

从国民参政会到内战下政治协商会议

斋藤道彦

国民参政会は、国民政府のもとに1938年7月、戦時民意機関として設置され、1948年3月まで存続した。同会は、中国国民党の「訓政」下という限定付きではあったが、中国共産党、民主諸党派、無党派の人々も参加し、事実上の「国会」に近い役割を果たした。1946年1月には、同じく国民政府のもとに政治協商会議が設置され、国民党、中共、民主諸党派、無党派の代表38名が参加し、「和平建国綱領」を採択し、政治の民主化、軍隊の国家化、国民政府の改組による各党派の参加、国民大会の開催による憲法の制定、憲政への移行の合意が形成された。国民党は「訓政」から国民大会開催を経ての憲政への移行を計画していたが、中共と民主諸党派の多数は即時「訓政」廃止を要求して対立し、国民参政会をボイコットするに至った。中共は、国民参政会・政治協商会議で国民党一党独裁を批判し、民主主義を要求したが、中華人民共和国樹立後、民主主義を実現せず、中共独裁を実行した。

本稿は、2012年3月15日、華東師範大学、3月17日、同済大学における講演原稿である。本稿は、2011～2012年度中央大学特定課題研究助成を受けた。

前 言

孙中山在1905年结成中国同盟会，发表了“三民主义”的革命目标以及实行“军政3年、训政6年”，之后转移到“宪政”的三段构想。中华民国树立（1912年）后，中国国民党在第一次全国代表大会（1924年）中，发表了“三民主义”的革命纲领。中国国民党（简称，国民党）在1928年北伐成功后，发布进入“训政”宣言。国民党在训政之下准备朝向宪政转移，开始检讨宪法草案，并计划设置“国民参政会”¹⁾。1937年，日中战争一发生，国民党在抗日战

1) 主要的资料是，四川大学马列教研室编《国民参政会资料》（四川人民出版社，1984年6月）、重庆市政协文史资料研究委员会、中共重庆市委党校编《国民参政会纪实 上·下·续编》（重庆出版社，1985年8月，1987年6月）。同书续编的复印是华东师范大学刘建平先生提供的，在此机会表示感谢。四川大学马列教研室编《国民参政会资料》（四川人民出版社，1984年6月）是，中共拒绝参加1945年7月国民参政会的理由，搜集1938年3月到1945年7月为止的关连资料，之后的资料不仅没有收

争开始1年后的1938年，设置了国民参政会，让中国共产党（简称，中共）和民主诸党派以及无党派的代表参加。1945年8月，抗日战争结束后，蒋介石呼吁毛泽东举行重庆谈判。国共两党缔结了《政府与中共代表的会谈纪要》²⁾（《双十协定》，1945年10月10日），根据此协定，在1946年1月举行了“政治协商会议”³⁾（简称，政协）。

国共两党在抗日战争结束后，虽然随即发生了内战，不过政协根据国民党、中共、民主诸党派、无党派的合意，决定了《和平建国纲领》。中共与民主诸党派批评国民党的“一党独裁”，并要求立即废除“训政”，实现“民主主义”。

之后，国民党、中国青年党（简称，青年党）与中共以及民主诸党派的大部分人士之间对立激烈，中共、民主诸党派的大部分人士拒绝参加宪法制定国民大会（1946年11月）。国民党、青年党、民主社会党以及无党派于1946年12月按照计划决定了《中华民国宪法》，1948年4月在《中华民国宪法》之下，实现了宪政的转移。然而，内战的结果，中共获得了胜利，粉碎了孙中山的三民主义建国以及宪政构想。中华人民共和国成立之后，中共从批判国民党的“一党独裁”转变成实施中共的“一党独裁”，并将英美式的民主主义划分为“资产阶级民主主义”，并进而予以否定之，以至宪政至今在中国地区仍未被实施。

现今如果研讨在中国革命史中，有关从1930年代到40年代的中国共产党内的“民主主义”之地位，应该有必要从国民党的“训政”开始到“宪政”的转移问题、日中战争开始后的1938年到48年的国民参政会，美苏对中国的政策、日中战争结束后国共内战的开始、以及1946年1月的政治协商会议，中华人民共和国成立之前的苏联共产党与中共的关系等方面来加以思考⁴⁾。中共的1949年革命，虽然靠军事力量给终结掉了，但是在抗日战争期以及战后的一个时期中，跟军事抗争并进的是，在国共之间被要求共同合作，因而展开了一连串复杂的政治斗争。

在这里，首先要简单地讲述一下国民参政会的经过，其次观察中共在政治协商会议中的主张，主要是有关民主主义的发言。

1945年国民党跟中共的重庆交涉（8月-10月）并未带来和平，国共双方并没有停止在各地的互相战斗。不过虽然如此，并不意味“和平交涉”已经告终。虽然内战还继续在上演着，但是在1946年的1月、6月、10月、11月，为了寻求“和平交涉”，也陆续地发出了停战命令，

藏，1945年7月为止的资料也只有决议之类的，有关如何的进行讨论方面的资料并未收藏。王凤青《黄炎培与国民参政会》（社会科学文献出版社，2011年9月），大概是有关国民参政会的最新成果之一。

2) 参照拙稿《战后国共内战起因考》（中央大学人文科学研究所编《中华民国的摸索与苦境1928~1949》所收，中央大学出版部，2010年3月）。

3) 历史文献社编选《政协文献》（中华民国35年7月初版，出版社名未记载）。《政治协商会议资料》（四川人民出版社，1981年3月）。

4) 我的构思，跟邓野《联合政府与一党训政（修订本）》（社会科学文献出版社，2011年11月）基本上一样。

1月,根据《政府与中共代表的会谈纪要》中的第2项规定,在内战中举行了政治协商会议。中共称其为“和平民主新阶段”。

中共要求“民主主义”

国家副主席习近平在去年呼吁干部应该要学习历史(2011年9月5日《学习时报》)。毛泽东曾经强调过实事求是是很重要的。那么,我们来探讨一下,中共从国民参政会到政治协商会议又是如何地主张其论点呢?

当时的中共曾经强烈地批判国民党的“一党独裁”,要求“民主主义”,但如今我们从中共对于“领导权”(“一党独裁”)的主张以及,否定了“议会制民主主义、三权分立”,否定了人民的“自由权”,事实上也否定了“地方自治”,否定“省长民选”等等之立场、见解、政策来看,实在让人难以置信其当时的主张。(以下是例如“1946年1月10日《中央日报》”的话,简称为“46·1·10中”,《新华日报》简称为“新”之记载。)

1. 国民参政会(1938年7月6日-1948年3月28日)

训政下“民意机关”的设置计划

根据一般的记载,国民参政会是在抗日战争中被设置作为战时民意机关。虽然设置的时期,确实是在抗日战争中,不过国民党在计划从训政转移到宪政之进程表中,早就决定了“民意机关的设置”。

“国难会议”

国民党第4次全国代表大会在1931年11月,决定召开“国难会议”。1932年4月在洛阳所召集的“国难会议”,其内容为:“(一)秉持诚意实行地方自治,如期终结训政,(二)在宪政实施以前提前设置了民意机关,并命名为国民代表会”,决定截止期限到1932年10月10日为止设置,明定国民代表会的权限为“国民政府组织法之修正”。“国民代表会”的其名称和权限,虽然跟之后的国民参政会不同,不过其早就有组织“民意机关”的构想,而民意机关是有权决定“国民政府组织法之修正”。

“国民参政会”的设置准备

国民党第4届3中全会第3次全体会议在1932年12月19日,有如下的决议。

“决定如期召集国民参政会,规定组织要点,期待〔国民党〕常会做适当的准备,集中民意,决定早日完成训政一案。

(1) 国民参政会于民国22年(1933年)内召集之。

(2) 国民参政会的代表之产生,参用选举与招聘两种方法。

- (3) 国民参政会的职权是以《训政时期约法》作为基础。
- (4) 关于国民参政会的一切法规，由中央执行委员会常务会在4个月之内依照立法的顺序制定、公布与施行。”

国民党第4届3中全会第3次全体会议在1932年12月21日，有如下更进一步的决议。

“作为中央民意机关，除了已经决定设立参政会以外，有需要的话，准许其省市民意机关之设立，尽速适当的处理并送交政治会议。”

红军的国民革命军编入

1937年7月日中战争一开始，国民政府就于8月19日将红军（中共军）编入国民革命军第八路军，任命朱德为正总指挥，彭德怀为副总指挥。国民政府并在8月22日，正式发布“红军改编命令”，之后，国民党中央通讯社随即在9月22日，刊载了《中国共产党中央委员会公布国共合作宣言》，第二天蒋介石承认了中共之合法地位。

