



1946年政治协商会议前后民主宪政思想初探

周叶中 杨 蓉

摘要：民主宪政思想的实现有赖于天时、地利、人和。在中国抗日战争胜利后的特定时期，在多年西学东渐的影响下，中国人对自身发展有了一定的认识，现代民主宪政已具备在中国发展的时机；而战时局局的相对稳定，以及百废待兴的局面，也给民主宪政在中国的发展提供了一定的地利环境；只是对民主宪政思想的实践方式，当时主要的三股力量存在不同诠释，因而人和之条件有赖于三者的共识。

关键词：1946年政治协商会议；民主宪政理想；政治现实

从历史的角度来看，1946年政治协商会议的召开，或许承载着许多中华民族复兴的机遇与缺失。但若从国家法治之路发展的角度来看，1946年前期，国内民主宪政的思潮业已形成，这一思潮是西方民主宪政思想与中华民族复兴理念相结合的产物。虽然不同的政治派别对民主宪政模式有着不同的诠释，但有一点是共同的，即国家的统一。因此，就当时的中国而言，理想的民主宪政主要是围绕着统一国家而展开的。也正因如此，在国家统一的努力过程中才会面临许多无法解决的命题。因此，理想的民主宪政只能是“蓝图”，通过斗争达成的实践民主，面对当时的社会状态，其功效也就微乎其微，因此才会形成后来断裂式民主宪政的发展态势。

一、三方政治力量之民主宪政构想与共识

1946年政治协商会议召开前夕，亦是国际国内形势剧变之时：国际上，世界反法西斯战争取得胜利，同盟国纷纷将视角转向亚洲战场，抗日战争及战后事宜受到密切关注；国内，苏联出兵，抗日战争胜利，防止内战的爆发是时下最重要的事宜，业已成长的第三方力量（民主党派）努力斡旋，在美苏极力促成下的国共两党重庆谈判达成基本协议，由各民主党派参与的政治协商会议即将召开，重庆谈判尚未解决的问题留待政治协商会议解决。历史仿佛要赋予1946年政治协商会议重大的使命，民主宪政国家即将建立。但是，从抗日战争到抗战胜利，各派政治力量却有着不同的民主宪政理念。这些不同的民主宪政理念最终对国家的发展趋势产生了深刻影响。

（一）三方政治力量各自的民主宪政构想

1946年政治协商会议前，国内的社会经济民生状态是：战后的经济复苏，需要私人资本经济的发展，而当时官僚资本却占据主流地位，造成经济上的不稳定，但党国体制下的国民党政府却没有办法迅速斩断派系之间的利益网，只能明知经济的不稳定而放任官僚

资本阻断私人资本的发展^①。但是,假如形成各党派参与的民主政府,则势必对整个国家的上层建筑产生解构性重组,由此,适宜的经济基础状态有可能借机形成,并能加强私人资本在国家权力构成中的地位,进而进一步促进民主宪政国家的形成。这一假设即是美苏(更大程度上是美国)极力促成1946年政治协商会议召开希望达成的预想状态。只是这一假设的预设基础是:首先全体国民业已形成公民意识,他们愿意为实现自由而受到必要的权威的控制,并且承受哪怕是一定自由的失去;其次,国家的行政权力面对人民主权这一命题,能够有效置于法治国家理念之下,合理对待;最后,法律的运行可以有效联通政治国家与市民社会,政治公共领域培育良好。总而言之,这一假设是充分建立在西方普适意义下契约论基础之上的宪政国家之路。毋庸置疑,伴随着晚清以降的西学东渐,到民国时期,国内已经对西方各种思潮有着比较深入的了解。国内业已存在的三方政治力量对这一普适意义的假设自然各有考量,对民主亦有着不同的诠释。

1. 国民党的民主宪政构想

抗日战争时期,国民党政府形成的统制经济政策指导着战时国家社会的发展。但是,这一经济政策的弊端在抗战后期逐渐暴露,豫湘桂大溃败使得国内极度失望,国际批评声音不断。到1946年政治协商会议之前,国民党蒋介石政府执政的局面是:经济生产已急剧下降,通货膨胀失去控制,军队在日本人面前无所作为,政府腐败,政治上的不满情绪弥漫社会所有阶层^②。而此时,国民党政府的运作是一种垄断性权力模式。蒋介石父子和“CC系”首领等高层的意志,对整个政府决策有着主导性作用。换句话说,国民党中央产生的重大决策,实际上出自少数政治“强人”之手,国民党组织内部呈现出“上层臃肿、中层隔阂、下层虚弱”等群体结构特征^③。军事上的失利与政治上的孱弱,直接影响到国民党蒋介石政府的政治势力,中国政治多元化局面即将打开。但是,由于抗日战争胜利在望,而要取得国家政权,则需要一个具有凝聚力的政党。这一点蒋介石十分清楚。因此,蒋介石本人的集权欲望会更加强烈。

