
王世杰与国民参政会(1938—1944)

闻黎明

抗日战争时期的国民参政会,是在统一战线影响下建立的具有战时初步民意机关性质的机构,国内各种尖锐复杂的矛盾和斗争,在这个机构里都有集中的反映。前后担任过国民参政会秘书长和大会主席团成员的王世杰,是个深受西方民主制度影响的资产阶级政治家,他力求在参政会内逐步推行三民主义民治理想。王世杰的这种努力虽然无法真正实现,但他关于中国政治制度模式的思考,在一定程度上折射了中国自由主义知识分子的信仰与追求,这对我们今天研究现代自由主义来说,也有着典型的解剖价值。

—

1938年2月,刚刚卸任教育部长的王世杰,受命参与国民参政会的筹备工作,由此开始了他与国民参政会相始亦几乎相终的不解之缘。^①

王世杰早年留学欧洲,获得过巴黎大学法学博士学位,回国后历任北京大学教授、南京国民政府法制局长、海牙国际法院法官、武汉大学校长、国民政府教育部长等职。大体说来,他的思想属于自由主义之列,这在国民参政会筹备阶段就有所表现。

国民参政会筹备之初,国民党还没有明确这一机构的性质,对于参政会的职权尚在犹豫之中。王世杰着手筹备国民参政会后碰

^① 王世杰于1947年5月22日辞去国民参政会主席团成员之职,时已为参政会最后一次会议,即四届三次会议。

到的第一个棘手问题,就是如何确定它的职权。1938年3月上旬,他与汪精卫商筹国民参政会事宜,感到“立法院既尚存在,参政会如成立,院会之间权限问题颇不易解决”。^①王世杰很清楚,中国共产党在抗日战争爆发的初期便提出应把“实现民权政治”作为国共合作的政治目标之一。^②并且,社会各界对于政治改革的要求也十分迫切。王世杰相当了解各党各派的这些主张,他也倾向于按照西方民主国家的模式,在三民主义的基础上建立一个初步的民意机关。6月中旬,他经过慎重考虑,向蒋介石面陈:“务趁此时期宣言中外,着重表示吾国政治活动向为民治主义,决非反民治的法西斯主义或马克思主义,以期国际间表同情于我之民主国家,增其对我之友感”。王世杰特别强调“民治”,他是想按照孙中山的遗教精神不失时机地做一个政治改良的设计师。王世杰的这一想法是有依据的,1937年2月的国民党五届三中全会就已决定当年11月12日召集国民大会,国民大会虽因战事发生无法举行,但成立民意机关还是符合这次会议精神的。所以,王世杰负责草撰国民参政会组织条例时,就本着初步民意机关的基本设想。

王世杰按照自己对民治的理解,一厢情愿地起草了国民参政会组织条例。这个条例初稿中最重要的部分,是试图使国民参政会获得立法权。在他看来,参政会要成为民意机关,必须首先取到立法的权力。根据孙中山的五权宪法学说,立法权本应属于立法院。但是由于实际运作中权能区分的含混,结果立法院成了行政院的附属机关。这样,政治制度建设中极为重要的立法权,就受到行政部门的束缚。王世杰从民权的原则理论出发,认为立法、监督、财政三权是民意机关所必须具备的权力,参政会要成为战时初步民意机关,要能真正发挥作用,就应当具有立法权。

国民参政会能否取得立法权,是涉及到其机构性质的大问题。

① 《王世杰日记》,1938年3月8日,(台北)中央研究院近代史研究所1990年3月版。

② 《中国共产党为公布国共合作宣言》,《解放》第1卷第18期,1937年10月2日。

此时,国民党刚刚通过了《抗战建国纲领》,这个纲领在“政治”部分指出:“组织国民参政机关”是为了“团结全国力量,集中全国之思虑与识见,以利国策之决定与推行”。^①所以最初蒋介石、汪精卫对王世杰的设想没有表示反对,同意将立法院并入国民参政会。^②但是,4月8日国民党中央执行委员会却对王世杰草拟的条例作了重大修改,原因之一是孙科不同意向国民参政会移交立法院的权力。王世杰看到修改后的组织条例不免有些失望,觉得“其内容则在在与余之原意有出入”,如此则参政会的“组织与职权又有变更”。^③其实,他早就感觉到“政府立制创法,大都先顾及个人地位”,认为这样下去“任何改革均不能合理或彻底”。^④

参政会的人选与组成,也关系到国民参政会的性质。4月上旬,国民党中央党部举行谈话会,研究参政会的组织办法,有人主张“将已选举出之国民代表大会代表,择选一部分,组织国民参政会”,王世杰当即指出这是“极端不明政理之论”。^⑤对于参政会的人选,后来确定由国民党最高当局从各党派、各社会团体及各地区著有声望者中遴选,这是符合抗战实际的明智之举,也符合王世杰的原意。不过,王世杰审阅各方推荐的参政员候选名单时,特别对张群提出“政见不同者应从宽罗致”^⑥,这说明他能够注意运用一般民主原则,反映了他与国民党中保守主义分子的不同。

国民参政会从职权到人选上的规定,一方面说明中国民主的进程已跨出了一步,另一方面又表明这种政治改革距离人们的期望还存在很大差距。毛泽东等七参政员指出它“还不是尽如人意的全权的人民代表机关”,但希望它能成为“使全国政治生活走向真