中共的“四项约定”

中共军在1937年9月被编入国民革命军时发表了如下之声明。

- “（1）中山先生的三民主义，对今天的中国来说是有其必要性，本党为了彻底的实现会奋斗到底的。
- （2）废止颠覆中国国民党政权的一切暴动政策以及赤化运动。
- （3）废止现在的苏维埃政府，实现民权政治，期待全国政权的统一。
- （4）废止红军的名义和号码，改编为国民革命军，接受国民政府军事委员会的统辖。”

中共停止至今为止对国民党武装斗争中之三民主义批判⁵⁾，改为支持三民主义，并约好停止暴动。如此，国共之间的军事协力态势基本上算是成立了。

“国防参议会”之设置

国民政府在1937年8月决定为了进行抗日战争，在政治上追求统合诸势力，设置了“国防参议会”，让中共、青年党、国家社会党、职业教育社以及无党派等参加，接着又组织了国民参政会。

5) 参照有关中共对“三民主义”政策的变迁，安井三吉《毛泽东的孙文三民主义观》（藤井省三、横山宏章编《孙文与毛泽东的遗产》所收，研文出版，1992年4月。

《抗战建国纲领》

虽然抗日战争期间是在国民党所规定的“训政”时期中，不过，在《抗战建国纲领》(1938年3月29日)⁶⁾中有规定必须“组织‘国民参政机关’，将全国的力量团结起来，集中全国的思虑和见识，以利国策的决定和推动”。

“政府在此时，国民会议只行使根据制定、公布约法的治权”。只是应该顺应战时的需要，加上调整各机关的组织，不得不将其简单化、有力化。另外，设置国民参政机关，应该将全国的贤智之士集中起来，让其参与国家之大计。不过值此非常时期，政府自然握有紧急处置的权利，应付临危之变，不得不提出对应协调。总而言之，严重注意民众能力的培养，留意政府机能的适应。这本来是为了充实抗战的力量，也可以奠定民权的基础，抗战胜利的那天将军事终结，推动宪政，而又可以完成民权主义的建设，这股气势当然非常顺利。”

这样一来，国民参政会就被设置成了国民党“训政”下的民意机构。

“国民参政会”

“国民参政会”的成立是国民政府从日中战争开始的第2年，也就是1938年7月6日到1948年3月28日为止，大约被设置了10年，在这10年当中会议总共召开了4届13次。第1届召开了5次(1938年7月6日~1940年4月10日)，第2届召开了2次(1941年3月1日~11月26日)，第3届召开了3次(1942年10月22日~1944年9月18日)，第4届召开了3次(1945年7月7日~1948年3月28日)。

国共两党为了跟共同的敌人日本作战，有时会在国民参政会上互相作协调，有时又会发生激烈的对立。虽说中共参加了国民参政会，但并不表示中共放弃了打倒国民党这样的革命目标。随着中共军事的扩展，国共之间的对立也随之愈演愈烈，虽然中共时而要杯葛国民参政会，却又不至于让其发生决定性的决裂。

中共撤回“解放区”之方针

中共对于处理“解放区”一事，表态“关于解放区问题，中共方面决定予以撤回，并表明此问题要放进和平建国方案之中来解决”的态度(46·1·8新)。不过对此，中共只是说说而已，并未执行。

6) 有关《抗战建国纲领》，参照拙稿《孙文与蒋介石的三民主义建国论》(中央大学人文科学研究所编《民国后期中国国民党政权的研究》所收，中央大学出版社，2005年3月)。

2. 政治协商会议（1946年1月10日-31日）之经过

政协根据国民党和中共所合意的《政府与中共代表之会谈纪要》协定，国民政府以主办者的身份召开了政治协商会议。中共在1945年12月16日，为了参加政协，派遣周恩来、董必武、王若飞、叶剑英、吴玉章、陆定一、邓颖超等7名中共代表团到重庆（董必武、王若飞当时已在重庆）。政协召开前，美、英、苏三国外相会议发表声明，要求中华民国建设统一、民主的新中国并停止内战，美国、苏联同意尽速从中国撤退。

蒋介石，1946年的元旦广播（1月1日）

蒋介石国民政府主席在1946年元旦的广播中谈到，按照“国父（孙中山）的遗教”要“和平奋斗拯救中国”，为了“完成三民主义新中国的建设”经历了推翻满清帝制、北伐以及抗日战争至今。回顾历史，自民国建国以来已经35年，还无法实现“建国方略与全民政治”的理由是，“国家尚未统一”。政府今年的两个任务是，①为了“复员计划的完成”，存在着交通的回复、军事的终结、日本军的武装解除和俘虏的日本遣返、军队的整编、地方的秩序回复等的课题，②两个任务中的第2个任务是需要“尽速实现民主宪政，还政于民”，虽然到1946年5月5日的国民大会⁷⁾为止只有5个月的时间，其方针是增加国民大会代表的人数，并促使社会贤达和各党派来参加。现在，中国存在着“国军以外的自主的军队”，政府在政治方面尽可能采取开放的态度，提前实现民主，全国的军队不得不听命于政府。蒋介石还提及“礼义廉耻”（46·1·1中、新）。

蒋介石的“国家尚未统一”，很显然指的是中共的“解放区”以及“中共军”的存在，所谓的“国军以外的自主的军队”指的就是中共军。

政治协商会议代表38名的名簿

[国民党8名] 孙科、吴铁城、陈布雷、陈立夫、张厉生、王世杰、邵力子、张群。

[中共7名] 周恩来、董必武、王若飞、叶剑英、吴玉章、陆定一、邓颖超。

[中国青年党5名] 曾琦、陈启天、杨永浚（46·1·7新，是称“杨叔明”）、余家菊、常乃惠（46·1·7新，是称“常燕生”）。

[民主同盟2名] 张澜、罗隆基。

[国家社会党2名] 张君勱、张东荪。

[救国会2名] 沈钧儒、张申府。

7) 有关国民大会，参照近代中国史料丛刊第79辑／沈云龙编、张士超编《国民大会》（文海出版社，出版日期没填写）。

[职业教育社1名] 黄炎培。

[村治派1名] 梁漱溟。

[第三党1名] 章伯钧。

[无党派(46·1·7新,是称“社会贤达”、《政协文献》中是称“无党无派”)9名] 莫德惠、邵从恩、王云五、傅斯年、胡霖、郭沫若、钱永铭(46·1·7新,是称“钱新之”)、繆嘉铭、李烛尘。

《新华日报》(46·1·7)刊登着,国家社会党、救国会、职业教育社、村治派、第三党,都是被归为“民主同盟”,比国民党多1名,总共是9名。中国民主政团同盟在1941年3月,是由7个党派、团体所结成的团体。青年党虽然也加入民主同盟,不过在1946年11月,因参加了国民大会,所以被要求退出“民主同盟”。

无党派(社会贤达)也是比国民党多1名,总共有9名。被分类为“无党派(社会贤达)”的郭沫若其经历,被指出是“1927年,加入中国共产党”,他在1945年2月24日的《新华日报》中,发表了“人类的前卫——纪念27(可能是17的笔误)期红军节”,被指出,其在1958年也“加入中国共产党”。不过在1946年当时,不管他有无中国共产党籍,实质上是中共。“无党派(社会贤达)”有8名,中共也有8名。如果根据罗隆基的陈述是,中共的王若飞在事前跟罗隆基协议对策(《从参加旧政协到参加南京和平会谈为止的若干的回忆(要点)》,《政协资料》497页所收),中有几个问题是,中共有劝导民主同盟让步(同前507页)。中共与民主同盟的关系是很密切的。这从在政协上两方的主张步调是一致的,在政协的议论中,压倒国民党占有多数等因素即可以推断出。这也是造成日后国民党内酝酿不满的主要原因之一。

在会员总数38名中,国民党的8名是比中共多出1名,不过却比民主同盟和无党派的各9名还要少。另外,尽管国民党是执政党,但并未要求过半数,从此点可以看出其克制的态度。不过在另一方面,国民党确保了占有全体的5分之1(21%)席次,而决议所有的议案是需要4分之3通过,因此任何决议还是需要得到国民党的同意才行。

另外,被视为“无党派(社会贤达)”的莫德惠,在1930年作为国民政府代表参加中苏谈判,1945年10月10日~1946年1月20日,作为“担任中央宣慰”跟国革军一起行动到沈阳⁸⁾,在当年的1月是担任国民参政会副主席(46·1·22中)。虽然无法确认他是否为国民党员,不过至少可以视为是偏向国民党的人物。

