

---

# “国民大会议政会”刍议

## ——抗战时期改革中央政治体制的重大设计

闻 黎 明

---

设立“国民大会议政会”，是1940年春由国民参政会宪政期成会向国民参政会第一届第五次大会提出的《中华民国宪法草案（五五宪草）修正案》之核心部分。由于种种原因，长期以来史学界对它还缺乏专门研究，然而，这个方案的制订不仅是中国人民争取政治民主化的一次重要努力，同时也是抗战建国并举时期以西方议会政治对中国政治体制进行改革的首次尝试。有鉴于此，本文对“国民大会议政会”设计的形成、内容、目的及夭折，作初步的介绍与考察。

—

1939年9月9日，国民参政会第一届第四次大会在重庆召开。会上，孔庚、陈绍禹、左舜生、江恒源、张申府、王造时、张君勱等分别提出关于制定宪法与开始宪政的7个提案。这些提案的领衔与副署人共达274人次，几乎是出席此次会议141人的两倍。上述提案合并交付第三审查委员会审查，讨论中虽经唇枪舌战，最终仍拟具出包括“治本”与“治标”两项办法的审查报告。16日下午，第七次全体会议通过此审查意见，随后形成《请政府定期召集国民大会实行宪政决议案》。参政会的这个决议获得了朝野的一致称赞，有人认为它表示了“敌忾同仇”和“各方精诚团结的精神”，是

“国家之大幸事”<sup>①</sup>；也有人说由于这一决议，使本次大会成为“精神最热烈，进行最顺利，结果最圆满的一次大会”<sup>②</sup>；更有人称它给人一种“春云初展”的感觉<sup>③</sup>。于是，抗日战争时期的第一次宪政运动由此揭开帷幕，人们殷切期望“中国政治走上一新阶段”。<sup>④</sup>

上述决议的“治本办法”共有两项，一为“请政府明令召集国民大会，制定宪法，实现宪政”；二为“由议长指定参政员若干人，组织国民参政会宪政期成会，协助政府促成宪政”。其中第二项首先实现，蒋介石在参政会大会结束前即指定19人组成“国民参政会宪政期成会”（以下简称“宪政期成会”）。11月17日，国民党五届六中全会通过《定期召集国民大会并限期办竣选举案》，决定1940年11月12日召集国民大会。这样，治本办法第一项亦得到落实。在这种形势下，修宪工作正式提上日程。其实，9月20日宪政期成会首次会议上，已准备在双十节后组织各种集会，并着手研究宪法及国民大会组织法、选举法等问题。<sup>⑤</sup>现在，国民大会日期业已确定，修宪工作自然更加紧迫。

11月24日，宪政期成会召开第二次会议，决议立即开始“征集各方面对于宪草草案等件之意见”；并要求务必在1940年4月前以书面形式提交宪政期成会；同时，推举左舜生、董必武、褚辅成、罗隆基、许孝炎“拟具待研究之问题”。<sup>⑥</sup>当时，宪政期成会已扩充至25名，其中近四分之一的人在昆明，他们是在西南联合大学

---

① 张君勱：《中国战时宪政实施及其步骤——昆明西南联大讲演辞》，《再生》第32期，1939年11月20日。

② 张志让：《扩大宪政运动》，转引自《宪政运动论文选集》，生活书店1940年2月版，第146页。

③ 黄炎培：《怎样欢迎我二十九年抗战最后胜利》，《大公报》“星期论文”，1940年1月14日。

④ 《四届参政会的收获》，《新蜀报》社论，1939年9月19日。

⑤ 左舜生在宪政座谈会第一次会议上的发言，转引自方直：《怎样推进宪政运动》，《全民抗战》第91号，1939年10月7日。

⑥ 《宪政期成会报告书》，《国民参政会第五次大会纪录》，国民参政会秘书处1940年8月编印，第63页。

任教的罗文干、罗隆基、陶孟和、周炳琳、钱端升，和在昆明北郊龙泉镇主持中央研究院历史语言研究所的傅斯年。会议考虑到他们就近磋商比较方便，便委托他们共同磋商并起草可供宪政期成会讨论的宪草修正案。<sup>①</sup>

接受委托的这些人，无论从哪方面说担当此任都无可挑剔。从政治上说，他们绝大多数与国民党关系很深，张奚若、任鸿隽是同盟会会员；罗文干曾任司法行政部长与外交部长；做过教育部常务次长的周炳琳是现任参政会副秘书长；钱端升也在战争开始时即受政府重托出国争取外援。另外，这些人在学术界教育界均有相当地位与声望，杨振声曾任青岛大学校长；任鸿隽历任东南大学副校长和四川大学校长；陶孟和为中央研究院社会调查所所长；傅斯年为中央研究院历史语言研究所所长及中研院总干事，其余人也长期在著名大学任教。由此之故，人们相信他们不仅有能力，而且能够冷静地用学者态度，对待国家根本大法的制订工作。

鉴于材料不足，难以窥知昆明诸人的工作细节。不过，罗文干说：“留昆期成会会员陶孟和、周炳琳、傅斯年、罗隆基诸先生及文干等，自渝返昆后，即集会研究。并推罗隆基先生主稿。稿成后，讨论数月，几经修正。留昆参政员张奚若、杨振声、任鸿隽三先生，于讨论时，均肯惠然参加。留昆期成会会员钱端升先生于3月从美返国，阅览全稿，亦表赞同。兹将定稿付印。”<sup>②</sup>文中所说的“定稿”，即1940年3月以罗隆基、罗文干、陶孟和、周炳琳、傅斯年、钱端升、张奚若、杨振声、任鸿隽9参政员之名，向宪政期成会正式提

