。

國府委員名額問題並不是關鍵。對國共雙方來說，根本利益還是對地盤的爭奪。改組後的國民政府畢竟只是過渡性的，未來中央政府的產生與運作取決於雙方在行憲國民大會與立法院的力量對比，因此國大代表與立法委員的數額才是至關重要的。

二 國共衝突與制憲國大

制憲國民大會原定於1936年11月12日召開，但因代表選舉不順利而不得不延期一年。一年後抗戰爆發，大會再度延期。1946年1月1日，即中華民國建國卅五周年開國紀念日，國民政府主席蔣介石發表〈告全國軍民同胞書〉，明確聲明本年內召開國民大會，制訂憲法。於是從1936年起，直到十年之後的1946年11月15日，大會方得召開，而此時大會已延期達六次之多。

1946年11月15日開幕的國民大會，以制訂憲法為任務，到會代表1,701人，實際到會代表除了1936年民選代表及部分遴選產生的無黨派代表外，另有國民黨、青年黨和民社黨的政黨代表。雖然中共和民盟拒絕出席，但是制憲國大代表仍超過法定人數，屬合法大會。提交大會議決的憲草版本，就是各黨派及無黨派人士根據政協憲草修改原則多次修改後的政協憲草版本。制憲國大共開會41天，共舉行預備會議4次、憲草審查會12次、大會20次，經過激烈、廣泛的討論和審查，制憲國大在12月25日三讀通過《中華民國憲法》，並決定1947年12月25日施行。此即今日台灣實施的憲法。

1947年憲法的頒布在中國憲政歷史上是一件大事。它對孫中山確定的五權憲法模式作了重大修正，突破了國民黨「黨治」的模式。與「五五憲草」相比較，有了相當大的改變。然而制憲國大的召開與閉幕，卻意味着國共關係的完全破裂。

在制憲進程中，國民黨在憲法問題上作出了一系列的制度性妥協。一讀會期間，因國民黨國大代表對政協憲草遠離孫中山的五權憲法理論頗為不滿，在開始的一週審議中，議決將憲草重新修改回「五五憲草」的式樣。民社黨的蔣勻田為維護政協憲草，宣稱民社黨將離席抗議。在這種情況下，蔣介石勸說與會的國民黨代表忍讓為國，尊重民主黨派的意見，將憲草恢復原樣。為此國大召集緊急會議，代表重新審議憲草，一週後將其基本恢復至政協憲草原樣，並形成了憲法草案雛形。憲法最終版本基本採用曾經過中共同意之4月底憲草審議版本。蔣勻田滿意地說，三讀後通過的憲法「百分之九十八皆係政協憲草原文」^⑩。張君勱也認為國民黨始終覺得政協憲草違背了五權憲法理論，故他本人在會前極其擔憂若中共不參加制憲國大，國民黨勢必將憲草返回到「五五憲草」。但國民黨最終尊重了政協憲草，在沒有中共制約的情況下通過了政協憲草，實在難以置信^⑪。新憲法通過之後，除少數左傾者和中共大加駁斥之外，大部分均予讚許。美國《紐約前鋒論壇報》(New York Herald Tribune) 聲稱「此新憲法，遠較國大會中討論所可預料之文獻為優」，「凡此皆賴蔣主席在國大堅持通過以本年初政協會議各黨派所同意之原則為基礎之憲法」；《華盛頓郵報》(Washington Post) 稱「中國此次通過之新憲法，極與政協決議相符合，除非別具用心者，必不忍反對之也」；日本《朝日新聞》也稱「新憲法之通過，為中華民國民主化途中之里程碑」^⑫。

1947年憲法的頒布在中國憲政歷史上是一件大事。它對孫中山確定的五權憲法模式作了重大修正，突破了國民黨「黨治」的模式。與過去國民黨主導制訂的「五五憲草」相比較，有了相當大的改變，「如對人民之自由權利採用積極保護方式，取消『非依法律不受限制』原有之字句。並嚴定中央限制該項自由之立法範圍，以防濫用立法權，剝奪人民之權利。」立法委員改由民選，使地方民意與國家立法機關息息相通，更好地代表民意，「立法院不致有官僚化或政府機關化之弊。」省長不由中央指派，而由各省人民直接選舉，使地方人民有選擇行政管理人員的自由。明定司法院為解釋憲法的機關，「使司法院成為類似美國之大理院為『憲法之保護人』，提高司法之地位。」^⑬