如上所述,郭沫若跟莫德惠各自从“无党派(社会贤达)”向中共跟国民党移动,所以在实质上国民党为9名,中共为8名,民主同盟为9名,青年党为5名,无党派(社会贤达)为7名。

8) 拙稿《内战、第1次停战命令、军事调停(1946年1月)》(斋藤道彦编著《对中国多方面的探讨》所收,中央大学出版社,2012年1月),46·1·13、22中。

2-1 政协第1次会议（1月10日／开会式，议题确认）

蒋介石之开会致辞

蒋介石在开会致辞中表示，今天到会的各位会员，有半数以上都曾参加过历届的国民参政会，因此我在今天很自然的联想到国民参政会的成就。参政会到今天已是第4届，而民选的成份逐渐增加。现在由选举产生的参政员已占总额的3分之2，历届参政会对国家的贡献不一而足，而最重要的就是共同一致，拥护抗战到底的国策，尽管参政员中间，在政治上的立场和见解各有不同，而对于国家民族安危存亡所系的根本大计，其主张则是全体一致，始终一贯的，我们所以能持久抗战，获得胜利，这是一种主要的力量。现在我们抗战已告胜利，我们中国对这次世界大战中的任务，正如其他联合国一样，“要赢得胜利并且要赢得和平”，所谓赢得和平按一般的说，是要确实保持胜利的成果，建立世界和平的秩序，永绝侵略战争的根源，而在我们中国来说，尤其要紧抓着抗战的胜利，以举国一致的努力，排除万难，以谋国内秩序的安定和建国工作的进行。

本会召集的目的是，召集各党派代表和社会贤达来共商国是，所要商讨的是，国家由战时度到平时，由抗战进到建国的基本方案。政府召集本会议的旨趣、使命与任务是要在国民大会召开以前，集思广益，群策群力，来消除一切足以妨碍意志统一，影响安宁秩序和延迟复兴建设的因素，以充实我们建国的力量，加速我们建国的进行，扫除复兴建设的障碍，确保①人民之自由：人民享有身体、信仰、言论、出版、集会、结社之自由，现行法令依此原则分别予以废止或修正。②政党之合法地位：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。③普选：各地积极进行地方自治，依法实行由下而上之普选。④政治犯：政治犯除汉奸及拥有危害民国之行为者外，分别予以释放（以上、46·1·11中、新）。

国防最高委员会之决定

国防最高委员会在1月27日，通过了蒋介石主席所交议的在现行法令中对于限制人民身体、信仰、言论、出版、集会、结社六自由等有关法令之废止及修正事项，经于详细讨论认为有关人民基本自由法令之废止及修正事项，可分为四类处理之：（甲）法令之已经命令废止者，自毋庸再经废止手续。（乙）法令之拟于废止者，可分作两部分办理：①由国民政府公布者，仍由国民政府命令废止之，②由院部会等机关公布者，则令飭各该机关自行废止之。（丙）法令之应于修正者，可送立法机关重行修订。（丁）各省县市及治安机关自行制定或虽呈经上级机关备案而与中央有关人民基本自由之法令发生抵触者，一律予以废止。

在属于身体自由者之法规中，废除了国民政府所制定的12条法令及院部会等机关所公布的3条。在属于言论、出版者之法规中，废除了国民政府所制定的6条法令及院部会等机关所公布的3条。在属于集会、结社者之法规中，废除了国民政府所制定的3条法令及院部会等机关所公布的11条。决定修正属于身体自由者之法规3条，属于言论、出版者之法规4条，属于集

会、结社者之法规3条(46·1·29中、新)。

中共周恩来之开会致辞(1月10日)

周恩来在开会致辞中,确认了国共两党在《双十会谈纪要》中,应“彻底的实现三民主义”、“政治民主化,军队国家化以及党派的平等、合法是达到和平建国必经之路”,对于蒋介石主席公布人民的自由权4项,表示欢迎。

2-2 政协第2次会议(1月11日/军事冲突、交通回复等)(略)

2-3 政协第3次会议(1月12日/国共会谈经过报告)(略)

2-4 政协第4次会议(1月14日/政府组织扩大问题)

国民党之提案(1月14日王世杰)

王世杰代表国民党对于国民政府组织扩大案有所说明,其概要是,在中国国民党代表同人所提扩大政府组织案之前,应先报告如下3个基本观念。

- ① 我们认为政府机关组织应该扩大,俾能容纳国民党以外之人士在政府机关以内。
- ② 我们觉得容纳国民党以外人士之机关,应不以政府最高决策机关为限,即执行机关,亦可容纳党外人士。
- ③ 因为扩大组织的制度,究竟是一个从现在到宪政实施前的过渡制度,所以不能不同时兼顾到法律与事实。所谓顾到事实,在使此制度与未来宪政制度更接近,所谓顾到法律,即在此过渡时期不要根本动摇法律的系统。

本以上3个原则,拟定这个扩大政府组织的方案,此方案共计以下之6项。

- ① 国民政府委员会委员,就原有名额增加3分之1,现有国民政府委员36名,再增12名,共为48名。
- ② “国民政府委员得由主席提请选任党外人士充任。”所谓“选任”就是由国民政府主席提经国民党中央执行委员会通过。这种手续,国民大会未召集前,不能不保持,否则法律的系统也就变了。但在人选方面,既然今日要容纳国民党以外人士,自须先征各方意见而后提请选任。(略)
- ③ “国民政府委员会为政治之最高指导机关”,这条是一个抽象的规定,这个委员会的实在权力在下一条内明白的具体的规定了。
- ④ 国民政府委员会职权有6项:(甲)议决立法原则,过去十多年来,这个权限从前在中央政治会议,后来在国防最高委员会,这个职权的意义,是一切法律案的原则,由国民政府委员会决定,决定后交立法院根据原则制定法律。修改法律时亦同。(乙)议决施政方

针，凡是政府大政方针，过去都先经中央政治会议或国防最高委员会讨论决定，即每两周的军事外交报告，报告完后，会中如认为有讨论议决必要，亦可讨论议决。（丙）议决“军政大计”，关于军政，现在系由行政院与军事委员会分管，但国防最高委员会得对于军政为一切的最后决定。（丁）关于财政计划及预算，现在都由国防最高委员会核定，这里改为提到国民政府委员会来决定。（戊）主席交议事项。以上5项，是国民政府委员会行使的。

- ⑤ 国民政府主席对于国民政府委员会之决议，如认为执行有困难时，得提交复议，复议时如有3分之2以上委员仍主张维持原案，该案应于执行。这一款的制度，可是说是采自美国的。
- ⑥ 有紧急情形时，国民政府主席得为权宜之处置，但应于处置后，报告国民政府委员会。行政院设置政务委员若干人，政务委员得兼任各部会长官，5月5日召集国民大会的任务究竟是制宪还是行宪，尚待确定（46·1·15中）。

国民政府之提案，虽然是为了扩大国民政府容纳国民党以外之人士，不过因为这种扩大国民政府是宪政转移前过渡的政府，因此国民党认为应该要占多数。其中，中共以及民主同盟要求立即终止“训政”，反对“训政”中的“事实”和“法律”论，还有在6项中，中共以及民主同盟对第2项比较重视。国民政府的提案内容，从中共以及民主同盟的立场来看，好像没有得到任何的保证。

青年党提案（略）

民主同盟提案（略）

中共之提案（1月14日董必武）

代表中共提案的董必武表示，中共于1941年和国民党等的协商中，曾谈到政府机构的简化问题，1944年在国民参政会中曾提案过联合政府，1945年也曾提案过联合政府，接着表明：“我们承认蒋介石主席之领导”、“承认国民党为第一大党”、“也从未想过变更国民政府的各院部会的组织机构”，但对政府代表提案有下列7个意见。

①应有共同纲领，②要有最高的决策权（包括用人权），③国府委员中，国民党应占3分之1，④过渡时期政府应希望协商产生，⑤国府主席应之紧急处置，需经委员会通过或设置小组，如常委会等处置，⑥各院部会应容纳各方面人士，⑦政府改组后，国民党党费不能用国库开支（46·1·15中、新）。

国民党在宪政转移前，在训政之下打算同意在不超过3分之1的范围内，让包括中共和各

党派以及无党派等参加政府。青年党对此基本上采取接受的态度，并对宪政抱着期待。对此，中共与民主同盟对国民党的所谓训政转移到宪政阶段论，提出在宪政转移前应由各党派和无党派实现联合政府的要求，并且主张在政府委员中国民党不能超过3分之1以及要求放弃训政。从这里可以看出，中共是否否定国民党转移宪政目标作为战略。民主同盟对所谓的宪政的实现抱着期待的态度，这跟中共的战略是完全不同。然而宪政这种目标，虽然国民党和青年党以及民主同盟间的意见本质上一致，不过批判“训政”，批判“一党独裁”是中共成功孤立国民党的一种战术。