---

① 梁漱溟：《论当前宪政问题》，《民宪》（东南版）第1期，1945年9月1日。

② 罗文干为罗隆基等《五五宪草之修正》所作序言，《再生》第45期，1940年4月10日。

出之《五五宪草修正案》(以下简称“昆明宪草”)。<sup>①</sup>

## 二

“昆明宪草”共7章120条,与五五宪草相比有不少修改。其中,最为关键的修正,是加入增设国民大会闭会期间的常设机关——“国民议政会”的内容。设立“国民议政会”的基本理由,是认为五五宪草存在着“人民政权运用不灵”这一最大缺陷,以致使人民政权难以得到有效的行使。这些,明显地表现在国民大会和立法院两个方面。

我们知道,国民大会是孙中山设计的运用民权主义之主要形式,它既是三民主义的核心,也是建设“全民政治”国家的理想所在。孙中山为了防止像西方国家那样往往出现政府和人民之间的冲突,提出“权与能分开”的主张,即把国家的政治权力分成“政权”与“治权”两个部分,“治权”由政府行使,“政权”则交给人民。而人民掌握政权的形式,就是由各县选举代表一人组成国民大会,行使选举、罢免、创制、复决四权。换句话说,孙中山的宪政理想是通过四种直接民权来实现人民对国家的政治管理,因此只有国民大会才是国家最高政权的行使者。

然而,直接民权作为政治理想是一回事,操作运转却势必受到主客观条件限制。“昆明宪草”起草者承认中国宪政的目的是完成孙中山宪政理想,但是制定宪法却必须“审度国家当前实际情形”与“斟酌近若干年来之政治经验”。从世界行宪史来看,英法等国虽

---

① 《宪政期成会报告书》,《国民参政会第五次大会纪录》,第63页。又,“昆明宪草”提出者除罗文干等9人外,张君勱应该也贡献过意见。梁漱溟在《论当前宪政问题》中回忆该宪草起草经过时说:正因“张君勱、罗隆基等,及周炳琳、钱端升等多人均居滇,比较集中”,方“受会中委托研究五五宪草”。笔者认为,张君勱当时正为创办民族文化学院而奔走于昆明、大理之间,他身为宪政期成会三召集人之一,又是在滇唯一国民参政会驻会委员,加之他与主稿者罗隆基同为国家社会党核心人物,因此向张征询意见乃在情理之中。

有久远宪政历史, 却尚未做到直接民权。美国西部各州虽有偶采行者, 也鲜有良好成绩。即便行使直接民权最早的瑞士, 尽管人口土地不及中国百分之一, 行使复决权与创制权各有 300 余年及将近 100 年的历史, 但“迄今两权之行使, 无论在联邦或在各邦, 依然有高度之限制”。何况, 瑞士以选民大会形式直接选举官吏和直接参与立法, 在“二十二邦中亦只限于两个全邦, 四个半邦”。这些, 既证明“瑞士各邦人民对普通法律行使复决与创制两权, 成绩依然未臻尽善尽美之境”, 也证明“人民行使直接民权, 绝非一蹴可至之事”。

西方国家直接民权的经验如此, 而五五宪草与其相比距离更远。按照五五宪草规定, 国民大会代表在 2000 人左右, 代表任期六年, 每三年由总统召集一次大会, 每次会期一个月; 国民大会的职权为选举、罢免、创制、复决及修正宪法各项; 总统及各院向国民大会负责。但是, 仔细分析, 存在很多问题。其一, 是“以如此众多的代表人数, 以如此短少之会期, 所谓行使最高统治权者, 此统治权如何能期其发生宏大之效用”呢? 其次, 所谓国民大会的统治权只有四权与修正宪法权, 然而“修改宪法事属非常, 勿谓六年任期, 即十次任期中, 亦可无一机会”。至于四权, 创制与复决两权, 宪草中缺乏详细规定, 而“无限制之创制与复决权, 虽在瑞士亦未能做到”。加之这两权须三年一次集会时才能行使, 显然“于理固不适合, 于事恐亦无补”。说到罢免权, 一则宪法已规定总统及各院院长的任期, 二则此行使亦属偶然而非常态。况且由总统召集国民大会罢免总统本人, 也“不近情理”。如果由国民大会自行召集临时大会讨论罢免总统事, 则需有五分之二代表之同意, 困难可想而知。罢免院长副院长不仅会遇到同样困难, 而且若不开临时大会而待三年一次的例会讨论罢免院长副院长, 那时他们已到退職改选之期, 何罢免之有。这样说来, 国民大会只剩下一个选举权, 也就是说它“唯一重要工作只有选举”, “只有按期选举此少数重要官吏”。再次, 虽然五五宪草有总统及各院向国民大会负责有规定, 可是国民大会三年一次例会中, 除了选举罢免创制复决数者, “对政府既不

能决定政纲政策,复不能通过预算决算”,这样“负责者何从负起,问责者何从问起?”根据这些理由,“昆明宪草”起草者尖锐批评五五宪草关于国民大会的规定不能保证直接民权的运用,所以称不上“行使最高统治权之机关”。