① 《抗战建国纲领决议案》(1938年4月1日通过),荣孟源、孙彩霞编,《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,光明日报出版社1985年10月版,第486页。

② 《王世杰日记》,1938年4月8日。

③ 《王世杰日记》,1938年4月8日。

④ 《王世杰日记》,1938年3月8日。

⑤ 《王世杰日记》,1938年4月5日。

⑥ 《王世杰日记》,1938年5月30日。

正民主化的初步开端”。^① 不过王世杰倒是有些乐观,他觉得国民党中央执监委员及现任官吏均未兼任参政员(这些人本来是国民大会当然代表),而政府所办的文化教育机关服务人员又未被视为官吏,这样参政会“人数虽仅二百”,却“颇能包容党外一时之彦”^②,这就使参政会的气氛确实与从前所有的全国性会议大不相同。正因如此,他才几经推辞不得后,终于答应担任参政会的秘书长。他没有想到,从此他便与国民参政会结下了不解之缘。

二

抗日战争时期的民主宪政运动,是中国现代史上重要的资产阶级改革运动,具有进步意义。发动宪政运动的民主党派一般采取比较激进的态度,而王世杰对待宪政运动基本上出于冷静的理性考虑,他的认识反映出现代自由主义的某些观念,因此很值得我们考察。

1939年9月,一届四次国民参政会在重庆召开。当时,叛逃到南京的汪精卫正在筹备伪国民党“六全大会”,极力把实施宪政当作蛊惑人心的口号。国民党为避免被动,以孔庚领衔在参政会提出的请政府定期召集国民大会制定宪法开始宪政案,就是国民党部分人士为了消除汪精卫宣传影响的主动出击。其实,要求实施宪政本来就是在野党派的一贯主张,因此左舜生、张君勱、章伯钧、江恒源、张申府、王造时等各自联络了一些参政员在这次会上提出了关于结束党治、立施宪政、改革政治等五个提案。与此同时,中共参政员陈绍禹等亦联名提出《请政府明令保障各抗日党派合法地位案》。综观这些提案,主要是要求“结束党治,实行宪政”、“保障各抗日党派合法权利”、“不分党派集中人才参加抗日建国工作”和“改

① 《我们对于国民参政会的意见》,《新华日报》1938年7月5日。

② 《王世杰日记》,1938年6月16日。

革战时行政机构”。^①

在野党派关于宪政实施的主张，与国民党所提出的宪政有实质区别，其分歧在于召开什么样的国民大会和怎样召开国民大会。参政会经过激烈的舌战和会外磋商，终于在9月16日通过了《请政府定期召集国民大会实行宪政决议案》。该案对宪政问题提出治标和治本两项办法，其中治本办法是“请政府明令定期召集国民大会，制定宪法，实行宪政”，并“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”。治标办法则为请政府明令宣布各党各派在法律上政治地位平等，同时“为因应战时需要，政府行政机构应加充实并改进”。^②随后，蒋介石以参政会议长身份先后指定25人组成国民参政会宪政期成会，规定它的主要任务是协助政府促成宪政。这样，抗日战争时期的第一次宪政运动便拉开了帷幕。

然而，国民党对实施真正意义上的宪政既无勇气更无诚意。国民党所谓的实施宪政不过就是召集国民大会，而这个国民大会也只是战前由其一手包办选举出来的代表所组成。王世杰觉得，蒋介石对于宪政的着眼点，在于某些行政机构的调整，蒋打算在行政院内增设若干部门，并将中央党部的社会部等改隶行政院，以此作为“宪政实施时之一种准备”。^③按照这个模式当然谈不上施行各党各派和各民主人士心目中的能够适应抗战需要和社会进步的宪政，其结果必然是权力的进一步集中。

王世杰对这次宪政运动的态度可以说是不冷不热。这是因为，他认为宪政实施的时机还不够成熟，国大代表问题尚未圆满解决。虽然他对在野党派要求重新选举国大代表不以为然，认为这些代

① 陈绍禹：《目前国内外形势与参政会第四次大会的成绩》（1939年9月20日在《新华日报》社工作人员会上的报告），《解放》第89期。

② 《国民参政会第四次大会议事纪录·第六次会议》，《国民参政会第四次纪录》第32、33页，国民参政会秘书处1939年11月编印。

③ 《王世杰日记》，1939年11月16日。

表经选举而产生,符合“法律手续”。但是,他与国民党内顽固分子在如何产生沦陷地区以及尚未完成选举地区的代表问题上也存在分歧。张道藩、张群、叶楚傖等人极力主张用“指定”办法产生未选举地区之国大代表,王世杰则主张按照民主的一般原则即选举处理。他认为“以指定办法为补救,尤易使人失望”,这是因为“国民大会已有指定代表 240 名,盖以本党执监委员均为当然代表,其人数已共达 500 名,倘再以单纯之指定办法产生其他代表,则指定名额将达全数之半数或半数以上”。^①眼下,公民选举有困难,可以采取变通方法:“冀鲁东四省可先成立省参议会,由参议会选举国民代表”(实际上各省参议会也并非民意选举所产生)。^②然而,这个建议没有被国民党中枢所接受。