2-5 政协第5次会议（1月15日／共同施政纲领问题）

孙科在继续“昨天”（14日）尚未讨论完成的政府组织问题中说明，本日的议题是施政纲领问题（46·1·16中）。根据《中央日报》报道，各党派、无党派在施政纲领问题方面尚未提交正式提案（46·1·16中）。而《新华日报》虽然在1月17日就刊登了《和平建国纲领草案（中国共产党提出）》的全文（46·1·17新），不过却跟15日董必武在会议上的发言之内容几乎一样，因此可以判断出中共草案早在15日为止就已经大致底定了。

中共董必武之发言（1月15日）

董必武作全面性的统括说明。

第1是关于和平建国，①各党派间长期合作，②避免内战，国内民族的纠纷要以政治手段来加以解决，③在蒋介石主席的领导之下，尽速终结训政，实施宪政，彻底实行三民主义，建设独立、自主、富强的新中国。

第2是关于人民的自由权，①人民应有身体、思想、信仰、言论、出版、集会、结社、通信、居住、移动、营业、罢工、游行以及免于贫困跟恐怖之自由，与此原则有抵触的法令应予以废除或修正，②司法、警察以外的机关不能拘留、寻问、处罚人民，③立刻解散侵犯人民的所有特殊机关，④对于《民国紧急治罪法》中的“叛徒”恐怕有被扩大解释之虑。

第3是终结训政，关于扩大政府的民主之基础，①让现在的国民政府，不是一党专政的政府，应该要成为全国各抗日党派以及无党派公平有效参加之政府，②在全国一致之下，离脱党的直接统治，“昨天”（14日）国民党的提案没有摆脱党治，政府委员是由国民党来决定，我们不同意这样的做法，我们对于任何党或政府之间的关系是间接的，而不希望是直接的，③党费不应该从国库来支出，多数党（指国民党，斋藤）在政府中的主要职员人数不能超过3分之1。

第4是关于政府改组，改组后的国民政府在政治协商会议中，需要综合宪法草案跟国民大会组织法、选举法以及新选举法，实施选举等，在本年中召集国民大会，制定宪法，正式成立民主联合国民政府。

第5是实施地方自治，废止保甲制度，①甲要以户为单位，不以人为单位，1户只有1人有选举权，②支持成立省以下的各级自治政府，必须承认所有的地方政府实行民选的合法性，③在不能完成的地方民选省区，省政府应立即协议各党各派的人士，先促使其成立地方的临时民主联合省政府，④对少数民族区，承认其民族之地位和自治权，这是符合孙中山先生的主张，⑤解放区问题希望在地方自治问题中能得到解决。

第6是改组军事委员会作为各党共同指导的机构，承认抗日军队为国军，区分时期整编军队，不是只有整编哪个部分，而是要全国性整编，区分军区，待遇要平等，教育有民主的精神之军队，纠正军队私有现象，大量消减兵员，军费不能超过国家总预算的25%，在所定的期限内完成解散所有的伪军（中国人对日协力军）及敌人（日本军）的武装解除。

第7是，善后的复员计划（略）。

第8是，改革财政、经济（略）。

第9是改革文化、教育，废除党化教育、保障教育的自由，采用教授治校制度（可能是教授会自治）不受校外的干涉，普及小学教育，推进社会教育，消灭文盲，改造中等教育，强化职业训练，扩充师范教育，依据民主、科学精神，改革各级教学的内容，增加文化教育经费，补助文化教育团体，奖励科学研究和出版事业，保障教职员以及科学工作者的生活，救济贫苦学生和失业青年，改组国家宣传机构不是操纵少数人而是服务全国人民。

第10是国际和平（略）。

国民党从“训政”到“宪政”的转移构想，虽然是计划6个月到1年之内要完成，不过中共董必武的发言则是要求立即废除“训政”，可能他知道国民党是不可能接受这样的意见，所以故意唱反调。对于董必武的发言，中共在中华人民共和国成立后，所实施的跟至今为止所坚持的政策竟然大不相同，中共所追求的民主主义是与毛泽东在1945年4月所表明的阶级论的革命构想⁹⁾不同的民主主义政策，这大概具有吸引当时都市知识人的魅力。在获得国家权力以前的中国共产党，对于民主主义也有可能存在着各种各样的思想。

中共的《和平建国纲领草案》

中共代表团于1946年1月16日，在《和平建国纲领草案》¹⁰⁾全10项中，所提出的，1. 总

9) 毛泽东《论联合政府》(1945年4月24日，《毛泽东选集第3卷》所收，人民出版社，1952年3月)。参照拙稿《战后国共内战起因考》。

10) 《和平建国纲领草案（中共代表团所提出）》，其要点如下。

一、总则

(中略)

(乙) 以和平、民主、团结、统一作为基础，在蒋主席的指导之下迅速终结训政，实施宪政，彻底

则, 2. 人民的权利, 3. 中央机构, 4. 国民大会, 5. 地方自治, 6. 军事改革, 7. 复员善后, 8. 财政经济改革, 9. 文化教育改革, 10. 国际和平以及华侨保护, 被刊登在1月17日的《新华日报》上(46·1·17新)。

实行三民主义, 建设独立、自由、富强的新中国。

(丙) 确认蒋主席提倡的政治民主化, 军队国家化以及党派的平等、合法是到达和平建国必经之路。

二. 人民的权利

(甲) 政府应该保障全国人民, 所有民主国家平时所享有的身体、思想、信仰、言论、出版、集会、结社、通信、居住、移动、营业、罢工、游行以及享受摆脱贫困, 避免恐怖等的自由。

(乙) 承认男女平等以及各党派的平等、合法地位。

(丙) 现行的法令如果抵触上述的两项原则时, 必须给予废止或修正。

(丁) 严禁司法和警察以外的特殊机关利用权限, 拘留、盘问、处罚人民, 侵害人民的一切权, 必须立即将其解散。

(戊) 释放政治犯(略)

(己) 立即废止对所有的新闻、出版、戏剧、电影以及邮政、电报等的精密检查。

(庚) 所有的政府机关和军政人员, 对上述人民的自由有侵犯的行为者, 必须给予处罚。

三. 中央机构(略)

(乙) 各党派、无党派人士, 广泛的参加国民政府的所有的部门, 多数党占据政府要职人数不得超过3分之1。

四. 国民大会(略)

五. 地方自治

(甲) 积极的对动地方自治, 废止现行的保甲制度, 实行从下往上的普通选举, 成立省以下的各级地方民选政府。

(乙) 中央和地方的权限采用均权主义, 省自身能制定宪法, 各地能采用依照符合当地的情况措施。

(丙) 全国各地大概已经实行民选政府, 承认其合法性, 必须实行定期的改选。

(丁) 现在尚未立即完成民选的省区, 省政府根据各党派以及无党派民主人士的协议, 首先成立地方的临时的民主连合政府, 1年以内完成新的选举, 确定成立正式的民选省政府。

(戊) 收复区的各级地方政府(略)

(己) 在少数民族区域, 必须承认各民族的平等地位和其自治权。

六. 军事改革

(甲) 军队的国家化(略)

七. 复员善后(略)

八. 财政经济改革(略)

九. 文化教育改革

(甲) 废止党化教育, 保障教学的自由。

(乙) 大学应采用教授治校制度, 不接受来自校外的不合理干涉。

(丙) 都市和农村的小学教育(略)

(丁) 文化教育经费(略)

(戊) 保障教职员以及科学工作者的生活, 救济贫苦学生和未就学的青年。

(己) 国家的宣言机关改组, 一切的国营新闻、通讯社、放送以及演剧、电影事业为全国人民服务, 不被少数人独占、统制。

十. 国际和平以及华侨保护(略)。(46·1·17新)

中共在《和平建国纲领草案》的“总则”中，以“已经结束抗日战争，快要进入和平建国的新阶段”、“避免内战”、“蒋主席的领导下尽速终结训政”、“实行三民主义”、“蒋主席提倡的政治之民主化，军队的国家化以及党派之平等、合法是达到和平建国的必经之路”，关于“中央机构”，“多数党派在政府机构主要职位中所占人数不能超过3分之1”、关于“国民大会”，“今年中召开各党派参加的自由普通选举的国民大会，制定宪法”，关于“地方自治”，举办“一年内新选举”，“设置民选的省政府”，关于“文化教育改革”，强调“教学之自由”、“教授治校之制度”，跟董必武的发言内容几乎是一致（46·1·17新）。