然而制憲國大的召開與閉幕，卻意味着國共關係的完全破裂。雖然國民政府後來在1947年4月依據政協決議正式宣布改組，在政協決議規定的40名國府委員裏面，國民黨佔17名，比政協決議的20名減少了3名，民社黨、青年黨和無黨派各佔4名，為中共與民盟保留11席，但中共曾表示必須取消偽憲(1947年憲法)和恢復1946年1月13日以前的軍事位置，強調此是最低限度的和談先決條件。國民黨表示拒絕，聲稱「制憲國民大會乃由全國各民族，各省市各職業代表所組成，而且政協決議早已規定各黨派及社會賢達亦皆共同參加，決非如中共所稱係為國民黨一黨包辦者」，「況且其所通過之憲法，亦即根據共產黨與各黨派共同參加之政協所協議之原則，及憲草審議會根據該項原則所製成之憲法草案，中共實無理由可以反對」^④。雙方因立場不同而未能重開談判。再加上3月7日，最後一批中共代表團離開南京，終於國共關係徹底破裂，開始全面內戰。6月30日，國民政府司法院檢察署頒布通緝令，通緝中共領導人毛澤東、周恩來、任弼時、董必武等人，中共被國民政府宣布取締。10月，國民政府內務部宣布，因民盟涉嫌煽動學潮配合中共叛亂，亦被取締。

三 國民政府行憲與失敗

《中華民國憲法》通過後，民國進入「行憲」階段，即實行憲政，中國開始進行民主轉型。1947年1月1日國民政府公布憲法，同年12月25日正式施行。憲法頒布後，在正式施行前仍有一年時間，依照〈憲法實施之準備程序〉，需在憲法實施前產生民選的國民大會代表和立法委員，並在憲法實施後即召集行憲國民大會，選舉總統和立憲政府。按照國民大會的決議，在憲法正式施行之前，國民政府作為看守政府，負責檢查現行普通法律是否與新憲法有所抵觸，並着手選舉代表等行憲準備工作，以便在行憲之後移交政權。3月21日，國民政府相繼公布《行憲國民大會組織法》、《行憲國民大會代表選舉罷免法》、《總統、副總統選舉罷免法》、《立法委員選舉罷免法》、《監察委員選舉罷免法》和《五院組織法》。4月，國民政府依據政協決議案改組政府，容納制憲各黨進入政府，結束一黨專政；並成立中央選舉總事務所，負責第一屆國民大會代表選舉和第一屆立法委員選舉等工作。

經過積極的普選籌備，1947年11月21日至23日，全國除山東、新疆外，舉行了國大代表的直選。據中央社報導，全國約二億五千萬之選民「憑其自由意志，投其神聖之一票，選舉國民大會代表」^⑤。在選舉截止的次日，美國駐華大使司徒雷登(John L. Stuart)評論說：「以美國人眼光看中國大選，難免有不能盡如人意之處。但此事之教育價值，實無法估計。中國經此一開端，即正式步入民主大道，對於國家之民主建設，當發生至佳之影響。」^⑥12月25日，《中華民國憲法》正式生效，訓政時期正式結束。1948年1月22日、23日，國統區舉行立法委員直選。1948年初，全國除舉行了立法委員直接選舉外，各省市議會也組織了監察委員間接選舉。

1948年3月29日，第一屆國民大會(即行憲國民大會)召開。大會依照憲法以差額方式選舉產生了中華民國總統、副總統，並因國共內戰情勢通過了《動員戡亂時期臨時條款》作為憲法臨時修正案。1948年總統選舉為國民黨執政以來首次

雖然國民政府在1947年4月依據政協決議正式宣布改組，但中共曾表示必須取消偽憲和恢復1946年1月13日以前的軍事位置，強調此是最低限度的和談先決條件。國民黨表示拒絕，國共雙方因立場不同而未能重開談判。