既然国民大会难于行使最高统治权,那么哪个机关代表人民行使此种权力呢?在西方国家,这种权力均赋予国会,而且五五宪草规定立法院有决议法律、预算、戒严、宣战、媾和等案及其他关于国际事项之权,其职权与各国国会并无差异,故有人认为立法院似乎具有国会性质。对此,“昆明宪草”起草者指出:五五宪草已经规定立法院为政府组成部分,按照孙中山遗教,政府只能行使治权,所以立法院不应是人民代议机关,绝对不应行使政权。“昆明宪草”起草者还从是否具有制裁权这一问题上,说明立法院与西方国家国会的区别。在西方国家,无论政体是内阁制还是总统制,宪法都赋予国会制裁权力。如英法等内阁制国家,内阁虽向国会负责并有权解散国会,国会不信任内阁时同样也有权推翻内阁。总统制的美国虽然没有规定总统或内阁向国会负责,国会亦无倒阁之权,但是美国国会有弹劾总统之权,总统提出的政府及其他官吏人选或缔结条约时,亦需征求参议院同意。可见,“制裁权之有无,即为吾国立法院与普通国会之分别”。反观五五宪草中的立法院,“既无不信任或弹劾政府权,其本身又非行使政权的代议机关”,所以无论如何“不能与世界任何民主国家之国会相提并论”。

根据上述分析,“昆明宪草”起草者认为:五五宪草关于国民大会与立法院的规定,证明人民缺乏行使主权的有效方法,最终都会导致“人民政权运用不灵”,使孙中山的“主权在民”主张“实近于有名无实”。显然,这里对国民大会难以行使政权的批评,和立法院非国会性质的阐释,目的都是为增设“国民议政会”做铺垫。“昆明宪草”起草者自信:只要有一个国民大会闭会期间行使政权职能的常

设机构,就能弥补“政权的失落”。<sup>①</sup>

其实,国民大会闭会期间设立常设机关的构想,早在1933年宪法起草之际即有人提出。最初立法院宪法起草委员会副委员长张知本草拟的一案便设计有“国民大会执行委员会”;宪法起草委员会1934年2月通过之《中华民国宪法草案初稿》,亦有“国民委员会”;1934年6月宪法草案初稿审查委员会完成的《中华民国宪法草案初稿审查修正案》,仍保存着“国民大会委员会”。但是,后来有人以孙中山“权能分开”主张为由,顾虑这种性质的机构会造成少数委员代行国民大会职权,且易为政府利用,最后被删除。这样,国民大会闭会期间人民权力如何行使这一问题,始终未能得到解决。可见,“昆明宪草”在这里只是旧话重提,并欲赋以新的内容。

### 三

1940年3月20日,宪政期成会举行第三次全体会议。会上,大家一致认为设立一个国民大会闭会期间的常设机关是很有必要的,褚辅成为此机构取名“行动委员会”。邹韬奋、沈钧儒、张申府等提出之《我们对于“五五宪草”的意见》中,也举德国宪法和奥地利宪法为例,主张恢复《中华民国宪法草案初稿审查修正案》中的“国民大会委员会”,唯组织和职权不必与其完全相同。<sup>②</sup>中共对此问题亦持同样主张。1939年年底,陈绍禹在谈“国民大会任期及休会期间的工作问题”时,便提出:“国民大会有一定的任期,在一定任期内有定期的会议,在休会期间,有一定数量选出的驻会代表,执行监督政府实行大会决议和准备定期召开大会工作等责任。”<sup>③</sup>是故,董必武在会上郑重建议设立“常驻委员会”。这些意见与“昆

① 本节引文,均录自罗隆基等:《五五宪草之修正》,《再生》第45期。

② 张友渔执笔:《关于国民大会》,载邹韬奋等:《我们对于“五五宪草”的意见》,生活书店1940年5月版,第28页。

③ 陈绍禹:《促进宪政运动努力的方向》,《新中华报》,1939年12月9日。

明宪草”提出之“国民议政会”有很多相同之处,当然,大家对“名称及职权如何规定倒没有什么一定的成见”,认为尽可“从长计议”。<sup>①</sup>

这次会议的中心工作是讨论宪法草案。连续 10 天,会员们依五五宪草条文,汇合各方意见逐项研究,自称“懍于使命之严重,既不敢轻率从事,亦无人固执成见”。<sup>②</sup>关注修宪的蒋介石,28 日特召集张君勱、黄炎培、周炳琳、张澜、钱端升、李璜、褚辅成、罗文干、罗隆基、左舜生等了解讨论情况。其时,社会传闻蒋声称欢迎公开讨论宪政,并云“不特无成见,而且无定见”,故舆论认为蒋的这一态度“实在是中国拨乱反治的一大关键”。<sup>③</sup>召见中,蒋介石没有对国民大会常设机构问题表示明确态度,只是声称“对于宪草内容等,尽可加以周详的研究”,还说“政府对于宪政运动的公开指示,也积极提倡全国各处举行宪政座谈会”。<sup>④</sup>正因如此,召见中诸人方能“发言皆极精彩”。<sup>⑤</sup>从蒋介石后来的态度看,很可能这时他还没有弄懂设立国民大会常设机构的要害,也许以为这个机构与参政会驻会委员会相仿,不过人数多些罢了。

蒋介石未置可否的态度,使宪政期成会以为得到国民党中枢的谅解。29 日,他们仅用一天时间就结束了《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案(五五宪草)修正草案》(以下简称“期成宪草”)。该案虽参照了其他方案,但重心无疑倾向“昆明宪草”。对于议政会设计,“各方面赞成其议者颇众”,连参政会秘书长王世杰