2-6 政协第6次会议（1月16日／军事问题）

（中略）

中共周恩来之发言（1月16日）

中共代表周恩来，说明中共的《和平建国纲领草案》是包括军队国家化与政治民主化，他对如何使军队国家化问题提出12项军事改革的意见，其中第5项是主张，改革军队制度及教育、废除“军人第一”之思想。他认为政府军起源于黄埔军校，虽然类似日本、德国的军队制度，但不适合民主国家，民主国家尤其应以美国的军队制度作为样板。实行三民主义的军队教育是不成问题，既不能反共也不能反国民党，第7项则是主张军、党分开。周恩来非常赞成党、军之分离（46·1·17新）。

2-7 政协第7次会议（1月17日／国民大会问题）

国民党张厉生之发言（1月17日）

张厉生首先说明有关政府提案的国民大会之意见。其内容如下：①依据我们国父倡导以三民主义来建国，而建国程序，以“训政时期”一个阶段最为重要。政府以及国民党很想能够将训政时期做的工作及地方自治早日完成，然后把政权还给人民。所以民国35年（1946年）5月5日必须召开国民大会。②第1届国民大会之职权为制定宪法。③第1届国民大会代表除已选出者外，其余名额可使之合理增加。④1937年5月21日修正公布的国民大会组织法，第1条是“国民大会制定宪法，并决定宪法施行日期”，第11条是“国民大会会期完毕任务终了”，根据宪法规定，第1届国民大会的任务完毕之后，6个月内依照将来制定的宪法，召开第2届国民大会。而第2届国民大会是依据宪法规定，在公布后6个月内举行选举。第2届国民大会代表，应通过普选选出，其对中央政府可以行使选举权、罢免权、创制权、复决权。

2-8 政协第8次会议（1月18日／国民大会问题）

中共陆定一之发言（1月18日）

陆定一表示，①在解放区，各级政府和民意机关全部由人民投票选举产生，因为当选者中

共产党员占多数，所以实施三三制，中共党员超过3分之1时，自动让出给其他。国民大会旧代表，国民党员占过半数，加上“当然代表”与指定代表，合计起来，如说国民党代表在国民大会中的数目比三三制下中共党员在民意机关中所占人数还少，这是令人难以相信的。②苏联制度的特点是使无数的工农知识分子有权。跟国民党的制度不一样，苏联并不是一切事情由党包办，而是由党领导人民工作。在中国则是一党专政，这是办不通的，中国应该实行多党政治。虽然陈立夫谈到在1924年国民党改组的历史，不过1924年的国民党改组不是为了建立一党专制，而是实行联俄、联共、扶助工农三大政策以及国共两党合作，在一党政治下的10年内战中，国家、民族受尽了苦痛，③虽然陈立夫认为，中国人民有不愿意参加竞选的习惯，不过中共是无法参加，如果有参加的条件就参加了，④陈立夫说，虽然旧代表是由3亿5000万人民选出，不过希望国民党能多听党外的意见。

《新华日报》社论／中共否定国民党“训政、宪政转移构想”

中共对国民党的训政、宪政构想是，否认10年前的旧“代表”以应付民主化构想。在《新华日报》的社论“评论国民大会问题”中，主张①“召开制宪会议制定宪法，如果制定了《中华民国宪法》就可以说是实行了民主，那倒未必”，辛亥革命以来，《临时约法》（1912年）宪法的立案制定不下10次以上，批评曹锟虽然制定了宪法（1924年），可是人民的权利并没有得到保障，不应依据10年前的旧“代表”制定的宪法，②应该修正10年前国民党“一党专政”时代的国民大会代表选举法、组织法，据此所选出的代表是无效的，应该宣布重选，③10年前的九百数十名的旧“代表”也有重选的机会（46·1·19新）。

2-9 政协第9次会议（1月19日／宪法草案问题）

关于宪法草案，国民党的方针虽然是以《五五宪法草案》作为基础，征询各方面的意见加以修正，不过中共指责在《五五宪草》中，规定总统拥有一切的权力（根据46·1·7《解放日报》，《政协资料》24~25页），民主建国会也认为“《五五宪草》是欠缺民主之精神”（根据《民主》第14期，46年1月12日，《政协资料》68页），上海的民主促进会（马叙伦、郑振铎、周建人等）也批判“《五五宪草》不符合民主的精神之点必须在政治协商会议中加以修正”（46·1·25新）。

由此可知，批判《五五宪草》的党派是欠缺国际社会的民主常识。

国民党孙科之发言（1月19日）

孙科以国民党代表资格，说明《五五宪草》是根据五权宪法精神而拟定的，并逐一①政权和治权，②国民大会，③五院制度，④总统制，⑤地方制度，⑥人民的权利、自由之各点做出说明。他表示关于宪草有必要修改的话可以协议。

《中央日报》对孙科的发言内容有如下的介绍。

- ① 人民行使政权，政府行使治权。政权归人民行使的有选举、罢免、创制、复决4种，选举、罢免2种是对人，创制、复决两权是对事。其在地方行使的是直接民权，选举或罢免地方官吏，创制或复决地方单行法规。其在中央行使的，因中国幅员辽阔，故由人民选举代表，成立国民代表大会，选举或罢免中央政府官吏，创制或复决重要的法律。至治权则归政府行使，照英美的三权制度，有行政、立法、司法三部分；五权制度将考试权由行政权中独立，将立法、监察两权分立，共为行政、立法、司法、监察、考试五种，此五种权由政府分别行使，谓之治权。
- ② 人民有权，政府有能。政府是为人民所产生，官吏是人民之公仆，亦为人民所信任而选出，由此所组织之政府，应该给他相当的权，俾有充分能力执行职务，使政治效能充分表现，这点比议会政治国家常因国会党派不能团结，发生政治纠纷，改组内阁，政治不得安定，确为进步。例如法国，普法战争后到上次大战开始时为止，期间不过几十年，而内阁改组多至百余次，平均每年要改组内阁三次，因此政府官员大部分时间忙于交接之事，致有许多政策无暇推行。法国政治之失败，由于政治制度之不良，实为重大之原因。政府常在动摇之中，自然会变无能，不能应付时代之需要，故今后我们建立政府，必须使之有能，这点关系非常重要，因此国民大会会期不能太短，以免常因开会选举改组政府，有害各种政策之进行。
- ③ 《五五宪草》公布以后，有些人士不明了国民大会性质，以为国民大会就是人民行使政权的组织，那么它的权力还应该补充，例如预算、决算、外交方针、施政方针等职权都应一一列入。但是据我们的看法，就是在宪法内不一一列举，国民大会也是有些权力，依宪草第32条规定，国民大会有创制法律、复决法律之权，既能创制法律，当然也能创制政策，既然能复决法律，当然也能复决政府的政策。
- ④ 外界对于宪草中所规定五权行使的办法，常有一种误会，许多人误会十几年来的国民政府的五院组织就是将来的五院。现在的五院制是训政时期的五院制，立法院的立法原则由国民党中央决定交立法院制订法律，现在立法院没有创制法律之权，逐有建议也要由中央拟定后，才能完成立法程序。行政院也是一样，其重要政策需要由中央核定。现在的五院除了司法院独立中央不干涉裁判以外，各院的重要事物都要经中央裁定，所以现在的政府是一权制度。国民大会以后的五院跟现在的情形大不相符，各院的权力都比现在还充实，将来的立法院，是单独立法机关，除了国民大会创制法律外，无论什么法案立法院都可创制，这样的立法院，实在没有输给英美的议会。

孙科最后说，另外，《五五宪草》不是天经地义，希望在三民主义的原则之下提出意见(46·1·20中)。

中共吴玉章之发言（1月19日）

吴玉章陈述，民国成立以来，今天是第一次各党各派以及社会贤达共聚一堂商讨宪法，宪法的根本方针是应该根据三民主义建国的原则，顺应世界民主潮流，适合中国当前的情况，孙中山的伟大精神应该要写入宪法，①保障人民权利问题，宪法应保护人民权利，不应限制人民的权利，②中央与地方权限的问题，采用孙中山均权主义的原则，五院制度是五院事权分散，实际上都没有权，而总统的权限过大，世界上最民主的国家就属英美两国，虽然我们认为将来，英美等先进民主国家所实行的国会制度，其经验很可采取，不过应该要依据中国当前实际情况，③省为自治单位，省长应该要民选，④在宪法上应该明白规定，军事上采取民主精神，而不是军国主义精神，军人是为人民服务，文化和经济要使其自由发展，不能加以限制。