全國性的總統選舉，選舉方式為具有民意基礎的國大代表參與投票的間接選舉。該選舉於4月20日舉行投票，選舉地點則是在南京國民大會堂。副總統選舉雖同時進行，不過與總統選舉分開計票，且並無與總統一起搭檔的選舉制度設計。該選舉採差額選舉方式，且是首輪得票必須超過半數以上才能當選的絕對多數選舉。

在總統選舉中，國民黨總統候選人蔣介石以2,430票的懸殊比數擊敗獲得269票的同黨對手居正，以將近八成的高得票率當選行憲後的首任中華民國總統。蔣介石雖如預期順利當選，但是蔣所屬意的副總統候選人孫科並未能當選。在經過四輪投票後，孫科以1,295票比1,438票敗給了桂系軍人所擁護的李宗仁。不久，當選總統蔣介石於5月20日在南京總統府宣誓就職。同年5月，立法院集會，選舉孫科為立法院院長；監察院集會，選舉于右任為監察院院長。當選總統蔣介石召集行政院，任命翁文灝為院長。中華民國政府正式組建，國民政府走入歷史^①。

雖然國民黨很快在內戰失敗而失去政權，導致戰後民主轉型的中斷，但制憲國大通過以政協草案為基礎的憲法，仍然是值得肯定的。它表明國民黨在政府體制、地方自治問題上還是作出了妥協與讓步，中國的民主轉型得以在戰後再次起步。

胡適認為，「這次國民黨結束訓政，是一件政治史上稀有的事。其歷史的意義是國民黨從蘇俄式的政黨回到英美西歐式的政黨。這是孫中山遺訓的復活。」^②他還說：「一個政黨抓住政權二十多年了，現在自己宣告取消一黨專政，而願意和別的政黨共同擔負政權。這是第一個重要意義。世界『政黨』有絕不同的兩類，一是英、美、西歐的政黨，一是三十年來蘇俄、德、意的少數專制統治大多數的黨。國民黨自一九二四年以來的組織是學後者的。但孫中山究竟是受英、美政制影響最深的人，所以他雖然採用蘇俄黨制，終不肯承認一黨專政是最後境界。」^③雖然國民黨很快在內戰失敗而失去政權，導致戰後民主轉型的中斷，而此後國民黨在台灣又長期實行威權統治，但是從長期的政治發展視角來看，制憲國大通過以政協草案為基礎的憲法，仍然是值得肯定的。它表明國民黨在政府體制、地方自治問題上還是作出了妥協與讓步，中國的民主轉型得以在戰後再次起步。

在國民黨的歷史上，戰後憲政改革的政治選擇是史無前例的。導致這些改變的主要原因包括美國對國民黨的壓力。當時，在國際大背景和蔣介石有求於美國的情況下，蔣介石的反抗是無能為力的。司徒雷登說，美國政府「暗示國民政府，如果要我們幫助，它就必須給我們一些更為令人信服的跡象，說明它正在採取步驟進行有關改革，哪怕表示有這方面的要求亦可。美國政府和人民的疑問是，一個沒有能力進行進步改革的政府能否將我們的援助去為整個國家造福」^④。杜魯門 (Harry S. Truman) 總統在1945年12月15日的對華政策聲明也指出：「美國深知現時中國國民政府為一黨政府，並相信假如國民政府之基礎如能更加擴大，容納國內其他主要政治份子，則中國和平、統一、民主的革新，必能更進一步。中國國父孫逸仙博士所以培養在中國走向民主過程中建立一個一黨訓政之暫時施策，必須加以修改。」^⑤

民主化進程的中斷當然與內戰的責任有關。正如梁漱溟在其〈內戰的責任在誰〉一文中所說，內戰責任在蔣介石出爾反爾，言而無信，最後佔領了大片地盤，「國方在軍事上已心滿意足」後，逼得共軍不得不反擊。不過，梁漱溟也強調「民國三十五年十一月中旬以後，要打內戰的是中共，而非國民政府」^⑥。楊小凱則認為國民黨片面宣布立憲，把共產黨排除在外，這使得雙方之間的結更加解不開了。內戰爆發的最主要責任當然在共產黨，共產黨不參加憲政過程，反對軍隊國家化，而要搞聯合政府。國民黨當然也有責任，它的一部分責任是早