国民参政会宪政期成会成立后,经过几个月的努力完成了一部“五五宪草修正案”,该案最重要的内容是在国民大会闭会期间增设“国民大会议政会”。这是鉴于五五宪草规定的政府权力过大,为了防止产生极权,在国民大会休会期间设置一个监督政府的常设机构。但是,一届五次参政会对是否设立“国民大会议政会”意见分歧极大,因为它涉及到政权与治权之区分。会上,罗隆基、周炳琳、罗文干等坚持主张设立,而国民党的大多数人认为没有必要,说只要将国民大会会期改为每年一次就可以了。^③辩论的前一天,蒋介石在会上发表意见,认为修正宪法草案要“特别注意总理遗教各点”,那就是:“一,治权与政权须分别清楚;二,宪法越谨严越不能实行。”他还说:“实行宪法就是表示政治进步,现在我们需要的是宪法,不是英美诸国已经实行了一二百年的宪法,因为那是不适合中国的情形。”孙科也强调:“世界上没有尽善尽美的法律,五五宪草不能说是全无缺点,但它是适应环境需要产生的,是有过渡性和

① 《王世杰日记》,1940年2月24日。

② 《王世杰日记》,1940年3月14日。

③ 重庆《中央日报》,1940年4月7日。

进步性的。”^①听了这话,王世杰感到“国民大会议政会在参政会大会有被否决之形势”。^②忧心忡忡的王世杰无法调和双方的分歧,他只得向蒋介石提议“将赞成及反对意见并送政府”。^③

所谓将不同意见并送政府,实际上等于将五五宪草修正案束诸高阁,一个有限的限制国民党党治的方案,就这样被窒息于腹胎之中了。这时的王世杰还有些感慨,认为:“本党同志对于孙中山先生主义,大多只是一知半解,此最难补救之缺憾。”他说:“孙中山先生政治与经济主张,系折衷西洋诸国制度与其亲近学说,本党年老同志大都未受完全之现代教育,而尤不能直接研究西书,故于孙先生之主张往往不能彻底了解。”因此,他未免“对于三民主义之前途,有无限忧虑”。^④但是王世杰是个三民主义者,他观察与判断问题的方法是以孙中山的五权宪法学说为依据,他对国民大会议政会方案重新斟酌后,又觉得它“与孙中山先生遗教诚不易融洽”。不过,他对五五宪草批评也同样尖锐。5月中下旬,他与张群、王宠惠、傅秉常等连日研讨五五宪草及宪政期成会的修正案时,就指出宪草中有“颇多极端不妥之规定”,如:五院任何院长副院长被弹劾,都必须召集国民大会;修改宪法的提议权只属于国民大会,而政府或立法院却都没有这种权力;宪法得以法律变更却无明确限制等等。^⑤从王世杰的这些批评中,我们可以看得出,他对国民大会能否行使直接民权也是有所怀疑的。

王世杰出于现实政治和社会渐进的认识,对宪政的期望并不高,但他在宪草问题上的看法则反映了理想和现实间的距离,很让人发省。人们晓得,从19世纪末叶开始,现代自由主义已逐渐取代了放任式的传统自由主义,这种现代自由主义为了适应资本主义

① 《参政会五次会议,讨论宪草修正案》,重庆《中央日报》,1940年4月6日。

② 《王世杰日记》,1940年4月5日。

③ 《王世杰日记》,1940年4月6日。

④ 《王世杰日记》,1940年4月29日。

⑤ 《王世杰日记》,1940年5月21日。

政治与经济的发展,在要求维护自由平等原则的同时,也主张国家对经济活动和社会生活实行全面干预,以便建设积极的福利国家。王世杰的自由主义思想就是这种现代观念的表现,他一方面有要求民主的愿望,另一方面又不否认国家的作用,这显然是受到罗斯福“新政”的影响。但是中国是个半封建半殖民地国家,用西方民主国家的模式来解决中国的社会实际问题,就难免陷入困境,因为执政的国民党不可能轻易放弃一党专政的政治体制,而这种专制不仅有悖于民主建设,也限制了人们抗战热情的发挥。于是,承认国家的作用便要维护国民党的统治,而要进行民主建设又必须承认民主的一般原则,在这个矛盾的焦点上,王世杰企图寻找一个两全其美的结合部,这岂是那么容易么。

王世杰在对待孙中山的五权宪法学上说,还受到教条主义的束缚。我们否认宪政期成会的五五宪草修正案是对五权宪法的重要修正,但是这种修正符合民主的基本理论和实际。蒋介石集团打着维护孙中山学说的旗号,却坚持训政拒绝实施真正的宪政,实际是坚持一党专政。王世杰主张为宪政实施做积极准备,可又不能对孙中山的学说中过于理想的部分进行及时修正,这就很难适合形势的发展。中国的自由主义者在国家政治建设问题上,大都面临过这样的困境,王世杰只是首当其冲要解决却无力解决这个问题的人物罢了。

三

作为自由主义色彩比较浓厚的王世杰,试图把国民参政会当做试验和推行自己理想的园地。在国民党要员中,很少有人像他那样对国民参政会投入这么多的心力。

1941年11月,二届二次国民参政会召开。由于皖南事变发生后人们对形势与现实的思考及分析,充实战时民意机关再次成为众所关注的中心。会上,除黄炎培、沈钧儒、吴道安、褚辅成、孔庚等