---

① 韬奋:《对宪政的最后挣扎》,《抗战以来》,生活书店 1946 年 10 月版,第 154 页。

② 《宪政期成会报告书》,《国民参政会第五次大会纪录》,第 63 页。

③ 香港《大公报》“社评”,转引自萧敏颂:《一年来的国内政治和今后的展望》,《国民公论》第 4 卷第 11 号,1941 年 1 月 1 日。

④ 邹韬奋:《我们对于“五五宪草”的意见·弁言》,载邹韬奋等:《我们对于“五五宪草”的意见》,第 1 页。

⑤ 《黄炎培日记摘录》,1940 年 3 月 28 日,中华书局 1979 年 1 月版。



也同样很感兴趣<sup>①</sup>，唯将名称改作‘国民大会议政会’。30日，黄炎培受托起草《宪政期成会报告书》（以下简称“报告书”），张君勱负责撰写《国民参政会宪政期成会提出〈中华民国宪法草案修正草案〉说明书》（以下简称“说明书”）。<sup>②</sup>至此，宪政期成会工作结束。将“国民议政会”改作“国民大会议政会”，并非对这一机构的性质有所分歧，而是反映了在议员产生范围问题上的不同意见。“昆明宪草”起草时，似乎带有将参政会过渡为议政会的打算，所以原拟“议员由国民大会选举，但不以国民大会代表为限”。<sup>③</sup>讨论时张君勱仍主张议员由国民大会“选举”而不只是“互选”，罗文干、罗隆基等也依据五五宪草某些规定，坚持加入“国民大会议政员不以国民代表为限”之句。<sup>④</sup>他们认为，五五宪草规定立法委员虽由国民大会选举，但提出立法院委员候选人时则不以国民代表为限。按照此例，议员选举亦可效仿。同时，五五宪草规定国大代表选举额以区域人口为标准，这种方法“难免于恃多数以行其操纵”，使‘国中之优秀分子与职业界专家不免于落选’。<sup>⑤</sup>

这种做法在30年代前期修宪时亦曾有过先例，不过后被否认。立法院宪法起草委员会拟定的《中华民国宪法草案初稿》设计中，曾提出脱离国民大会而独立的机关——“国民委员会”，而“审查修正案”便将其改名为“国民大会委员会”，意即国民大会内的委员会。这次修宪讨论时，邹韬奋等提出设立国民大会常设机构的原则中，亦认为“委员人数不必过多，但必须由国民大会代表互选”；

---

① 在《世杰日记》，1940年3月29日，台湾中央研究院近代史研究所1990年3月影印本。

② 黄炎培日记摘录》，1940年3月30日。

③ 《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案修正草案说明书》，《国民参政会第五次大会纪录》，第71页。

④ 《国民参政会宪政期成会提：中华民国宪法草案（五五宪草）修正草案》‘附记’，《国民参政会第五次大会纪录》，第65页。

⑤ 《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案修正草案说明书》，《国民参政会第五次大会纪录》，第70页。

因为若“不以国民大会代表为限”，便会使它“变成国民大会以外的机关，而不是国民大会以内的机关了”。<sup>①</sup> 宪政期成会第三次会议上，赞成此意见者为9人，比同意“昆明宪草”者多1人<sup>②</sup>，遂使“国民大会议政会”之名获得通过。

关于议政员名额问题，“昆明宪草”认为人数过多仍妨碍运转，故限定100人。黄炎培觉得还可减少，索性规定50至100人之间。最后接受多数人意见，即150至200人。至于议政员是否需要具有一定资格，大家讨论良久未能统一。罗文干、罗隆基、周炳琳认为议政会责任重大，力主“昆明宪草”原拟的4种条件，即：“年龄在40岁以上”，“对于国家有特殊勋劳”，“曾在各重要教育学术团体或经济团体服务著有信望”，“服务社会事业或自由职业经验丰富成绩卓著”。<sup>③</sup> 最终，“期成宪草”仅提出“不依地域分配，但每省最少应有二人，蒙古西藏及侨居国外之国民，最少应各有一人”。此外，“期成宪草”规定议政员“任期为3年，连选得连任”，“不得兼任公务员”，“在会内所为之言论及表决，对外不负责任”，议长副议长由“议政会议政员互选”，议政会“每六个月集会一次，但必要时，议长得召集临时会”等，这里不一一介绍。<sup>④</sup>

与上述诸项相比，“期成宪草”在国民大会与国民大会议政会（以下简称“议政会”）的关系上，做了非常重要的调整。它赋予国民大会6项职权，即：“选举总统副总统、立法院院长副院长、监察院院长副院长、立法委员、监察委员”；“罢免总统副总统、行政立法司法考试监察各院院长副院长、立法委员、监察委员”；“创制法律”；

---

① 张友渔执笔：《关于国民大会》，载邹韬奋等：《我们对于“五五宪草”的意见》，第28页。

② 《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案修正草案说明书》，《国民参政会第五次大会纪录》，第71页。

③ 《国民参政会宪政期成会提：中华民国宪法草案（五五宪草）修正草案》“附记”，《国民参政会第五次大会纪录》，第65页。

④ 本文凡引《国民参政会宪政期成会提：中华民国宪法草案（五五宪草）修正草案》，均录自《国民参政会第五次大会纪录》第63至70页，以下不再注出。

“复决法律”；“修改法律”；“宪法赋予之其他职权”。这些规定，与五五宪草没有区别。值得重视的是，“期成宪草”赋予议政会的职权不仅重要，而且比较实际和易于控制。这些职权列入《国民大会议政会》专节者，共有9项。其中一部分为国民大会闭会期间行使的职权，计有：“议决戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案”；“复决立法院所议决之预算案、决算案”；“得创制立法原则并复决立法院之法律案”；“受理监察院依法向国民大会提出之弹劾案”。另一部分为通常情况下行使的职权，计有：“对行政院长、副院长、各部部长、各委员会委员长提出不信任案”；“对国家政策或行政措施，得向总统及各院院长部长及委员会委员长提出质询，并听取报告”；以及“接受人民请愿”、“总统交办事项”和“国民大会委托之其他职权”。“期成宪草”还赋予议政会一些职权，散列于其他章节，主要涉及有权召集临时国民大会和限制总统紧急命令权等。