期迫害共產黨，另一部分責任是片面召開國大，沒有共產黨參加，使憲政過程完全遭到了破壞²³。

但是更深層次的原因，一方面是國共兩黨政治綱領完全不同，雙方均為革命黨，崇尚武力統一，漠視人民福祉；另一方面由於長期內戰的歷史原因，雙方領導人缺乏基本的政治互信，難以妥協。雖然在政治協商會議後，國共兩黨相繼通過了政協憲草和整軍協議等重要文件，但因國民黨在六屆二中全會提出修改政協憲草原則的要求，使國共之間剛剛建立的脆弱互信關係急劇惡化。1946年4月，國共兩黨隨着蘇聯軍隊撤出東北而展開對東北的軍事爭奪。6月1日，國民政府因馬歇爾將軍的壓迫，下達了停戰令，但命令有效期剛過，國共兩黨繼續開始爭奪東北，戰火並蔓延到關內。10月，國共兩黨在山西、察哈爾地區的戰鬥日趨激烈，而江蘇北部的原新四軍駐地也成了主戰場之一。這樣，在雙方武裝衝突升級之後，還是鄧野所說的民國政治邏輯發生作用，即「武力是政治的出發點和最終依據」²⁴。

但是這並不是說戰後憲政改革的成功沒有可能。馬歇爾對國共紛爭調停的失敗，恰恰表明對於一個政治上高度分裂的國家來說，外來干預是十分重要的，而且這一外力必須是有實力支撐，否則不可能成功。在國共兩黨嚴重缺乏互信的情況下，雖然當時的中國不可能採取二戰後盟軍在德、日等國實施的佔領區民主，但是一種實質性的干預型民主仍然是必須的。從二戰後法國共產黨選擇議會政治的經驗來看，有一個事實是不容忽略的——在解放法國期間，英美盟國軍事力量的存在，無疑對法共的軍事活動構成一種威懾作用，而對戴高樂(Charles de Gaulle)主導國內的和平進程則是一種保障。從中國當時的現實來看，如果馬歇爾的調解能夠動用更多的美國政治、外交、軍事資源，加深對中國國內政治的干預，那麼對國共談判與民主化進程的實際作用與影響無疑會深遠得多。但是令人遺憾的是，從一開始馬歇爾就拒絕採用武力干預的方式。鄒讜曾指出：「馬歇爾沒採用武裝干涉中國的辦法。他之所以作出否定的決定，是基於一種廣泛的、共同的看法，即認為美國的在華利益不值得訴諸戰爭。對美國在華利益作如此估價，很自然地就加重了其他那些傾向於反對武裝干涉的考慮的份量。反過來講，反對武裝干涉的決定，也就形成和控制了馬歇爾對華政策的那些核心要素。」²⁵

更為重要的是，馬歇爾在調解國共衝突時，並不了解民國武力政治的邏輯，即政治妥協不可能在國共雙方勢均力敵時發生，只有一方在徹底獲得武力優勢後願意重啟和談，而失敗方則承認武力方式難以達到權力目標時，政治談判與民主化進程才可以重新啟動。抗戰之前中共之所以願意與國民黨談判，並接受國民政府的招安，最重要的原因還是實力不濟。而在1946年5至6月份，這樣的可能性是存在的。

5月19日，國軍在本溪、四平相繼擊敗林彪的部隊，又迅速攻佔長春。此時林彪的實力遭受沉重打擊，幾乎潰不成軍。而國軍在白崇禧的指揮下，原本準備乘勝追擊，直搗哈爾濱，乘着林彪部隊潰不成軍、失去戰鬥力之際，窮追猛打，一舉拿下齊齊哈爾、佳木斯及滿洲里、北滿諸重要城市；並進一步再組織民眾，編三百萬民團，保衛地方，肅清中共勢力²⁶。然而在馬歇爾的堅決反對、並威脅要實施對華武器禁運之下，蔣介石不得不在6月6日宣布停火，一直持續