民主同盟沈钧儒之发言（1月19日）

沈钧儒对地方政权表示，自参加《天坛宪草》以来，一直都主张地方分权，制定自主的省宪法，省长应该民选。美苏是联邦制，但中国应该要追求统一，所以不成问题，从民族的角度来说应该要实施联邦制，从省的角度来说应该要实施联省制，《五五宪草》是在中央集权之下弱化各省的特殊势力，这是错的，如果是以中央的力量来扶植各省的民权，那特殊势力是难以存在，不采用自下而上的方法，如果依赖武力自上而下的话，要达成统一的目的是很困难的。他批判说，《五五宪草》中，总统的权力过大，因为行政院长也归其任命，所以就等同总统的个人秘书。《在五五宪草》中，地方权力集中在中央，中央权力集中在一人身上，这是一个问题。尤其是，解放区跟15省区有关连，中共对抗战有贡献，也有政治的进步性，因此依据联邦、联省的精神，应该给予法律上的承认。

中共吴玉章之发言（1月19日）

吴玉章主张宪法的根本方针是根据三民主义建国的原则，顺应世界民主潮流，适合中国当前的情况，以及举国人民的要求，提出了以下的4个原则。①保障全民权利问题，“普通法可以限制人民”这是不妥当的，②中央和地方的权限问题，依据孙中山的均权主义的原则，不偏于中央集权也不偏于地方分权，《五五宪草》的五院制是分散权限，大权集中在元首一人，可以采用英美等先进国家的国会制度经验，③地方制度的问题，省为自治单位，自下而上的普选，依据孙中山遗教省长民选，省应该自制省宪法，④确定国策问题，实施民主的军事政策、民主的科学的大众的民族的文化政策、民主的经济政策、扶助农民劳工政策。

沈钧儒提案解放区作为正规的行政区。傅斯年、曾琦、吴玉章则是批判五院制，主张两院制国会以及三权分立。杨永浚、吴玉章主张彻底的省自治论。吴玉章更主张省长民选，自主的省宪法省制定。虽然沈钧儒、吴玉章批判在《五五宪法草案》中的元首独裁，不过关于他们这

些批判的论点，敝人在早前的研究中已指出他们的认识是不正确的理解¹¹⁾。

军事分组、宪草分组达成协议（1月25日）

政协的各分组委员会，连日来开会，军事分组、宪草分组在1月25日达成了协议。

施政纲领分组达成协议（1月26日）

政协政府组织组与施政纲领组在26日上午开会，施政纲领组达成了协议。

政府组织组已协议国民政府委员40名中，国民党保有20名，包括“当然委员”5名（五院院长），其余半数容纳各党派以及社会贤达参加，但中共则对此半数的分配有所主张（46·1·27中）。又协议国民政府委员会，如有过半数之同意，即可通过提议，其他各点尚待当天继续协商（46·1·27中）。

国民党中央执行委员会常务委员会、国防最高委员会第182次

常务会议联席会议（1月28日）

国民党中央执行委员会第20次常务委员会、国防最高委员会第182次常务会议联席会议在1月28日召开。

孙科在会议中提出，①政治协商会议政府组织组决议，国民政府委员扩大到40名，国民党占20名，其他的党派、无党派占20名，扩大后的国民政府委员会行使现在的国防最高委员会的职权。本来是国民党要3分之2，中共主张国民党占3分之1，结果两者妥协一半一半。另外，决定行政院增设不管理部门的政务委员，②施政纲领组达成了协议，③军事组是以建军原则、整军原则，政治是以支配军的措施，决定整军实施方法，④国民大会组的对立点是旧代表有效还是无效，国民党所提出的折衷案是放弃“当然代表”与“指定代表”240名，增加定员2分之1变成1800名，选举1200名，600名当中国国民党占230名，提出各党派为370名，此点继续讨论，⑤宪法起草组设置审议委员会，从5方面提出各派5名的委员，其他根据汇报是加入专家10名。

政协各分组委员会的结论是，被作为“训政”期执政党的国民党给正式承认了。该会议依据国防最高委员会委员长（蒋介石）的交议，在现行法令中，应对于限制人民身体、信仰、言论、出版、集会、结社六项自由等有关法令之废止及修正，对法制专门委员会提案，由于关系各机关的协议所决定的处理方法集中在四类，所以应对于其目录做出决定。依据此提案，在会议中做出了决议，其内容是，将《非常时期职业团体全员强制入会以及退会限制措施》归类为

11) 参照拙稿《孙文与蒋介石的三民主义建国论》（中央大学人文科学研究所编《民国后期国民党政权的研究》中央大学出版社，2005年3月）。

修正法规类，将《邮电检查试行规则》归类为废止法规类，以及其他法规也一并被处理。

该会议决定国民党总裁（蒋介石）所提案的，在“今年”（1946年）3月1日召开第6届中央执行委员第2次全体会议¹²⁾。

虽然在此会议纪录中没有明确具体的法规，不过根据《中央日报》的报道，会议中决定废止《刑事诉讼法》第208条~210条、《危害民国紧急治罪法》、《维持治安紧急办法》、《防止汉奸间谍活动办法大纲》、《续订陕鄂等后方七省总清查实施办法》、《预戒法》、《水陆交通统一检查办法》、《民用空运统一检查实施细则》、《航空站检查所服务细则》、《国家总动员法》、《妨害国家总动员惩罚暂行条例》等（46·1·29中）。

政府组织分组达成协议（1月28日）

政府分组委员会与国民大会分组委员会在“昨天”（28日）下午召开会议，政府分组委员会在达成协议后结束，国民大会分组委员会则在“今天”（29日）上午继续协议（46·1·29中）。

2-10 政协第10次会议（1月31日／5项目决议）

国民大会分组也达成了协议。

政协第10次大会，在1月31日当天下午6点半在国民政府礼堂（讲堂）召开，有代表37名参加，由国民政府主席蒋介石担任主席，政协各分组委员会在大会中报告讨论的内容，并以起立进行表决，全议案在全员意见一致之下，作出了决定。

闭幕式

接着在1月31日当天晚上8点，进行了闭幕仪式。

蒋介石主席致词

蒋介石主席在致闭幕词中说，“国民革命的目的，是在完成三民主义的建设，造成独立、自由、统一的民主国家”，今后不会再有“私有的武装军队，分立的地方政权，此次政协会议就是一本“统一、民主、和平、团结”的“四大原则”而进行，“本会议开会之日，政府即颁布全国停止军事冲突、恢复交通的命令”，并“公布了1月5日所协议的办法”，政府必然十分尊重《和平建国纲领》，纲领既经规定“确保人民享有身体、思想、宗教、信仰、言论、出版、集会、结社、居住、迁徙、通信之自由”、“所有现行若干战时法令，于此原则有抵触的，中央当然要修正废止”，相信中共军队驻在地之内，自必同样遵守这个纲领，“解除现有的一切限制”。在“教育、文化”方面，“保障学术自由，不以宗教信仰、政治思想干涉学校行政”。今后自由的保障，全国无论任何地方，当然只有合于本纲领的一种法令，不应再有任何歧异和特

12) 《国防最高委员会常务会议纪录（八）》，近代中国出版社，1995年8月。

殊的办法，今后各个政党的活动，以至于对政治的竞争，尽可依照国家统一法令应有的合法权利和手续，公开组织，公开进行，绝不应该再有“使用武装暴动或在各地秘密组织的行为”。对于军队国家化的宗旨与规定，极为切实，我们既然迫切需要和平与统一，则纲领的军事部分，实为巩固和平完成统一的最大要素。中国社会对于“自由与民主观念的模糊”和“法制与守法意识的薄弱”，现在我们政治协商会议商订了《和平建国纲领》，这一个纲领是以保障民主自由为职志，以“建立和平统一的法治国家为目的”，我们大家为求发挥本会议的实效，开创建国的规模，必须先从我们自身负起转移风气的责任，树立守法行法的精神，以作全国人民的楷模，那才可以完成我们对历史对时代的使命（46·2·1中、新）。

蒋介石国民政府主席的发言是表明国民政府的态度，同时针对中共提出要求。

中共代表周恩来之致词

周恩来在致词时表示，由于“蒋主席的领导”，终于使这些具有长期性的历史性的“许多问题得到了政治的解决”，虽然“这些问题的协议和中共原来的主张还有一些距离”，但是“我们愿意承认”，“和平建国纲领与宪草原则”是使中国走上“政治民主化”的准绳，使中国“军队走上国家化”的根据，我们一致的同意在国民政府的基础上，在蒋主席的领导之下，我们要“组成各党派、社会贤达合作的举国一致的国民政府来结束训政，筹备宪政”，“这是中国走上和平、团结、民主、统一的开始”，最后以“三民主义新中国万岁”作为结束。