“期成宪草”所规定的议政会上述职权极为重要。首先，它把原属国民大会的部分职权移归议政会，由于议政会原本就是国民大会闭会期间的代行机构，所以这点还不难理解。不过，从议政会在国民大会闭会期间也具有创制立法原则这点看，它似乎代替甚至超过了国民大会。这给人一种暗示：即便国民大会有名无实，只要议政会不停止运转，人民的权力便能在一定程度上得到保证。

其次，它规定议政会得受理监察院的弹劾案，得对政府长官提出不信任案，得向总统及五院等提出质询。这些关于议政会与五院关系的规定，有利于加强对治权的监督。尤其是对立法院来说，五五宪草原规定它有议决法律、预算、戒严、大赦、宣战、媾和、条约等案和其他重要国际事项的权力，而现在则把戒严、大赦、宣战、媾和、条约的议决权移至议政会而不是交给国民大会；立法院虽保留了法律、预算、决算初议权，议政会则握有复决权。这里，实际上是让议政会控制了立法权。“说明书”亦坦率承认：议政会“复决立法院之法律案预算决算案”，“略似各国下院之案再在上院讨论一次”，只是为了“以示昭重”；今后“立法院所辖者独有预算决算及法

律案”，并且仅“以专家资格参加于一切法律法典之制定”。<sup>①</sup> 邹韬奋等提出之修宪意见，也认为立法院成为一个委员会足已，无须成为独立一院。<sup>②</sup>

复次，“期成宪草”在某些方面表现出加强总统权力的趋势。如将五五宪草规定的行政、立法、司法、考试、监察五院为行使五权最高机关的条文全部删除，这便表明中央政府与五院均归总统领导。<sup>③</sup> 当然，它还赋予议政会若干限制总统的职权，如“凡经国民大会议政会复决通过之法律案，总统必须依法公布之”。尤其是总统虽然有权发布紧急命令，但“发布命令后，应即提交国民大会议政会追认”。这些规定似乎有种权力交换的意味。

综上所述，“期成宪草”一是把国民大会的权力委托给议政会，二是把立法院的部分权力移交议政会。这样，受约束很少的议政会就能以政权面目牵制治权，总统和政府的权力便可受到不同程度的制约。<sup>④</sup> 这样一个改革中央政治体制的设计，竟能得到宪政期成会的通过，在中国制宪史上的确是破天荒的，难怪议政会方案成为

---

① 国民参政会宪政期成会提出《中华民国宪法草案修正草案说明书》，《国民参政会第五次大会纪录》，第72页。

② 沙千里：《关于中央政府》，载邹韬奋等：《我们对于“五五宪草”的意见》，第39至40页。

③ 《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案修正草案说明书》在解释总统与议政会关系时，也称“在总统制国家，议政会对行政院可通过不信任案，但不能弹劾总统”，所以议政会不过是“人民对行政有限度之监督制裁”。另外，它还表示“总统不以议政会之所为为然”时，“可召集临时国民大会为最后之决定，如国民大会不赞成议政会之表示，总统可解散议政会，另举行新议政会之选举”。这些都表明总统权力的加强。

④ “期成宪草”几乎没有对国民大会议政会做出有力的约束，仅规定：“总统对于国民大会议政会对行政院长或副院长通过之不信任案如不同意，应召集临时国民大会为最后之决定”，“如国民大会否决国民大会议政会之决议，则应另选国民大会议政会议政员，改组国民大会议政会”。

当时的舆论焦点<sup>①</sup>,甚至有直称为“议政宪草”者<sup>②</sup>。由此可见,被称为这次宪政运动唯一成果的“期成宪草”,其精华正体现在“国民大会议政会”这一设计之中。

## 四

1940年4月1日,一届五次国民参政会召开,宪政期成会正式提出“期成宪草”及“说明书”。会前,人们对通过“期成宪草”多持乐观态度,因为该案制定者不仅理智公正,且对国家政治建设研究有年,又与国民党有千丝万缕的联系。更重要的,是28日蒋介石召集宪政期成会会员谈话的态度十分开明,所以一般心理都以为“期成宪草”能够被国民党中枢接受。

然而,事实的发展却越来越出人意料。1940年4月5日下午,参政会首次举行提案讨论,蒋介石亲任主席。会上,孙科报告五五宪草起草经过,特别申明“完全是遵奉总理的三民主义”和依据建国大纲。他虽承认不必墨守条文,却声称这部宪草“大体可采用”,且具有“过渡性和进步性”。<sup>③</sup>言外对“期成宪草”持保留态度。

张君勱以宪政期成会召集人身份,在会上做了40分钟口头说明。他承认“期成宪草”10天完成,与五五宪草耗时两三年相比,的确快了些,但从抗战建国出发,就得要快而不能缓。他接着指出:以

---

① 当时,有人强调,议政会设计是“对于整个宪草的重大改变”,“是一切谈宪政的人所不应忽视的”(陈体强:《论设置国民大会议政会问题》,《今日评论》第3卷第22期,1940年6月2日)。也有人指出:“国内人士对于宪草内容的讨论从来没有像今天这样的起劲”,至于讨论的中心“大多数集中于国民大会方面”,而“关于国民大会方面的意见中最重要的一点,就是所谓关于国民大会闭会期间的常设机关的设置问题”(邓公玄:《国民大会中岂容有太上国民大会乎》,《时事类编特刊》第53期。)