各领衔提出要求人民自由权利的数案外,最为醒目的是张澜等 23 人提出的《实现民主以加强抗战力量树立建国基础案》。张澜案的内容有十条,它包括:“政府明令于最短时期结束训政、实施宪政”;政府机关“不得歧视未入党分子”;“政府明令保障人民身体、信仰、思想、言论、集会、结社入党、看报、旅行等等之自由”;“军队国家化”等。张案还主张“任何党派不得以国库供给党费”,“停止特务机关对内之一切活动”。^①

王世杰是赞同政治民主化的,并认为中国的出路在于“真正的民主政治”。他曾对陈布雷说:“国民党为忠实履行其党纲起见,确应有推进民治之决心与勇气,对于党外呼声不可以人废言耳。”^②所以,王世杰对张澜等案给予同情和宽容的态度,主张“对于本党以外之党派及一般人士,应虚怀容纳其批评”。^③

但是,蒋介石看了张澜等人的提案“甚愤慨”,说这是把他当成宣统皇帝了。蒋介石不可能取消学校军队中的国民党党部,也不能停止由国库供给党费,因而不准将张案提交大会,甚至还“疑张与德国及敌伪有勾结”。在这种情况下,王世杰只好两边劝说,他一面“力劝蒋勿以怒态应付此事”^④,一面又向张澜、左舜生“力告以不可与国民党决裂”。^⑤张澜忿忿不平,当面向蒋介石申辩,并一气之下将提案油印散发,后来还拒绝出席参政会活动达两年之久。

由于双方僵持,王世杰感到很难适从。11月23日晚间,他和张群见蒋介石,“主张由参政会主席团另提一案,明定抗战终了之

① 《张澜文集》,四川教育出版社 1991 年 12 月版,第 136—137 页。该提案由张澜、张一麟、张君勱、左舜生、罗隆基、李璜、陈启天、常乃德、余家菊、梁实秋、董必武、光升 12 人提出,副署人有沈钧儒、王造时、史良、陶行知、冷遹、黄炎培、江恒源、刘王立明、谢冰心、晏阳初、邓颖超 11 人。

② 《王世杰日记》,1941 年 10 月 15 日。

③ 《王世杰日记》,1941 年 11 月 15 日。

④ 《王世杰日记》,1941 年 11 月 21 日。

⑤ 《王世杰日记》,1941 年 11 月 23 日。

日，即召开国民大会实行制宪”。^① 蒋表示同意。24日中午，王世杰便拟出促进民治新提案的四条：“一，抗战终了之日召开国民大会制宪。二，扩充战时民意机关职权。三，用人不歧视党外之人。四，保障人民之合法自由。”蒋介石与张君勱、左舜生等均同意将王世杰的新提案以主席团名义提出，“而将张原案由主席团保留”。^② 这就是国民参政会主席团提出的《促进民治与加强抗战力量案》。两案相比，主席团的提案最突出的是规定在抗战时期不再提出宪政问题，把张案中请“政府明令于最短时期结束训政，实施宪政”，改为“一面加紧促进地方自治，一面确定于抗战终了之时，即召开国民大会，制定宪法”。主席团提案对张案的另一个重要修改，是将“成立战时正式民意中央机关，其职权必具现代民主国家民意机关最基本之实质”，改为“战时民意机关之组织职权，应请政府考虑适当方法，俾益加充实”。^③ 民主政团同盟之所以同意不再于抗战时期提出宪政问题，是由于国民党同意了建立党派合作的关系，即赞成民主政团同盟纲领的第二条“在宪政实施前成立国事协议机关”。这种交换在民主政团同盟看来，有实质的进展，中国共产党也赞成这种看法。^④ 二届二次国民参政会的这种政见交换，包含了某种妥协成分，但从当时的客观环境看，它虽然同张澜等人提案大有倒退，却也迫使国民党有所让步，因此具有比较现实的意义。王世杰的个人努力，当然离不开国民党的既定方针，但是他尽力在两极之间起缓冲作用，并朝着民治的方向小心地挪动脚步，这对一个身处统治集团高位显职的人来说，确实不容易。

这次会议后不久，太平洋战争爆发了。鉴于形势发展，也为了实践国民党与民主政团同盟订立的约言，王世杰打算在参政会人

① 《王世杰日记》，1941年11月24日。

② 同上。

③ 参政会大会主席团提，《促进民治与加强抗战力量案》，《国民参政会纪实》下卷，重庆出版社1985年10月版，第992页。

④ 梁漱溟：《论当前宪政问题》，《民宪》（东南版）第1期，1945年9月1日。

选问题上作些改进,以体现“充实民意机关”的允诺。其方法之一就是各地参政员“尽可能完全或大部分改由省参议会选举”。^① 王世杰的本意是欲使参政员尽可能的由选举产生,以体现民主的原则。可是国民党九中全会时他又感到问题并不那么简单,因为由省参议会选举地方参政员的话,国民党以外的人士就不容易当选,“果尔则落选之人如何安置”又成问题。显然,省参议会还不是真正的民意机关,自然难以选举民意代表。这样,他又回到老路上来了,一心维持国民参政会的现状。为此他向蒋介石写了一个节略,主张参政员的任期再延长一年。^②