從中國當時的現實來看，如果馬歇爾的調解能夠動用更多的美國政治、外交、軍事資源，加深對中國國內政治的干預，那麼對國共談判與民主化進程的作用與影響無疑會深遠得多。但從一開始馬歇爾就拒絕採用武力干預的方式。

到6月30日。正是這二十多天的停火，給東北的中共軍隊主力以喘息之機，日後整軍反撲，擊敗國軍。

楊奎松的研究表明，中共在四平戰役失利退至北滿後不久，就從朝鮮接受了蘇聯方面繳獲的大量日軍現代化軍事裝備。中共東北局於9月、10月曾接連致電中共中央說明：只要再爭取到幾個月的休戰時間，我們就能利用從蘇軍手裏得到的成批大炮，很快建成自己的炮兵部隊^②。白先勇在其父白崇禧的傳記《仰不愧天——白崇禧將軍傳》中也指出，蔣介石6月6日下第二次停戰令，對東北戰局，影響至巨^③。否則，以當時中共的力量，很難繼續抵抗國軍的進攻。中共東北軍事領導人黃克誠在致電延安時就坦承，「如長期打下去，則四平、長春固會喪失，主力亦將消耗到精疲力竭，不能繼續戰鬥。故如停戰不能在現狀下取得，讓出長春可以達到停戰時，我意即讓出長春，以求得一時期的停戰也是好的。」^④所以，無論是對華政策的戰略還是戰術，馬歇爾其實也應該對國共和談破局與民主化進程中斷承擔重要的政治責任。

馬歇爾在調解國共衝突時，並不了解民國武力政治的邏輯，即政治妥協不可能在國共雙方勢均力敵時發生。無論是對華政策的戰略還是戰術，馬歇爾其實也應該對國共和談破局與民主化進程中斷承擔重要的政治責任。

四 威權民主：國民黨的政治改革

威權政體是二十世紀三大政體模式之一，人們習慣把介於極權政體與民主政體之間的各種非民主政體，統稱為「威權政體」。以研究威權政體著名的美國學者林茨 (Juan J. Linz) 曾對「威權政體」提出定義，認為威權政體「是有限的多元政治，但非責任政治；政治體系有一套精密的意識形態作為指導，但另有不同心態 (指封閉心理結構)；政治體系除在某一發展時期外，並沒有廣泛而深入的政治動員；只有一人或一小群人運用政治體系的統治權，其權力雖缺乏明確界線，但實際運用上卻可預測其範圍」^⑤。根據林茨的定義，威權政體具有四個基本特徵：有限的政治多元主義、缺乏主導性的意識形態但有特殊的威權心態、有限的政治動員，以及領導人權力的可預測性。亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 的看法與林茨相似，也認為「一個傳統的威權體制所具有的特徵則是：一個領袖或一個領袖小集團，沒有政黨或只有一個脆弱的政黨，沒有群眾動員，可能有一種『思想意識』 (mentality)，但沒有意識形態，只有一個有限的政府」^⑥。

國民黨在其統治時期，威權色彩相當濃厚。台灣著名的民國政治史研究專家張朋園認為，自國民黨奪得政權後，「他們把訓政當作口號，相反的大搞威權主義。」^⑦張朋園並不認為蔣介石是一個典型的法西斯主義者，他在借鑒林茨關於「威權主義」的定義後，認為「國民黨及其領袖的所思所志，何其神似」^⑧。蕭功秦也把國民黨的統治稱為「國家主義的權威政治」，並認為是袁世凱之後中國的第二期權威政治^⑨。而在美國民國史學家易勞逸 (Lloyd E. Eastman) 看來，國民黨政權與佛朗哥 (Francisco Franco) 的西班牙或薩拉查 (António de Oliveira Salazar) 的葡萄牙的獨裁主義統治是一樣的，但是不如後者穩定，「中國比那些歐洲國家大許多倍，所以控制就困難得多，無法相比。」^⑩

在黨內派系政治制約下，蔣介石從來就不是一個強有力的獨裁者，早在抗戰前期已經開始制憲國大代表的選舉，抗戰時期又有國民參政會的議政活動，以及戰後政協會議與行憲國大代表的選舉等。在意識形態方面，雖然國民黨推

