「戰後中國憲政之路 1946-1948 以行憲之後的黨派協商為中心的探討」

研習側記

演講時、地：2015/6/29（三）14:00~16:00；國史館二樓多功能教室
主講者：邱炳翰（蔣經國交流基金會研究助理）
撰稿者：木柵高工／陳定揚老師

開場：地點原本在樓下會議室，但希望主題可以深化，讓同學參與討論所以改到樓上教室方便分組。

簡介

這是本人的碩論改編。封面三旗五色旗是青年黨，另一則是青年黨黨旗。本書以戰後中國憲政的發展為主題，探討國民黨、民社黨與青年黨三黨合作對制憲國民大會的召開、政府改組、國代選舉、立委選舉等重要政治事件的影響。這時候國民黨為了擺脫一黨訓政的形象，積極尋求民社黨與青年黨的合作，以營造多黨政治的民主表相。乍看書名很嚴肅，其實是希望大家可以輕鬆一點理解，其實就是在談國家利益時，台下的政治談判內部狀況，藉此評估當年行憲的歷史意義。

本書的寫作源起碩班時發現中國青年黨的資料，該黨在一九二零年代後期逐漸沒落，而後在 1946 年因為國民黨的「提拔」又重新興起。但筆者注意到青年黨的中常會會議紀錄，裡面提到該黨在跟國民黨談判時，黨魁曾琦認為：「民社黨與我們黨的情形不同，一般同志積了二十餘年之奮鬥當有政治慾望，我們是否應有通電計畫而免受外之拖累」，這份會議紀錄顯示他們要跟國民黨合作行憲，但是要求國民黨吐出一些部會給他們管，感覺「魔鬼藏在細節內」。

利用黨史資料，筆者發現從訓政到行憲國民黨為主的寫法可再議。三黨為了表面合作，私下有嚴重的「討價還價」，這可以從憲政實施前先追溯起。

一、中華民國的訓政發展

戰後中國憲政發展的速度遲緩，這跟國共之間的鬥爭有直接關係。中華民國明明 1911 年出現，但是到 1946 年才開始認真規劃憲政，長年以來民眾無法過問政府政治。在 1928 年以前，國民黨尚無法控制全中國的政治，之後才開始實施訓政，定期六年，應該在 1934/35 就要開始憲政，也公布了〈五五憲草〉，但此時中國內憂外患嚴重，到 1937 年，國民黨的「還政於民」承諾跳票，以「國民參政會」擔任「戰時國會」。

到 1944 年，日本的一號作戰，當時盟軍節節勝利，但在中國戰場卻相反，不斷慘敗，於是中共藉此提出「聯合政府」的主張，要求國民黨在此危急存亡之時先開放權利，拉攏各方勢力提前憲政。

因為中共的提出，此主張逐漸熱門。抗戰勝利後中共在中國壯大，為解決中國政治走向，於是召開政治協商會議，這是國民黨由軍政走向民政民主化，而且同時也要軍隊國家化。

國共之間對於以上要點是有相當大意見差異，特別是針對國民大會的組織與國府委員名額，原規劃為國共相等，但是中共要求要 13 席，總之就是要求否決權，讓國民黨不能以民主之名來繼續訓政。

另一個爭議是要求政府改組，中共要求要先改組政府讓各黨派參加再來改選，而國民黨剛好相反，這主要是因為對停戰、整編原則談不攏，並且確保自己在各地的權利；特別是共產黨，國民黨特別想制約中共在各地已有的「地盤」。

結果當然是談判破裂，國民黨利用國軍攻佔張家口，蔣中正宣佈召開制憲國大，中共與民主同盟當然不參加，於是國民黨改拉攏民主黨與青年黨，與中共、民盟對抗。

制憲國大召開後政府改組，國民黨繼續拉攏民社黨與青年黨，但兩黨黨內都有意見，參加速度慢，於是國民黨將改組分為兩階段，先把立法院、監察院、參政會、憲促會等機構擴大名額，先把餅做大讓大家參加，最後再動最核心的國民政府與行政院。

民、社兩黨此時的路線之爭嚴重，一派人認為只要參加中央高級部會即可，但是另一派則認為必須深入民間；最後青年黨重視人事開放，民社黨重視法治。

二、國民黨的反應

國民黨對於這些友黨的行動一開始不是全部知道，是到後來三中全會時才知道，特別是青年黨，利用美國希望政府迅速改組的時機趁機獅子大開口，蔣中正感覺被勒索，對此也相當不滿意，甚至不惜要找別人來合作。

國民黨的政治代表因此被罵到臭頭，可是國民黨自己的代表卻提不出自己的路線，這樣反而也讓人詬病。最終民主基礎擴大，但是輿論兩極，總之就是聽其言觀其行，結果變成行憲與戡亂並行，這讓國民黨黨內出現討論，一派認為即使無法真正讓全國參與，選舉還是勢在必行。

可是另一派認為這樣會變成國民黨一黨獨大，國際也不看好，認為這樣是國民黨刻意操弄沒有行憲誠意。最後爭議難解由蔣中正批示，蔣決定選舉照辦。

蔣決定選舉照辦，這與美援、剿共與控制選舉有關。美國政府只援助「民主化」政府，這樣應該就可取得美國支持，這樣有利國內經濟復甦，並可消滅共產黨，並且利用行憲的民意基礎來消滅共產黨。