但是,处于特殊地位的王世杰有着自己独立的见解,他没有因阻力而放弃自己的基本主张,仍然固执地信守着自由主义者对民主的追求。1942年2月中旬他起草参政会组织条例修正案,一方面增加了选举名额,另一方面仍保持了聘任名额。23日,国防最高委员会大体通过了这个草案,3月16日国民党中央常务委员会虽然做了某些修改,但基本维持了原意。可是在参政员资格问题上,王世杰受到了挑战。6月,国民党进行参政会参政员的资格审查,有人提出在组织条例中增加扩充名额一项,其目的是扩张国民党在参政会中的势力。王世杰认为没有必要这么做,因为国民党在参政会中的比例甚大,且有秘密组织“党团指导委员会”,加强对参政会的控制。相反,他倒是主张保留青年党的党魁曾琦,虽然他认为曾“无甚可取”,但“中央现既对青年党表示好感,去曾则必兼使左舜生、李璜诸人趋于消极”。^③ 王世杰为保留救国会参政员也做了一些努力,这很能表现他的个性。1942年7月20日,蒋介石寓邸会议决定三届参政会不再遴选救国会成员王造时、邹韬奋、沈钧儒。王世杰不赞成这种做法,向蒋介石“力请予以维持”,可惜“未生

① 《王世杰日记》,1941年12月18日。

② 《王世杰日记》,1942年1月18日。

③ 《王世杰日记》,1942年7月15日。

效”。^①当然，王世杰信守的是三民主义的民主政治，认为中共与民盟只是以民主主义为号召来反对国民党党治，而非“信仰真正的民主政治”，亦非民主主义的真正信徒。^②

王世杰试图着手对国家政治制度进行若干改造，他对国民参政会的作用始终比较重视。太平洋战争爆发后，周恩来在一次午餐会上向张群、王世杰表示：“盼望九中全会决定组织战时内阁，一新耳目，以振人心，并盼望能使国民党以外之人员参加其组织。”^③然而，蒋介石则另有一番打算。他想恢复中央政治会议作为战时政治指导机关，适当邀请在野党派人士参加。中央政治会议过去是最高决策机关，从未有过国民党以外人士参加，现在允许党外人士加入，算是有点“民意”了。但王世杰表示“不可以此机关代替国民参政会”。^④他不愿意因组织中央政治会议而损害国民参政会的形象，他有意维护参政会的地位。

1942年3月16日，国民党政府修正公布了《国民参政会组织条例》，规定遴选名额减少，省市临时参议会票选参政员增加，有人称它首次表现了“初步民选精神”^⑤，可使三届参政会“更民主化”。^⑥7月27日，第三届国民参政会参政员名单公布，反应褒贬不一。不过王世杰似乎比较满意，他在一次外国记者招待会上详述了国民参政会与促进民治的关系，特别强调：“自民国初元议会失败以来，一般人已不信任代议制度，参政会于转移此种社会心理，似不无重大贡献。”^⑦恰恰这时，美国国务院声明准备提出废除治外法权及与此有关诸权益的草约，英国外交部也有类似表示。这更使

① 《王世杰日记》，1942年7月20日。

② 《王世杰日记》，1941年10月15日。

③ 《王世杰日记》，1941年12月17日。

④ 《王世杰日记》，1941年12月18日。

⑤ 《我们对于第三届国民参政会的希望》，成都《新中国日报》社论，1942年10月23日。

⑥ 《对本届国民参政会的希望》，重庆《时事新报》社论，1942年10月22日。

⑦ 《王世杰日记》，1942年8月4日。

王世杰喜形于色,因为此事是他支持《大公报》主笔王芸生提出来的^①,不想短短几天就有了如此反应。

三届一次参政会上,周炳琳对孔祥熙经济政策的严厉质问,顾颉刚对陈立夫教育措施的尖锐批评,以及人们对于国民党腐败、物价政策失败的谴责,均为前所未有的。这使王世杰感到了一股民主的气息。但国民党内顽固分子在五届十中全会上对他主管的宣传工作提出非议,使王对国民党的前途“不胜忧虑”,觉得“党中有眼光有责任心之同志实在太少”。^②王世杰有些灰心,于十中全会前几天就向蒋介石提出辞去国民党中央宣传部长及中央设计局秘书长(局长由蒋介石兼任)两职^③,现在他更是急于“解除职务”^④,然而后一职还是没有推托掉。当他离开宣传部时,对部员强调“慎重决定宣传政策,不可稍涉轻率”,“不滥用压力,以为党争同情”。他还为三年任职期间“未曾停一报或封一报”而感到安慰。^⑤

王世杰和国民党中那些口唱民治而实欲党治的人不同,他的确希望在三民主义的指导下对中国进行一次认真的改造。虽然他是以西方民主为蓝本,但这在专制统治下也不可能那么顺利,这是时代的不幸。

四

1943年6月,国民党顽固派继皖南事变之后,又企图利用共产国际解散之机发动第三次反共高潮。这一举动经中共揭露后,引起了社会的广泛关注,国内各阶层的谴责自不用说,国际上的反响

① 《王世杰日记》,1942年10月5日。文云:“约大公报主笔王芸生详谈,赞同该报发表文章请美率先即时放弃不平等条约上之特权,王表示即日为文。”