行三民主義不遺餘力，但是其實際影響與控制力卻是非常脆弱的。國民黨政權的政治動員能力非常有限，與中共是無法相比的。在政治領導方面，南京政府沒有能力在全國建立強有力的領導，其鼎盛時期也只是在1936年末控制了中國內地18個省中的11個，多數時期直接控制的領域仍然局限於江浙地區。

與當代中國政治發展所處的國際環境不同的是，民國時期的中國一直面臨救亡圖存的巨大現實困境，特別是國民政府長期陷於對日抗戰的泥淖之中。惡劣的國際環境，直接導致國內四分五裂的局面長期存在。蔣介石雖然稱得上是領袖人物，但是與毛澤東相比較，才幹當然是「略輸文采」，更重要的還是時空環境不佳——南京國民政府十年建設稍有起色，就遭到了日本的毀滅性入侵，到了抗戰結束，面臨強大的政治對手中共，表面風光的國民政府其實已經是「強弩之末」。在這種狀態下，任何試圖完成威權政體向民主轉型的努力，都幾乎是不可能的，戰後憲政改革的失敗就充分說明了這一點。

一般認為，雖然由於缺乏競爭性和自由，威權主義的民主是形式大於實質，對具有這種民主政治現象的體制，戴蒙德 (Larry J. Diamond) 稱為「選舉威權」，即具有多黨選舉競爭的非民主政權^⑥。謝岳亦指出，「它們具有民主的基本制度包括多黨競爭的選舉制度，但是，這些制度由於受到獨裁者的破壞而無法很好地執行。」^⑦或者如奧唐奈 (Guillermo O'Donnell) 所稱的是一種「代表性民主」，「與代議民主不同的是，代表性民主的制度化程度較低，同時，通過選舉產生的政府只存在着縱向的責任機制，而缺少平行的責任機制，這樣就造成了政府決策權力過大但是執行效果卻較差的結果。」^⑧1947年行憲國大代表的選舉，在張朋園看來，與南美一些國家在民主化之前的選舉是相似的，他認為就是戴蒙德所說的「選舉威權」、「假民主」或「沒有民主的選舉」^⑨。此次選舉選民人數高達2.5億人，共選出代表3,045人，是民國有史以來選舉規模最大的一次。但是由於這次選舉存在普遍的舞弊與腐敗，人們的評價並不高。

即便如此，威權主義政權還是允許有限的民主參與，如在絕大多數威權國家，基本上都建立了選舉制度，有的國家還允許反對黨的合法存在，允許它們合法地參與競選。所以不能否定威權政體中的積極因素，畢竟這種政體具有一定程度的政治民主特徵，至少政治自由化是持續存在的。筆者將威權政體的有限民主政治的形態，稱為「威權民主」。在專制統治轉變為民主政治的過程中，政治自由化 (liberalization) 與政治民主化 (democratization) 是有區別的，兩者既緊密相連，又獨立存在。自由化反映人們享受廣泛的公民權，如言論自由、新聞及結社自由、公平審判權、通信秘密權及請願權等；而民主化則是反映政治權利，包括投票及競選公職的權利。

從某種意義上講，如果選擇漸進式民主化的道路，「威權民主」作為一種政治自由化現象，確實有利於向自由民主政體的過渡。這種演變模式，在二十世紀後半期的南歐、南美與東亞一些威權國家民主轉型中普遍出現，如戴蒙都羅斯 (P. Nikiforos Diamandouros) 所言，「南歐社會的民主化路徑似乎可以得出這樣一個觀點：由於容忍和助長多元的結構和制度化，以往的威權體制帶給成功的民主化和民主鞏固，比帶給其他不民主的體制更多的有利條件。」^⑩

但是在國共兩黨的最高領導人看來，抗戰勝利後的當務之急是要完成國家統一的使命，「統一」壓過「轉型」。國共在1946至1949年的內戰，其實已經演

國民政府長期陷於對日抗戰的泥淖之中。到了抗戰結束，面臨強大的政治對手中共，表面風光的國民政府其實已經是「強弩之末」。在這種狀態下試圖完成威權政體向民主轉型，幾乎是不可能的，戰後憲政改革的失敗就充分說明了這一點。