三、選舉實施的狀況

狀況為提名自由變統制，這是因為國民黨擔心行憲會影響戡亂（東北動不了），且民、青兩黨也要求保證當選若干名額，這導致選舉風氣大變，想當選的人去爭取黨的支持而不是爭取民眾支持，且之後政高於黨，許多黨員為維持利益而投入選舉，變成黨團內派系的競爭，地方黨員無法獲得中央支持時，他就會改成用簽署或跨黨方式參

選，讓國民黨中央的控制難以落實。

即使綁定當選名額也是頗有爭議，國民黨與民、社兩黨的希望名額落差頗大，而且蔣認為即使綁定但是民眾難以控制，所以無法真正達成。

最後決定是用聯合提名的方式，但這也是一場災難。跨黨、選區就已經難以決定，內定提名、投票產生的方式也讓黨內與友黨出現矛盾。

選舉結果當然是一團亂，出現許多選舉舞弊，國民黨一黨獨大，選前協議落空，加上又有不少簽署提名、候補候選人當選，造成混亂。

面對此形勢，三黨黨中央居然採取「以黨讓黨」，並調整參選資格來因應，用「國務會議」來強制通過，出現「黨紀」與「國法」的爭議，這讓國民黨又陷入爭論，黨內高層與從政黨員之間就出現落差。蔣認為可以再調整，可是孫科、居正等人認為木已成舟，就必須服從選舉結果。

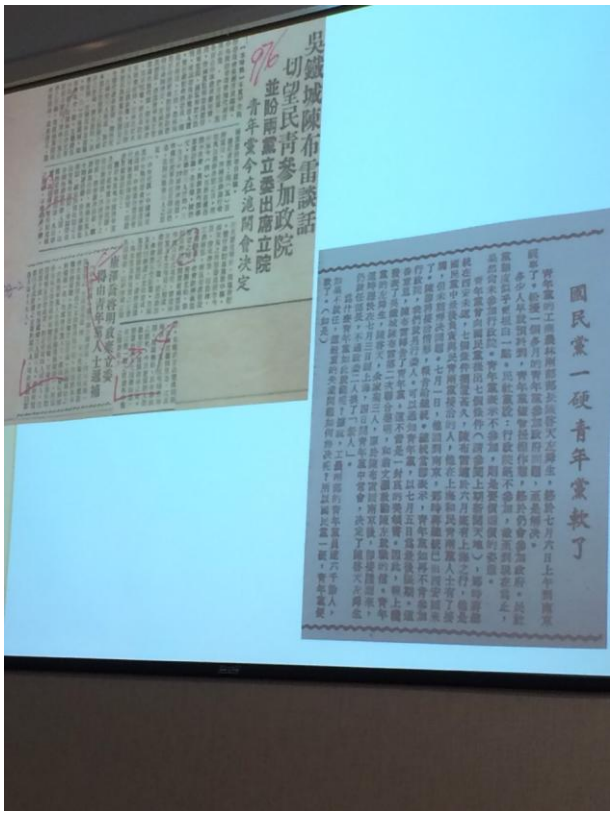
選舉糾紛因此越來越大，甚至在國民大會出現抗議事件（當選人因黨干涉不能拿當選證書），蔣認為用以黨讓黨原則解決政治問題，黨內互讓則回歸法律。最後國務會議通過，乾脆直接增額，可是此決議在立法院被封殺。

最後調解方式，三黨不修憲，增修〈動員戡亂時期臨時條款〉，可是民、青兩黨反而要求政府吐出中央部會名額，甚至威脅退出政府；此舉被國民黨用行憲手段封殺，接受國民黨已有的安排。國共內戰此時越烈，這時國民大會也開始出現「修憲」的聲音，要求總統擴權來剿滅共黨，這也讓另外兩黨更沒有說話的空間。

三、戰後中國憲政的省思

國共戰後撤退來台，此舉變成「自由中國」的民主「法統」，且塑造了政府有民意基礎的形象，可是三黨政治利益與民主憲政衝突，這讓政壇政治博弈的狀況太嚴重，太重視黨派參加，而忽略真正民意的參加以及憲法的規範。

國民黨也因此事出現「黨紀」與「國法」的糾紛，這造成國民黨的內部危機，因為這與國民黨的領導特質有關，國民黨一開始希望成立西方式的議會政治，但是政治一連串的挫敗讓國民黨開始接受蘇聯式的軍事政治，讓黨內本身對於黨政的分界仍然難以切割，使行憲後的國民黨仍然不能全面釋放權力，最後這也成為失掉大陸的一個重要理由。



四、問題與討論

Q1：老師今年沒講到憲法第一條其實兩黨有意見？

A1：那條提到「基於三民主義」，兩黨就很有意見了，因為三民主義字樣存在就是國民黨的存在，而不是真正的全民參與。於是加入「基於」，可以解讀為林肯的說法民有、民治、民享。

Q2：老師提到青年黨是二十年代沒落，可以多講一些？

A2：在 1925/26 年當時北伐，國共合作，青年黨用「國家主義」興起，希望建立一個真正獨立民主的國家，不受軍閥控制。於是青年黨積極勸服軍閥，而軍閥也希望有民主之名，於是拉攏青年黨。沒落之因就是北伐統一，國民黨訓政，於是領導人轉向與國民黨合作，承認共產黨，於是國民黨對青年黨改給予資助，可是因為其反共立場明確，於是要到之後國共分裂後才有被進一步提拔的理由。可惜這也是依附在國民黨一黨當權的時期，青年黨的地位不是真正的獲得提升。來到台灣後，黨組織已經是依附於國民黨生存，於是逐漸泡沫化。兩黨雖然都被說是政治花瓶，可是等於宣告民主的存在，讓之後的民主化仍有一線生機。