② 楼桐孙:《评驳“议政宪草”“系统论”》,《时事类编特刊》第53期,1940年6月10日。

③ 《参政会第五次会议,讨论宪草修正案》,重庆《中央日报》,1940年4月6日;《宪草经过及其内容的说明——孙院长在参政会报告》(续),《大公报》,1940年4月8日。

2000 余人的国大代表行使直接民权绝不是件轻而易举之事,因此常设性的议政会实际上就是“经常的国大”。他还以世界诸国为例,说英国上下院各为 740 与 615 人,美国为 96 与 436 人,法国 314 与 618 人,意大利 376 与 400 人,苏联亦在 600 至 700 人之间,这些国家的议员没有中国的多,政权行使却能由此而出,这恰恰证明设立议政机关的必要。<sup>①</sup> 张报告期间,反对意见的条子雪片似的飞到台上,一位国民党参政员竟“破口大骂”,不仅使在野党派寒心,就连旁听席上的国民党开明分子也摇头叹息,表示愤慨。<sup>②</sup>

蒋介石于会议结束前所做总结性发言中,声称有两点意见应为“制定宪法所必须遵循”。其一,由于民国以来宪政总是行不通,所以行宪一定要“治权与政权”分开;其二,不要忘记“权与能的划分”是孙中山的“特别发明”。发言中,蒋“力言宪法须富于弹性,使其能推行无阻”。<sup>③</sup> 末了,他提高嗓音道:“我还要说一句话:起首越详细越行不通,慢慢的会随着进步,开始时候,最怕的不能实行。”<sup>④</sup>

如果说孙科的报告已给“期成宪草”带来一种不祥预兆的话,那么蒋的即席发言则为否定它定下了基调。6 日下午,参政会第六次会议继续讨论宪草问题,发言围绕国大闭会期间是否需要设立常设机构“辩论甚久”,“情形至为热烈”。<sup>⑤</sup> 论战的焦点,集中于对权能划分的理解上。国民党方面认为“期成宪草”赋予议政会的预算、决算、宣战、媾和等权不能算政权,后来有人指责它在“总理

---

① 徐盈:《制宪的现阶段——参政会旁听记之三》,《大公报》,1940 年 4 月 6 日。

② 韬奋:《对宪政的最后挣扎》,《抗战以来》,第 154 页。

③ 蒋介石:《对于宪草与实施宪政之意见》,秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第 4 编第 2 册,中国国民党中央党史委员会 1988 年 10 月版,第 1683 页;《参政会昨开始讨论会,制宪问题成辩论中心》,《大公报》引中央社讯,1940 年 4 月 6 日。

④ 徐盈:《制宪的现阶段——参政会旁听记之三》,《大公报》,1940 年 4 月 6 日。

⑤ 《参政会昨第六次会,宪草辩论结束》,《大公报》引中央社讯,1940 年 4 月 7 日。

遗教上是没有根据的”<sup>①</sup>，说其对五五宪草一切条文“或删或改”，“都以议政会的增设为主眼”，凡“无碍于议政会之职权的都勉强听任存在”，而“恐与拟增议政会的精神和作用有所抵触的”，就“一律删除”。<sup>②</sup>反对者一再说明他们根据的也是孙中山遗教，并未反对政权治权分开的原则，但认为议政会的权力属于政权而不属于治权。双方各执一辞，无法取得统一。刘哲、刘百闵、黄宇人等主张将国大会期改为每年一次，坚决反对设立国民大会议政会。罗隆基、左舜生、罗文干、周炳琳、王造时、邹韬奋、董必武等力主维持原案，却徒劳无益。

这天，蒋介石一反前几天的温和态度，公开对“期成宪草”中“牵制政府势力之规定表示不满”，并“语侵罗隆基等”，令“国社党及青年党诸参政员颇懊丧”。<sup>③</sup>梁漱溟回忆说：蒋当时态度之强硬“为向来所少见”，其即席演说批评“期成宪草”是“袭取欧西之议会政治”，与孙中山的五权宪法“完全不合”。更有甚者，蒋还斥责设立议政会将“对执政之束缚太甚”，实“为不能施行之制度”，“今后国人如以国事倚畀于人，亦就不要束缚人才行”。<sup>④</sup>

在这种气氛下不可能指望“期成宪草”获得通过。最后，王世杰出面圆场，请蒋以议长身份提议将各种意见并送政府。结果，7个月的努力所换来的模棱两可的两项决议，便被束之高阁了。<sup>⑤</sup>至此，被认为是本次参政会“最中心的议案”，也是宪政期成会“唯一结晶品”的“期成宪草”，就这样窒息于腹胎，使在野党派有如“冷水

① 金鸣盛：《政权与治权》，《时事类编特刊》第53期。

② 楼桐孙：《评驳“议政宪草”“系统论”》，《时事类编特刊》第53期。

③ 王世杰日记，1940年4月6日。

④ 梁漱溟：《论当前宪政问题》，《民宪》（东南版）第1期。

⑤ 这两项决议是：“一，本会宪政期成会草拟之中华民国宪法草案修正案暨其附带建议，及反对设置国民大会议政会者之意见，并送政府。前项反对意见，由秘书处征询发言人意见后予以整理。二，参政员对于宪政期成会修正案其他部分持异议者，如有40人以上之连署，并于5月15日以前送本会秘书处，应由秘书处移送政府。”（《国民参政会第五次大会议事纪·第六次会议》，《国民参政会第五次大会纪录》，第25页）。