如果選擇漸進式民主化的道路，「威權民主」作為一種政治自由化現象，確實有利於向自由民主政體的過渡。但是在國共兩黨的最高領導人看來，抗戰勝利後的當務之急是要完成國家統一的使命，「統一」歷過「轉型」。

變成為新的王朝統一戰爭。借用金觀濤、劉青峰的說法，最後形成的「超穩定結構」^④，不過是大一統局面的再次形成。只是在政體選擇方面與傳統不同——中共在1949年建立的是新型的黨國極權政體，而不是傳統的帝國專制體制。當然，如果沒有1937年以後的對日抗戰，中共力量的復蘇是極其艱難的，這樣，經過二三十年的國民黨威權統治，中國從1950年代開始民主轉型也是有可能的。國民黨在戰後行憲的努力，以及後來台灣的民主化，都是很好的歷史註腳。

林蔚 (Arthur Waldron) 嘗言：「尋求以憲政秩序取代封建王朝是二十世紀中國歷史的最為重要的主題。」^⑤檢視辛亥革命以來中國百年的轉型歷程，借鑒世界範圍的民主化失敗經驗，在中國的現代化水平、民主政治文化傳統、市民社會等宏觀結構因素尚沒有充分具備的情況下，「威權民主」的發展仍然是一個重要的階段性歷史任務。筆者強調，承認威權政體存續的合理性，並不是對中國未來民主政治發展的悲觀。相反，這是一種從對世界民主化歷程中普遍現象得出的理性認知。「在二十世紀，極少的國家能夠在第一次嘗試中就建立起民主的政治體制。」^⑥亨廷頓的這一論斷恰好也是辛亥革命以來民國政體轉型歷程真實的寫照。二十世紀南美、南歐與東亞的民主化經驗也表明，「從歷史上看，在一些國家中建立民主的第一次努力常常失敗；第二次努力卻經常成功。這種格局的一個理由可能是前車之轍後車之鑒。」^⑦

民國時期的政體轉型經驗也表明，只要國家政治體制能夠不被形形色色的極權主義政治模式所取代，政治自由化進程能夠繼續存在下去，任何有缺陷的或不成熟的有限多元政治模式都是可以忍耐的，其中就包括威權政體。只有這樣，第二、第三次民主轉型才會更容易出現，民主轉型成功的機率才會相應提高。對中國的未來來說，最可怕的轉型結局或是沉溺於威權政體的統治不思進取，或是經歷民主轉型的再次失敗而失去信心，致使民主轉型的重新啟動變成幻影。

註釋

① 參見《政治協商會議決議案》(1946年1月31日通過)，載重慶市政協文史資料研究委員會、中共重慶市委黨校編：《政治協商會議紀實》，上卷(重慶：重慶出版社，1989)，頁473的「國民大會案」。

② 參見《政治協商會議紀實》，上卷，頁482-84的「憲法草案案」。

③ 劉山鷹：〈1946年政協會議與中國憲政設計〉，《社會科學陣線》，2005年第5期，頁224。

④ 中央統戰部、中央檔案館編：《中共中央解放戰爭時期統一戰線文件選編》(北京：檔案出版社，1988)，頁71-72。

⑤⑥ 鄧野：《聯合政府與一黨訓政：1944-1946年間國共政爭》(北京：社會科學文獻出版社，2003)，頁313、318；458。

⑦ 參見《政治協商會議紀實》，上卷，頁472的「政府組織案」。

⑧ 劉山鷹：〈從認可到放棄：政協憲政方案失敗原因探析——基於1946年的歷史〉，中國戰略與管理研究會網站，www.cssm.gov.cn/view.php?id=7420。

⑨ 羅隆基：〈從參加舊政協到參加南京和談的一些回憶〉，載中國人民政治協商會議全國委員會文史資料研究委員會編：《文史資料選輯》，第二十輯(北京：中華書局，1961)，頁224-25。