接着是，民主同盟张君勱、青年党代表曾琦、无党派（社会贤达）代表莫德惠等人之致词。由以上可得知，政治协商会议的发言是自由的，并显现出举办得相当民主。

3. 政治协商会议 5 项目决议

3-1 政治协商会议 5 项目决议

1946年2月1日，公布了以下的政治协商会议 5 项目决议。

“（一）政府组织案（1月28日达成协议）

（1）关于国民政府委员会者

中国国民党在国民大会未举行以前，为准备实施宪政起见，修改国民政府组织法，以充实国民政府委员会。

（2）关于行政院方面者（略）。（3）其他（略）。”

“（二）施政纲领案

和平建国纲领

（1）总则

一. 遵奉三民主义为建国之最高指导原则。

- 二. 全国力量在蒋主席领导之下, 团结一致, 建设统一自由民主之新中国。
- 三. 确认蒋主席所倡导之政治民主化, 军队国家化, 及党派平等合法, 为达到和平建国必由之途径。
- 四. 用政治方法解决政治纠纷, 以保持国家之和平发展。

(2) 人民权利

- 一. 确保人民享有身体、思想、宗教、信仰、言论、出版、集会、结社、居住、迁徙、通信之自由。现行法令有与以上原则抵触者, 应分别予以修正或废除之。
- 二. 严禁司法及警察以外任何机关或个人, 有拘捕审讯及处罚人民之行为, 犯者应予惩处, 政府已公布之陪审法, 应迅速明令施行。
- 三. 保证妇女在政治上、社会上、教育上、经济上地位之平等。
- 四. 确保司法权之统一与独立, 不受政治干涉, 充实法院人员, 提高其待遇与地位, 简化诉讼程序, 改革监狱。
- 五. 厉行监察制度, 严惩贪污, 便利人民自由告发。
- 六. 积极推行地方自治, 实行由下而上之普选, 迅速普遍成立省县(市) 参议会, 并实行县长民选。边疆少数民族所在之省县, 应以各该民族人口之比例, 确定其实行选举之省县参议员名额。
- 七. 自治县政府(略)。
- 八. 中央地方之权限(略)。

(3) 政治

- 一. (略)。
- 二. (略)。
- 三. (略)。

(4) 军事

- 一. 军队属于国家……(略)。
- 二. 军队建制应适合国防需要, 依民主政制与国情, 改革军制, 实行军党分立……(略)。建设现代化之国军……(略)。

(5) 外交(略)。

(6) 经济及财政(略)。

(7) 文化及教育

- 一. 保障学术自由, 不以宗教信仰政治思想干涉学校行政。……(略)。

(8) 善后救济(略)。

(9) 侨务(略)。”

“(三) 军事问题案”(略)。

“(四) 国民大会案(1月31日达成协议)

- 一. 民国35年5月5日召开国民大会。
- 二. 第1届国民大会之职权为宪法制定。

三. (略)。四. (略)。五. (略)。六. (略)。七. (略)。八. (略)。”

“(五) 宪法草案案 (1月25日达成协议)

(1) 审议委员会设置

名称：宪草审议委员会。

组织：委员定员25名，协商会议5方面推荐5名，其他由政协会从外面推荐专家10名
(参考宪政期成会及宪政实施协进会的名簿)。

职权：政协会设置宪草审议委员会，根据协商会议所制定的修正原则。另外，权势期成会修正案是宪政实施协进会所检讨的结果以及参酌各方面的意见，汇综整理，草拟《五五宪草修正案》，提送国民大会采用(如果有必要的话，修正案可以提给协商会议协议)。

期限：以两个月为限。

(2) 宪草修正原则

一. 国民大会

- ① 全国选举民可以行使四权，这定名为国民大会。
- ② 实施总统普通选举制以前，总统是由县级、省级及中央议会设置联合选举机关，作为选举。
- ③ 总统的罢免跟总统的选举行使同样的方法。
- ④ 创制、复决两权的行使，由别的法律规定之。

附注：(第1届国民大会的招集方法是经政治协商会议协议之)

二. 立法院为国家最高立法机关，由民选直接选举之；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(略)。

四. 司法院即为国家最高法院，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，各级法官须超出于党派以外。

五. 考试院用委员制(略)

六. 行政院

- ① 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。
- ② 如立法院对行政院全体不信任时，行政院长或辞职，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

- ① 总统经行政院决议，得依法发布紧急命令，但须于1个月内，报告立法院。
- ② 总统召集各院院长会商，不必明文规定。

八. 地方制度

- ① 确定省为地方自治之最高单位。
- ② 省与中央权限之划分依照均权主义规定。
- ③ 省长民选。
- ④ 省得制定省宪, 但不得与国宪抵触。

九. 人民之权利与义务

- ① 凡民主国家人民应享之自由及权利, 均应受宪法之保障, 不受非法之侵犯。
- ② 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。
- ③ 工役应规定于自治法内, 不在宪法内规定。
- ④ 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。”(以上, 46·2·1中、新)

3-2 国民政府公布5项所达成之协议

政治协商会议是从1946年1月10日到31日为止总共召开了21天, 会议中分为5分科会(政府组织组、施政纲领组、军事组、国民大会组、宪法草案组)来讨论, 总会召开了10次, 如上所示, 国民政府在1946年2月1日公布了以下的5项合意。

- ① 国民政府委员的定员为40名, 国民政府主席由中国国民党内外人士选举之。
- ② 《和平建国纲领》是以“三民主义为最高指导原则”, 在“蒋介石主席的领导之下”, 实现团结一致建设统一自由、民主的新中国。确认蒋介石主席所提倡的“政治的民主化”、“军队的国家化”及党派的平等合法是完成和平建国所必经之路。保持国家的和平发展。
- ③ 军事问题, 军队属于国家。(略)
- ④ 国民大会于1946年5月5日召开。其职权是宪法的制定, 代表定员为2050名, 区域及职业代表为1200名, 台湾及东北代表为150名, 党派及社会贤达代表为700名, 宪法的通过需出席代表4分之3的同意。
- ⑤ 《五五宪法草案》提出修正12项目, 设置宪草审议委员会, 委员为25名, 参酌整理各方面所提出的修正意见, 制订《五五宪草修正案》, 提交国民大会来采纳。

如此之纲领, 可视是为近现代中国之宝物。

国民党中央常会

国民党中央常会于1946年1月28日上午召开例会，并在第6届中央执行委员、监察委员第2次全体大会例会（6届2中全会）上，决定3月1日在重庆召开（46·1·29中）。而政协5项决议，也预订在3月1日召开的国民党2中全会上给予追认（46·2·5中）。

4. 中共对国民党“一党独裁”之批判与“民主主义”之要求

政协对以上所达成的协议虽然意味着国民党和中共间的妥协，不过双方之间所存在的不满，是为日后埋下了混乱和对立局面的种子。国民党内有人主张在宪政实施之前应该要坚持训政，中共内部也有人表面上赞成毛泽东的“和平民主新阶段”政策，但内心有可能抱持不同意之想法，关于此点应该有必要作为日后探讨的课题。

1946年1月政协达成协议一事，是在中国政治史上也是精神史上具有划时代的意义。而包括国民党和中共以及民主诸党派朝民主主义体制前进，是显示出具体的展望。不过在之后的政治及军事的发展过程中却完全辜负了这种期待。

国民党方面

“训政”是孙中山所提出的“军政、训政、宪政”三阶段计划中的第2阶段，无需中共以及民主同盟等的批判，国民党自身承认“训政”是“国民党独裁”，但独裁不是国民党的目的，而是作为准备宪政转移过程中之定位。如果这样的话，国民党在1945年8月当时为什么没有坚持“独裁”，反而是呼吁毛泽东举行会谈。并在10月与中共之间也缔结了《双十协定》，1946年1月更召开了政治协商会议。虽然这些都应该要作为研究课题来加以检视弄清，不过国民党当时可能也不得不考虑到下面的几个因素：①中共在抗日战争中作为国民革命军的一分子有其实际战绩，②在抗日战争中共扩大其势力的事实是不能忽视，③国民党在国民参政会等场合中，都有倾听各党派的意见，④有要求和平与民主主义的国民舆论的存在，⑤支援国民政府抗日战争的苏联跟美国都反对中国内战。在这些情况之下，我想国民党当时应该认识到至少有必要选择听听党外之意见的。