浇背，不胜寒心”。<sup>①</sup>抗战时期的第一次宪政运动，实际在这里已痛苦地宣告失败。

国民党的确难以接受“期成宪草”，因为议政会职权一旦写入国家大法，训政与党治便很难继续。带着打天下者坐天下观念的国民党人，极力寻找抗拒设立议政会的理由并不为怪。其实，不论“昆明宪草”还是“期成宪草”，都只是一种提供讨论用的修宪蓝本，尽可在法理和理论上继续探讨。孙科批评“议政会既由国民大会产生，但权反大于国民大会”，并且无论什么事都要议政会的一二百人过问<sup>②</sup>，不是没有道理。而议政员既不受监察院之弹劾，又没有被罢免的规定，这种有权无责也不是没有“酿成莫大之危害”的可能。<sup>③</sup>西南联合大学行政研究所陈体强还指出：假如议政会作为独立的控制政府的人民机关，同样会造成“人民与政府间距离太远，控制太间接”，这也“有违反民主原则的危险”。<sup>④</sup>其实，“期成宪草”起草者们并未固执己见，即便“昆明宪草”主稿者罗隆基也反对用“枉费劳而无功的精力”在“抽象的原则上及空洞的形式上多事争辩”，而是主张“对旧宪草应依据国情，加以大体修正”，求其“简单可行”和“朴实可用”。<sup>⑤</sup>

当然，议政会设计的问题还不止这些。从某种角度说，议政会有些类似西方两院制国家中的上院，国民大会则似下院。在西方各国，下院由人民直接选举产生，因而在关系人民负担的财政案上，比由间接选举产生的上院更有决定权。但是，“期成宪草”却把最后的财政权赋予了议政会，这与西方议会原则不符。议政会方案还存在一些缺陷，但它窒息于襁褓的根本原因，是国民党对实施真正意

① 韬奋：《对宪政的最后挣扎》，《抗战以来》，第155页。

② 孙科：《宪政问题——5月8日在新运妇女高级干部训练班学员演讲》，《时事类编特刊》第53期。

③ 林彬：《五权宪草中之国民大会》，《时事类编特刊》第53期。

④ 陈体强：《论设置国民大会议政会问题》，《今日评论》第3卷第22期，1940年6月2日。

⑤ 罗隆基：《期成宪政的我见》，《今日评论》第2卷第22期，1939年11月19日。



义上的宪政缺乏诚意。蒋介石之同意讨论宪政的主要目的,是指望通过国民大会使国民党政权获得“民意”认可,而绝不可能允许其结果反而造成自身权力的分散或转移。这一点,在1939年11月中旬的国民党五届六中全会上已表现的很明显。<sup>①</sup>但是,当时许多人对形势过于乐观,以为毕其功于一役的时候到来了。结果,集政权与部分治权于一身的议政会方案,难免被人指责是想建立一个“太上国民大会”、“太上政府”和“寡头政府”。<sup>②</sup>

## 五

综观议政会方案,不难看出它打算以“间接政权”来履行监督政府的功能,因此带有明显的西方议会政治模式。国民党人批评设计者“心目中先有一个‘代议制’的成见”,“以为任何宪政机构,必当有一经常监制政府的民意机关”。张君勱在参政会上提出议政会是“经常执行民意”的机关,也被指摘为“仍不脱代议制度的旧观念”。<sup>③</sup>后来,国民党人在评论议政会设计时,亦称它“放弃了权能分治的原则,而复归于议会制度”。<sup>④</sup>

议政会方案之所以类似西方代议制,与设计者之经历、学识和思维方式有重要联系。参与“昆明宪草”的九参政员皆为早期欧美留学生,罗文干、陶孟和、傅斯年留学欧洲,张奚若、杨振声、周炳琳、任鸿隽则留学美国。近代西方资产阶级政治制度的重要理论基础自由主义思潮,不能不对他们产生一定影响。以“昆明宪草”主稿者罗隆基为例,他从小就在美国式的清华学校读书,赴美后专攻政

---

① 这次会上通过的《定期召集国民大会并限期办竣选举案》,决定对难以选出的国民大会代表由国民党中央委员会妥筹补救办法。这说明国民党所谓实施宪政,仍是召集一个形式上的国民大会,与战前由其一手包办的国民大会没有区别。

② 孙科:《宪政问题——5月8日在新运妇女高级干部训练班学员演讲》,《时事类编特刊》第53期。

③ 金鸣盛:《政权与治权》,《时事类编特刊》第53期。

④ 雷震:《制宪述要》,《雷震全集》第23卷,第5页。

治学,后以《英国的议会选举》获得哥伦比亚大学哲学博士学位。回国后,他与胡适、梁实秋等以《新月》为阵地反对一党独裁专制,表现出鲜明的西方民主意识。毕业于哈佛大学的钱端升,为撰写博士论文《议会委员会——比较政府研究》,特向美国参众两院书记长和若干委员会主席请教了国会的权力与开展工作的具体情况。<sup>①</sup>钱端升与王世杰合著的《比较宪法》,迄今仍是国内研究世界宪法史的重要读本,书中对自由主义伦理道德观念十分推崇。<sup>②</sup>了解这些,便不会奇怪他们为什么会设计出一个类似西方议会政治的方案。