② 《王世杰日记》,1942年11月15日。

③ 《王世杰日记》,1942年11月3日。

④ 《王世杰日记》,1942年11月16日。

⑤ 《王世杰日记》,1942年12月7日。

亦很强烈。美国国务院政治事务顾问亨贝克8月19日与宋子文长谈时,便表示美国的态度与皖南事变时一样,希望中国避免内战。^①美国总统罗斯福也在不同场合向蒋介石提出三点献议,其中包括“中国宜从速实施宪政”和“国民党退为平民,与国内各党处同等地位,以解纠纷”。^②对美国依赖性很强的蒋介石正在极力争取大量的援助,对罗斯福的献议不能无动于衷。于是9月召开的国民党五届十一中全会上,通过了《关于实施宪政总报告之决议案》,重新提出“关于筹备国民大会及开始实施宪政各项应有之准备,由政府督饬主管机关负责办理”。^③这项决议虽然仍决定“战争结束后一年内召集国民大会”,但它毕竟打破了二届二次参政会国民党与民盟达成的抗战期间不再提及宪政的协约,以至人们认为“中国施行宪政已经有了明定的期限,从此可希望这个东方大国走上民主政治的康庄大道”。^④

但是,召开国民大会必然涉及旧选代表是否有效问题。围绕此问题的争论,反映了中国究竟是走向民主政治,还是继续一党专政。民主党派一致否认旧选代表的合法性,王世杰的基本立场与民主党派相左,在国大代表资格问题上又与他们有某些相近之处。他根据西方的民主原则,主张全部代表应当重新选举,并认为“彼等如仍代表民意”,则“不难继续当选”。他设想“原当选人不妨由政府在原选举区或原职业团体提出,作为候选人之一”,不过应声明“当选人不必以候选人为限”。^⑤这个主张是相当开明的。但是五届十一中全会决议旧选代表除失节附逆及死亡者外在原则上一律有效,王世杰认为这样的声明毫无意义,因为“此种空洞的宣告不能

① 美国国务院编:《美国外交文件》,1943年中国卷第97—98页,华盛顿1957年版。

② 《黄炎培日记摘录》,1943年9月10日,中华书局1979年1月版。文中说罗斯福所提三点,是蒋介石在十一中全会训词是里讲到的,但没有正式公开。

③ 荣孟源、孙彰霞编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,第844页。

④ 周鲠生:《这一战的意义》,重庆《中国青年》第10卷第5期,1944年5月15日。

⑤ 《王世杰日记》,1943年9月3日。

增加党的信誉”，而“原选代表资格之承认在此时既无必要，且或减少一般人对于国民大会之信心”。^①他于决议案通过后即写下一份书面修正建议，请吴铁城转陈蒋介石，以便对决议案做出修正。王世杰的用心可谓良苦，然而他的苦心却很难被人理解。

9月18日，三届二次国民参政会开幕。这次会上，通过了设立宪政实施筹备会的决议。其时，王世杰虽辞去国民参政会秘书长改任主席团成员，但仍是国民党负责参政会的主要人物，所以组织宪政实施筹备会的担子自然落在他的肩上。10月初，他与新任参政会正副秘书长邵力子、雷震邀约黄炎培、张君勱、左舜生、李璜等人磋商宪政实施筹备会的有关事宜。鉴于上次宪政运动的教训，当时多数人主张该会最好隶属国民政府，并以蒋介石为会长，以五院院长为当然委员或名誉委员，同时所有会员全部由蒋介石指定。这个意图十分了然，就是担心再有人从中作梗。当时，还就会员人数达成共识，并认为中共方面须有人参加。

10月23日，国防最高委员会确定该会名称为“宪政实施协进会”。^②将“筹备”改作“协进”，本身就打了折扣，但不管怎样总算迈出了一步。不过在会员人选问题上又发生了纠葛，蒋介石对王世杰、邵力子所拟名单中有左舜生、李璜大发脾气。王世杰很为难，只得婉言道：“以上诸人不足恃予固深知，但抗战以来政府措施为社会所不满者甚多，给此种人以发言机会，无形中亦可以减少社会怨气。”^③名单中的章伯钧、张澜，最终也没能进入宪政实施协进会。

与第一次宪政运动一样，王世杰对这次宪政运动也没有抱多大幻想，不过他觉得解决一些具体问题倒是可以试试，他曾对邵力子说：“宪政实施协进会成立后，在未来十个月中如能促成后方各省市民意机关之设立、调整出版物及报纸之检查办法、商约党内外

① 《王世杰日记》，1943年9月8日。

② 《黄炎培日记摘录》，1943年10月2日。

③ 《王世杰日记》，1943年10月5日。

对于宪草之统一意见,即算有了相当成绩。”^①他的话如果与《宪政实施协进会组织规则》中所列的五项任务相比,有相当的保留。同样,与黄炎培相比,他也显得比较冷静。黄炎培认为:“自抗战以来除制定抗战建国纲领外,当以宪政实施协进会之成立最为重要。”^②王世杰则只是抱着不可为而为之的态度。

1943年11月12日,宪政实施协进会正式成立。第一次会上李璜、王云五、张志让、钱端升等就提出“关于改善新闻检查及书籍审查办法”数案,不久张君勱又提出《人民基本权利三项保障案》,黄炎培也随即提出对张案的“处理方法之意见”。^③1944年4月初,黄炎培在宪政实施协进会小组会上谈到考察成都金陵大学和乐山武汉大学的观感,“详述旅行所发见知识分子对政府离心力,坚主开放言论出版自由”。^④其实,1943年教育界就发出过反对党化教育、要求学术自由的呼声,而呼吁实施训政时期约法中关于保护人民自由权利的要求亦起伏此起于1944年的春天,证实了人们不能坐视这一损害人民自由权利的现象长期存在。