⑩ 蔣勻田：《中國近代史轉捩點》(香港：友聯出版社有限公司，1976)，頁188；171、176。

- ⑫ 〈谷正鼎秘書長上蔣總裁有關國際對我新憲法之評論呈〉，載秦孝儀主編：《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第七編，〈戰後中國〉，第二冊(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1981)，頁739、740、741。
- ⑬ 陳茹玄：《增訂中國憲法史》(上海：世界書局，1947)，頁267。此處雖然評價的是1947年憲法的政協草案，但文中引用的要點後來全部變為憲法正式條文。
- ⑭ 〈國民黨中央宣傳部的聲明〉(1947年1月20日)，載中共代表團梅園新村紀念館編：《國共談判文獻資料選輯，1945.8-1947.3》(南京：江蘇人民出版社，1984)，頁521-22。
- ⑮ 〈二億五千萬選民今日運用選舉權〉，《中央日報》，1947年11月21日。
- ⑯ 〈司徒雷登評論大選〉，《中央日報》，1947年11月24日。
- ⑰ 參見張玉法：《近代中國民主政治發展史》(台北：東大圖書股份有限公司，1999)，頁296-98。
- ⑱ 胡適著，曹伯言整理：《胡適日記全編》，第七冊(合肥：安徽教育出版社，2001)，頁649。
- ⑲ 胡頌平編著：《胡適之先生年譜長編初稿》，第六冊(台北：聯經出版事業公司，1984)，頁1962。
- ⑳ 司徒雷登(John L. Stuart)著，程宗家譯：《在華五十年——司徒雷登回憶錄》(北京：北京出版社，1982)，頁175。
- ㉑ 〈杜魯門總統發表美國對華政策聲明〉，《大公報》，1945年12月17日。
- ㉒ 梁漱溟：〈內戰的責任在誰〉，《大公報》，1949年1月26日。
- ㉓ 楊小凱：〈中國憲政的發展〉，百度文庫，<http://wenku.baidu.com/view/661003c59ec3d5bbfd0a741c.html>。
- ㉔ 鄒讜著，王寧、周先進譯：《美國在中國的失敗：1941-1950》(上海：上海人民出版社，1997)，頁304。
- ㉕㉖ 〈白先勇解讀國共內戰：戰後東北之爭(上)〉，網易網站，http://history.news.163.com/09/0617/18/5C1HMAQU00011247_8.html。
- ㉗ 楊奎松：〈戰後初期中共現代軍事裝備何處來〉，載《讀史求實：中國現代史讀史札記》(杭州：浙江大學出版社，2011)，頁265。
- ㉘ 黃克誠：《黃克誠回憶錄》，上冊(北京：解放軍出版社，1989)，頁347。
- ㉙ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", in *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, ed. Erik Allardt and Stein Rokkan (New York: Free Press, 1970), 255.
- ㉚㉛㉜ 亨廷頓(Samuel P. Huntington)著，劉軍寧譯：《第三波——20世紀後期民主化浪潮》(上海：上海三聯書店，1998)，頁11；325；210。
- ㉝㉞㉟ 張朋園：《中國民主政治的困境，1909-1949：晚清以來歷屆議會選舉述論》(長春：吉林出版集團有限責任公司，2008)，頁219；209；219。
- ㊱ 蕭功秦：《中國的大轉型——從發展政治學看中國變革》(北京：新星出版社，2008)，頁77。
- ㊲ 費正清(John K. Fairbank)、費維愷(Albert Feuerwerker)編，劉敬坤等譯：《劍橋中華民國史，1912-1949》，下卷(北京：中國社會科學出版社，1994)，頁187。
- ㊳ Larry J. Diamond, "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 24.
- ㊴ 謝岳：《社會抗爭與民主轉型——20世紀70年代以來的威權主義政治》(上海：上海人民出版社，2008)，頁73。
- ㊵ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1 (1994): 59.
- ㊶ 戴蒙都羅斯(P. Nikiforos Diamandouros)著，黃正杰譯：〈南歐民主化的成功故事〉，載劉軍寧主編：《民主與民主化》(北京：商務印書館，1999)，頁196。
- ㊷ 參見金觀濤、劉青峰：《開放中的變遷：再論中國社會超穩定結構》(香港：中文大學出版社，1993)，頁386。
- ㊸ 引自黎安友(Andrew J. Nathan)著，岳經綸譯：〈中國的憲政選擇〉，《香港社會科學學報》，1995年秋季號，頁2。