中共方面

对此，1946年1月，中共强调“和平与民主主义”，并将这个时期定位于“和平民主新阶段”。1946年1月参加了政治协商会议的中共言论是，①承认孙中山的三民主义以及国民党跟蒋介石的领导权，②批判“一党独裁”、要求立即废除“训政”，批判《五五宪草》是总统独裁宪法案，③要求英美式的民主主义、主张设立国会、树立诸党派联合政府等之3部分。中共，在另一方面要“彻底的实现三民主义”（1945年10月10日《双十协定》），承认“蒋介石委员长的领导”（1946年1月16日中共《和平建国纲领草案》），遵守“孙中山的遗教”（吴玉章，1946年1月19日政协第10次会议），中共就这样一面以“承认”国民党的特殊地位，以确保对话、

政治交涉之机会，一面批判国民党的“一党独裁”，要求“立即废除训政”。而中国民主同盟也是与中共抱持同样的主张。

中共大概是考虑对美关系才偏向于民主同盟所主张的，“人民享有身体、思想、信仰、言论、出版、集会、结社、通信、居住、迁徙、营业、罢工、游行以及免除贫困和恐怖之自由”（1946年1月15日政协，董必武之发言）、“教学之自由”、“教授治校之制度”（1月16日中共《和平建国纲领草案》）、“中国不适合一党专政，中国应实施多党政治”（1月18日政协，陆定一之发言）、“英美等先进国的国会制度之采用”、“省长之民选”以及“自主的省宪法制定”（1月19日政协，吴玉章之发言）等，以此来拉拢民主同盟。

中共跟民主同盟

国民党在训政之下，一边吸取包括中共及各党派的意见，一边为宪政转移作准备，而其准备阶段应该是属于训政。中共和民主同盟认为政协必须要从训政转移到宪政，也就是，立即废除训政是宪政转移的前提条件，此点是形成决定性的对立构造。

从之后的政治演变过程，一看便知中共的目的不是为了实现宪政，而是为了打倒国民党。

如前面所述，根据罗章隆的文章显示，民主同盟和中共之间的关系密切，在政协里中共和民主同盟联合形成了相对的多数派。民主同盟跟中共曾在1946年11月杯葛国民大会，反对由国民党主导的宪政转移。而国民党和青年党以及中国民主社会党（国家社会党）及社会贤达的大部分都参加了国民大会。1946年1月当时，民主同盟代表之一的张君勱跟在同年11月杯葛国民大会的民主同盟断绝关系，并以中国民主社会党代表之一参加国民大会。

不过，中共跟民主同盟的理念也并非是完全一致。民主同盟打从心里期待民主政治的立即实现一事，大概不会是假的吧。然而，中共其实确是相反，依我之见，中共是想以此作为孤立国民党而所采用的战术，亦即“反对国民党独裁，立即实现民主主义”。而民主同盟的理念其实是和国民党的宪政论大体上相同，当时如果能再多等几个月，国民党的计划能够实施的话，就有可能实现民主的宪政，无奈因为民主同盟跟中共联合在一起，因此民主主义的实现曙光就被冲向九霄云外去了。

虽然，国共双方在所召开的政治协商会议中达成了协议，并各自发布了停战命令，还组织了三人委员会，以及利用军事调处来调停双方的冲突等措施，不过国共内战还是没有因此而停止。国共双方在1946年7月开始爆发了全面内战。关于国共两者之间的政治对立，很快就在1946年3-4月日趋激化之问题是作为下次要探讨的课题。

对于孙中山的三民主义，当然包括国民党、中共、民主同盟、无党派等都大表赞同。不过，中国青年党及无党派的傅斯年、胡霖等人士对孙中山的政府构想之“五权政府”和“国民大会”，主张设立“三权分立”和“依据上下院所设置的国会”。

国民党和中共的对立到最后是以军事来作为终结，这就是所谓的“枪杆子出政权”。国民

党的失败主要是取决于军事方面，当然也有其政治上的因素，国民党在达成宪政转移之前，实际上是否要放弃训政还是要坚持到宪政完成为止等问题，在国民党内产生了意见相左的情况。因此在召开的政治协商会议中，中共及民主同盟便趁此机会打击国民党，造成国民党内发生混乱。从以上的种种因素来看，国民党跟中共在政治上的谈判中失败是造成国民党政权崩溃的原因之一，此点也是作为今后要探讨的课题。

中华人民共和国

中共在1946年1月的政治协商会议上，一直叫嚣“应该以英美的议会制度为样板”，从其对民主主义的要求，到今天为止已经90年了，这在中国共产党史中也是一个特别的时期。中共在1946年1月，对国民党要求立即废除“一党独裁”实现宪政，依据普选树立民主政府、政治的民主化、军队的国家化、人民的自由权、以省为自治单位、制定省宪法、大学的教授会自治、自由的教学等。不过，在数年后，中华人民共和国成立后至今的60余年历史中，连一个项目也没有实现，真是令人感到吃惊。

民主同盟是做梦也没有想到，中共在获得胜利之后，就封锁了根据实现民主宪法实现民主主义社会之路。所谓的《五五宪法草案》以及《中华民国宪法》是“国民党独裁、蒋介石个人独裁的宪法”，这种说法是民主同盟的错误认识。民主同盟这种误认的帐成了他们体验中华人民共和国成立后的反右派斗争。

傅斯年所提出的“国会两院制”的主张，于中华人民共和国成立7年后的1956年在“百花齐放、百家争鸣”中，由民主同盟副主席章伯钧反复地提出。民主同盟的罗隆基、章伯钧、章乃器以及国民党革命委员会的邵力子等，在1957年对中共要求民主主义，结果被当作“右派”给予处分。罗隆基在1966年的文化大革命初期被迫自杀¹³⁾。

在1946年1月之政协中，中共批判国民党独裁，并以要求民主主义和国民党产生对峙，这是分别使用打倒国民党的战略和拿要求民主主义来扰乱、孤立国民党的战术，还是在这个时期真的要以英美型民主主义为志向等问题，是有需要另外来作为探讨的课题。中共在中华人民共和国成立后，有背叛了“民主党派的见解”，确实是“背叛了”没有错，但是这种说法也是放弃了对中共的思考过程以及政策决定过程的思想史的分析。如果中共在这个时期真的以实现民主主义为目标的话，为什么会发生从这个时期转变成事实上否定了民主主义和中共自己所批判的国民党独裁一样的中共独裁，此点不能不作说明。对此以私人之管见来说，还未进行令人满意的探讨研究。不管这是中共的战略或战术的使用也罢，还是中共发生本质上的思想转变也罢，这种变化、变更是如何产生的，中共的革命战略、战术，跟苏联共产党的关系等问题，也

13) 毛里和子《毛泽东政治的起点——从百花齐放、百家争鸣到反右派》(藤井省三、横山宏章编《孙文与毛泽东的遗产》所收，研文出版，1992年4月)。

是值得今后更加深入来作为探讨的课题。

结 论

1. 国民党以孙中山三民主义建国论为根据,在1928年以后,进入了“训政”阶段,专心致力于转移到“宪政的工作”。国民党从1931年开始计划在“训政”之下设置民意机关,并在抗日战争开始后的1938年到1948年设置了国民参政会。1946年召开政治协商会议,并在会中同意《和平建国纲领》。而《中华民国宪法》(1947年)是根据孙中山三民主义建国论建设近代国家的宪法,此宪法被批判为“专为蒋介石独裁的宪法”,然而这是不正确的。

2. 都市知识人对“训政”的“一党独裁”抱持不满,要求“民主主义”。

3. 中共虽然自1927年到1936年为止一直都在批判三民主义,不过1936年以后,却转变为支持三民主义。中共在国民参政会、政治协商会议的场合上积极的接近民主诸党派,反对国民党“训政”的“一党独裁”,要求实施英美式的“民主主义”。

4. 对中共来说,国民党是反革命政党,但是根据历史学的说法,中共确实是革命政党,而中国国民党也不是反革命政党,两党是同为革命政党。两党的差异是,革命的目标不一样。国民党的目标是“实现以孙中山所提出的宪政、议会制民主主义建设近代国家”,中共的目标是根据共产党以“无产阶级专政”为名义的“一党独裁”,实现生产手段的社会所有,计划经济、农业的集团劳动等苏联型或斯大林型社会主义。中共打倒国民党政权,不只是否认孙中山所提出的“军政、训政、宪政”三阶段论中的“训政”,也就是“一党独裁”而已,而是对“实现以孙中山所提出的宪政、议会制民主主义建设近代国家”的路线给予否定。政治上的话语跟历史学上的话语是不同的。

5. 国共对立,虽然靠军事解决了,不过中华人民共和国建立后的政治体制却为中共的“一党独裁”,中共从批判国民党的“一党独裁”到中共自身的“一党独裁”的转换在思想史上并未得到任何研究与解说。

(2012年3月11日,著于3·11日本东北大地震一周年之日)