1944年4月,王世杰刚刚访问英国归来,便着手处理这一棘手之事。他与孙科邀请了有关人士共商改进图书杂志检查办法,并表示:“图书审查制度首须改革或撤废”^⑤;旋即,又向蒋介石进言:“对于图书及不以记载政治新闻为目的的杂志”,应“废止强制送审办法”。^⑥王世杰认为一个民主国家“必须承认个人享有这种自由”,他曾说:意见自由“可以给人民以交换知识与思想的机会,并可以促进人民知识与道德的发育”。他承认“近代文化可以说是完全建筑在意见自由之上”,否则“科学、艺术、商业种种方面固无从

① 《王世杰日记》,1943年10月19日。

② 《宪政实施协进会的任务——黄炎培对中央社记者谈话》,《国讯》第353期,1943年11月25日。

③ 黄炎培:《关于宪政实施文件两种》,《宪政月刊》第3号,1944年3月1日。

④ 《黄炎培日记摘录》,1944年4月4日。

⑤ 《王世杰日记》,1944年4月6日。

⑥ 《王世杰日记》,1944年4月22日。

进步,而近代地广人众的民治组织亦决不可能”。^①同时,他还认为给人民一些言论自由的机会,不但能显示出国民党的自信,且有助于提高其威信。上述这些,就是他力主开放言论的主要原因。

与言论自由相关的人民身体自由问题也是王世杰极为关心的。王世杰目睹违法现象处处存在,深感忧虑。他说:“重庆一市实行逮捕人民之机关,现时有八个之多,大半为人民所不知晓之机关”,而“近年来司法行政机关之因循坐视,可谓已达极点”。^②同任何政治家一样,王世杰也十分重视法律制度的完善。他以西方民主国家为摹本,起草了保障人民身体自由八条办法,特别突出“无逮捕权之机关不得擅自捕人”。^③这些办法,虽由国民政府于7月15日公布,但实际上并没有得到执行。其实任何良好的法律如果没有民主政治做保证,都不过是一纸空文,只要不放弃一党独裁的政治,那么空头法令根本阻止不了特务警察的随意横行。

王世杰企图推进民治的另一重要努力,表现在扩大国民参政会职权方面。国民参政会成立以来只有听取报告、向政府提出建议及询问的权力,后来又增加了可以组织调查委员会调查政府委托考察事项之权力。这些有限的权力都被限制在咨询的范围内,丝毫不具备对政府的牵制能力,加之国民党政治的腐败和经济的崩溃,国共矛盾不断深化,使参政会很难发挥其应有的作用。在扩大参政会职权问题上,人们尤其希望取得对于国家预算的审议权。预算权,向来是议会控制政府濫用权力的重要措施。

王世杰在预算权问题上并不保守,他在《比较宪法》一书中对于预算权评价很高,说近代国家“莫不授议会以议决财政案之权”。^④当然,国民参政会并非民意机关,还不能名正言顺地获取预算权,但得到预算的审议权总是可以的。8月初,王世杰与孙科、邵

① 王世杰、钱端升:《比较宪法》(增订本),商务印书馆1937版,第129页。

② 《王世杰日记》,1944年6月18日。

③ 同上。

④ 王世杰、钱端升:《比较宪法》(增订本),第344页。

力子、吴铁城曾向蒋介石书面建议，请示是否“将每年预算提交其大会或驻会委员会讨论”。这里，他们所说的是预算案可以由国民参政会讨论，但决算权仍然掌握在国民党手中。这种灵活的做法，虽然没有动摇国民党政权根本，但形式上毕竟向民主政治靠近了一些。岂知蒋介石很干脆地批了几个字：“党费亦在预算内，不便公开。”王世杰感到费解，他认为：“实行此等职权之扩充，于政府可收集思广益之效，决无重大妨碍。目前举国（乃至盟邦）俱热望中国早日实行民治，所以宪法之准备亦宜逐渐开放政权。”^①

其实，对于包括预算权在内的开放政权问题，在王世杰心中已酝酿几个月了。这年5月下旬，国民党为筹备五届十二中全会，指派王世杰研究政府机构改革等事项，王世杰当时就对张治中、熊式辉说：若从制度上调整的话，“最好改进参政会地位，切实的走上宪政筹备之途径”。^② 其时，国民党中对参政会非词甚多，有人甚至把它与民国初年的国会相提并论，王世杰听了这些恶语很反感，因为“民意机关”仅有空洞无着的“咨询权”而无实际权力，岂能体现“民意”呢。王世杰扩大参政会权力的主张，受到反对者的群起攻击。8月下旬，国民党中央党部出现过一次罕见的争辩，坚持一党专制的陈立夫反对扩大参政会的任何职权，说“与其学英美，毋宁学苏联”。^③ 我们无法了解当时王世杰是怎么申辩的，只知道最后多数人还是同意将“预算初步审议权暨查办官吏权界予参政会”。^④ 然而由于张厉生、居正等人的反对，国防最高委员会采取了折衷的方案，即“决定给予预算初审权并扩大调查权”，但“须于下届参政会集会后实行”。^⑤ 国民党之所以同意给予参政会预算初审权，是因为中国共产党已征得民盟同意，决定正式提出建立民主联合政府