议会制度或代议制度,是一种以议会行使国家最重要权力的政体。实行议会政治,是相当一部分中国自由主义者的政治梦想。众所周知,由于西方资产阶级国家承认“主权在民”和“一切公民在法律上平等”的原则,因此在政体上无论采取君主制还是民主制,均以议会制度为主体。孙中山早年在建立资产阶级共和国中央政府问题上的民主意识,也集中表现在主张实行议会制度方面,即便是发展到五权宪法,实际上也是对议会制度的改造与补充。诚然,孙中山鉴于民国初年国会被政治野心家利用的教训,曾对代议政体大加鞭挞,进而提出权能分开的重要原则。但是,孙中山并未从根本上抹杀议会形式。“昆明宪草”提出者一再说明建立议会制度并不违背孙中山的精神,理由就是孙中山“想像中的立法院是西方的国会”;而且认为遗教中一再提到“人民选举代议士组织议会”并非五五宪草中的立法院。“昆明宪草”还认为孙中山关于五权宪法、政权治权划分,及“人民有权政府有能”等主张,具有两个含意,即首先是“不主张国会万能”,以造成“立法牵制行政”和“人民有权”却“政府无能”;同时也“绝未主张废除国会”,以导致“政府万能”而

---

① 钱端升:《我的自述》,《钱端升学术论著自选集》,北京师范学院出版社1991年1月版,第695—697页。

② 黎澍说:“《比较宪法》一书,大体上说,还算一部好书”,“还保持着若干自由主义观点”。(《言论自由古史辨》,《中国建设》第3卷第3期,1946年12月1日)

“人民无权”。<sup>①</sup>

同时,“昆明宪草”起草者还认为:孙中山的遗教也并非不可改变,五五宪草已对遗教多有变通。如孙中山主张“由人民选举总统以组织行政院”;“人民选举代议士以组织立法院”与“组织国会”;司法与监察院长“由总统得立法院之同意而委任之”;“由国民代表会得选举省长,为本省自治之监督”;“各省自定省宪,自选省长”;“中央与地方采均权制度”等,在五五宪草里则改为总统与立法院委员由国民大会选举;司法与监察院长由总统任命;省政府设省长一人由中央政府任命之;省无省宪,中央与省未采均权制度等。其中最突出的例子是建国大纲规定宪政程序是自下而上,由县宪政而省宪政,而全国宪政,五五宪草规定的程序,“即令不是由上而下,亦可说上下同时并进”;这些都是对遗教的变通。<sup>②</sup>

这种认识得到宪政期成会的接受,故尔“期成宪草”认为“国民大会为国家最高权力机关,实包括直接与间接政权”。既然“间接政权事实上既不宜由2000人以上之国民大会行使”,那么属之议政会就不能看成是权力大小问题,也不能以闭会或开会为标准来定是非。何况“期成宪草”赋予议政会牵制政府的具体办法(包括“复决立法院之法律案预算决算案”,“受理国民大会闭会期中监察院所提之弹劾案”,“对于行政院长及各部部长之不信任案”,及“质询行政方针”等权),在欧美各国均视为政权,理应赋予议政会。<sup>③</sup>

议政会设计从长远的建国方略意义看,具有一定的借鉴价值<sup>④</sup>,但是,它在40年代初则无法避免失败的命运。首先,它缺乏有力的理论武器。设计者既热衷西方议会政治,又碍于孙中山遗

---

① 罗隆基等:《五五宪草之修正》,《再生》第45期。

② 罗隆基等:《五五宪草之修正》,《再生》第45期。

③ 《国民参政会宪政期成会提出中华民国宪法草案修正草案说明书》,《国民参政会第五次大会纪录》,第71页。

④ 今天,我国实行的全国人民代表大会常务委员会制度,便非常接近国民大会议政会设计。

教,一时在两者之间寻找不到融合的桥梁,始终背着沉重的十字架。再之,当时国际形势也不利于民主制度的传播。法西斯主义横行世界,英美式的民主制度面临着严峻考验;德意日等国家虽然采取议会制度,却无法阻止其走上法西斯道路。议会政治的这种虚伪性,使集权论者理直气壮,倒使民主论者有所顾虑。还有,就40年代初期的国内政治斗争目标而言,党派争取的是合法地位,人民争取的是言论集会结社出版信仰等自由权利,连这些初步民主都未解决之前,要使国家体制民主化是不能想像的。

尽管如此,议政会设计毕竟是对国民党一党专制政治体制的一次挑战。后来国民党人也承认:“所以有这种修正,自然是因为五五宪草乃立法院秉承国民党的指示所拟定,而宪政期成会的修正案,乃国民党、共产党、民主同盟及社会贤达共同参与而产生”。“修正案所以有国大议政会之设置,主要是国民党以外的参政员认为国民大会之职权,限于选举罢免创制复决,不足以尽国民应行使之政权。盖国民所以监督政府者,在乎通过预算、决算、质询行政方针、参预和战大计,与提出对行政当局之信任或不信任”。<sup>①</sup>这一说法基本符合实际,可见议政会的设计思想是针对着一党专政。正是由于这次修宪,国民党后来再也不敢掉以轻心。1943年11月,第二次宪政运动中成立的宪政实施协进会,大部分成员由国防最高委员会就中国国民党中央执监委员中指定,结果除了1945年年底提出枝枝节节的32项意见外,均维持五五宪草原则。<sup>②</sup>

人们从来不以成败论英雄,国民大会议政会方案虽然未能避免具文命运,但它在半封建社会里仍不失进步意义,而其体现的民主精神亦融入了发展中的中国近代政治思想。

(作者单位:中国社会科学院近代史所)

(责任编辑:荣维木)

① 秦孝仪主编:《中华民国政治发展史》第3册,台湾近代中国出版社1985年12月版,第1337—1338页。

② 王云五:《袖庐论国是》,台湾商务印书馆1965年版,第215页。