① 《王世杰日记》，1944年8月13日。

② 《王世杰日记》，1944年5月19日。

③ 《王世杰日记》，1944年8月24日。

④ 《王世杰日记》，1944年8月24日。

⑤ 《王世杰日记》，1944年9月11日。

的主张,在此形势下,国民党幻想通过少许的许诺作为分化民主力量的策略。王世杰也只能在这样的条件下,有限度的推行自己的主张。

五

中国的自由主义群体是一个很特殊的阶层,这一阶层的代表人物大多数是“问政”而不“参政”的学者,他们抗战时期一般充当“忠于政府的反对派”角色。而王世杰是一个例外,他本来就是老资格的国民党员,又曾在政府担任过要职。他居于当政者行列。

王世杰参政的主要目的,是想根据西方的民主原则一点一滴地从事政治制度的改革。他之所以对国民参政会有着一定的感情,是因为参政会提供了一个间接的代议制雏形,也为他提供了一块施展夙愿的试验田。他从国民参政会成立之初的性质、人选,直到起草保障人民自由权利法令,以及扩大参政会职权等种种努力,都浸透了他的理想主义的色彩。

自由主义在政治问题上的原则之一,就是主张政党政治。王世杰对这一问题虽然没有正面阐述过,但他一直认为中共问题应该政治解决。同时,他还根据西方民主国家的经验,认为不应排斥反对党的存在,这与顽固派有很大不同。1943年10月,蒋介石同意成立宪政实施筹备会时,国民党参政员王普涵坚持一党制不可改变。蒋介石训斥道:“本党以外如无他党存在,久而久之,本党必腐化以至崩溃,其影响将不堪设想。”王世杰听了很有些激动,认为这是蒋自国民党五届十一中全会开幕词以来“对政党问题之第二次重大表示”。^①诚然,蒋介石的此番话有罗斯福献议为背景,但王世杰则尽力从正面理解。

王世杰的这种态度,除了有他个人的认识外,也有国际思潮影

^① 《王世杰日记》,1943年10月4日。

响的因素。罗斯福于1941年阐述美国的政策时,指出其目的是加强国家的防务与安全,而它的主要保障是“根据充分表达出来的公众意志,而不去考虑党派偏见”。^① 罗斯福还提出过著名的四项人类基本自由,这就是“言论和发表意见的自由”、“每个人以自己的方式崇奉上帝的自由”、“不虞匮乏的自由”和“不虞恐怖的自由”,罗斯福认为这些自由应当“遍及世界各地”^②,虽然它们“不一定在全世界马上可以达到,但是人类的确在通过民主的程序朝着这些崇高的理想前进”。^③ 美国的这种态度,是要消灭法西斯制度,把世界变成一个自由世界,这对王世杰以及中国的自由主义分子,无疑是一种精神上的鼓励和支持。

在用人问题上,王世杰也同样表现了与众不同的认识和做法。他曾推荐杨振声、钱端升、周炳琳为教育部次长候选人,又延请何浩若接管《中央日报》,对吴之椿、张忠绂等,他亦格外器重。这些人均接受过五四运动的洗礼,在思想上具有浓厚的自由主义倾向。他们都是留美学生,而王世杰为留欧出身,在尚存门户之见的时候,王世杰大胆启用新人,以才干为选择标准,这是他的难得之处。另外,王世杰所重用的这些人,比起早期的留学生来说思想更为解放,并且都是著名的学者教授,他们在许多方面与王世杰有相通之处,无疑是他推行理想制度的有力助手。王世杰曾主张对政府做一次大调整,说“不能专取材于中央委员或本党党员,而须并向党外破格用人”。^④ 这种任人唯贤的做法在国民党人中也很不一般。

虽然王世杰对中共的政治宣传不以为然,但同样对国民党压制舆论、禁锢思想也十分反感。陈立夫担任教育部长后加强党化教

① 罗斯福:《致国会的年度咨文》(1941年1月6日),《罗斯福选集》,商务印书馆1982年7月版,第274页。

② 同上,第279页。

③ 罗斯福:《民主的明灯一定要永照不熄——在白宫记者协会年度聚餐会上的讲话》(1941年3月15日),《罗斯福选集》,第285页。

④ 《王世杰日记》,1943年6月5日。

育,搞教材审订办法和审议核定教授制度,王世杰认为这很难行得通。实际上这种办法在他任教育部长时就有人提出,但他不予采纳。对于国民党的专制措施,王世杰也表示不满,他曾对罗家伦说,自己“将写一书,表彰黄梨初反对君主制与主张法治之学说”。^①

王世杰长期担任国民党中央监察委员,负责过外交、宣传、三青团、中央设计局、国防最高委员会法制委员会等部门的重要工作,但由于他的自由主义立场没有改变,因而始终未能超出一个高级谋士的角色。蒋介石对他也仅仅是利用罢了,并未给予信任。至于挑选王世杰为与中共谈判者之一,显然也是利用了他尚保存能为中共接受的自由主义色彩。

王世杰的思想有着复杂的多向性,其中既有实证主义痕迹,又有自由保守主义成分,甚至还带着社会民主主义的色调。不过,他的言行大体可以纳入渐进的现代自由主义范畴,其主张在国民党一党专制条件下也不失一定的进步意义。但是现代自由主义与独裁专制之间,存在着深刻的矛盾,他企图在夹缝中实践自己的理想,而不可能搬掉专制这座大山。本文只是以王世杰的载体,粗略地勾勒了一个自由主义者在中国现代史上的某些轨迹。

(作者单位:中国社会科学院近代史研究所)

^① 《王世杰日记》,1940年6月2日。