然而,对国民党蒋介石政府而言,其长期以来最强有力的支持者是美国。因此,其一定政策的出台或者部分行动多少都以美国的支持为后盾,因而蒋介石的集权欲望不得不受制于此。到1946年前,美国政府既要照顾国内的反战情绪和经济状况,也要保持远东战场上本国的利益,因此美国政府非常清楚此时苏联参战的重要性。因为,美国的军事专家曾经估计过,“进攻日本至少要使美国死伤五十万人,即使当时日本在亚洲的军队被牵制在中国大陆的话,俄国参加对日作战对我们来说也是十分重要的。”^④而且从客观条件上来说,美国也没有办法把军队运往中国,加之,当时中国的通货膨胀十分严重,国民党蒋介石政府需要比5亿美元更多的援助,但运输困难摆在眼前……^⑤。在这些因素刺激下,美国的“对华政策”^⑥无论是政治上、经济上还是军事上,都希望借助苏联的力量,首先击败日军,其次国民党能与共产党合作,中国政府能统一稳定,以免去美国在远东的忧虑。因此,在雅尔塔会议上,美国对苏联作出让步,并催促国民党蒋介石政府尽快与苏联政府达成进一步协议。经济上的依托与政治上的展望,国民党此时的民主构想必然受美国因素的影响。由于当时的苏联也是国际舞台中的一大巨头,因而与苏联接触也是国民党蒋介石必须考虑的范围。并且,早在1937年,从苏联的切身利益考虑,斯大林也开始看重国民党^⑦。“豫湘桂大溃败”激化了国民党蒋介石与美国自史威迪问题而产生的裂痕。重庆谈判之后的1945年到1946年间,蒋介石之子蒋经国两次进见斯大林。通过解密的苏联文件记载的蒋经国与斯大林的谈话可以看出,面对双方有矛盾的问题,蒋介石的私人代表蒋经国都采取回避态度,而蒋经国的目的是尽量使斯大林接受蒋介石与苏联合作的意向^⑧。这样,国民党的民主构想也渗透了一定的苏联因素。这一三方合作的状态对国民党而言,存在很大好处。可以说,对其当时处于国内的情境是一个

①陶宏伟:《民国时期统制经济思想与实践(1927~1945)》,经济管理出版社2008年,第94~97页。

②费正清、费维恺:《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),中国社会科学出版社1993年,第696页。

③崔之清:《国民党政治与社会结构之演变(1905~1949)》(下编),社会科学文献出版社2007年,第1282页。

④哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录(第一卷)决定性的一年(1945)》,世界知识出版社1964年,第174页。

⑤《杜鲁门回忆录(第一卷)决定性的一年(1945)》,第227页,第133~135页。

⑥《杜鲁门回忆录(第一卷)决定性的一年(1945)》,第86~88页。

⑦杨奎松:《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》,江西人民出版社2005年,第213页。

⑧A. M. 列多夫斯基:《斯大林与中国》,新华出版社2001年,第14~41页。

契机:一来可以改变国民党组织的内部臃肿局面;二来蒋介石本人可以不再受制于派系斗争。按照蒋介石幕僚唐纵的描述是:“利用军事力量以为政治解决之途径;利用中共政治力量以为刷新内政之方法。”^①但熟知蒋介石的人亦明白:“性格作风如此,欲期改弦更张为不可之事……政府威望显然在减低,人事虽有变动但无补于时艰,因为改革的决心与做法还不够。”^②可以说,蒋介石是矛盾的,国民党的问题亦是矛盾的,故而他们的民主宪政构想也是矛盾的。

总体来说,国民党的民主宪政构想在受到社会经济、党内斗争等问题的影响的同时,中间亦混杂着国际势力的考量。国民党民主宪政构想的生成是相当复杂的,但偏离不了一个主题——取得国家政权。这其中的涵义十分微妙。我们可以借用1945年10月10日毛泽东与苏联外交官在重庆会谈时对蒋介石及其政策的看法:“目前蒋介石在思想政治方面并没有深远的方针,……蒋介石本人也不知道该走哪条道路,是走专政之路还是民主之路。蒋介石在对外政策方面,不知道该依靠谁,是美国,还是苏联。由于苏联的国际影响,他不敢完全依靠美国,而依靠苏联,又感到担心……”^③。在这种徘徊的状态下,面对国际民主要求的大趋势,国民党此时的民主宪政构想只能达到其他党派参加政府的程度。这显然既不符合美国期望的民主状态,也不会得到共产党与其他民主党派的赞同。

2. 共产党的民主宪政构想

抗日战争胜利后,中共中央的总方针是争取实现国内和平民主、制止全面内战爆发。应该说,此时共产党处于应付国民党的进攻阶段,以保障实现和平民主。但是,其军事方针是明确的:由游击战向运动战转变,编组超地方性野战兵团并加强地方武装和民兵建设,执行“向北发展,向南防御”的战略方针……^④,因此,取得了“上党战役”的胜利,有效地保护了晋冀鲁豫解放区,保障了其他根据地的相对稳定状态。毛泽东曾生动地指出,根据地是“革命的屁股”,支持着它的全身,它们为党和军队提供庇护所,共产党力量所必需的人力、物力和群众基础,在抗日战争时期基本全部源自根据地^⑤。抗战胜利后,根据地形成的良好经济基础和政治实践,在军事力量保障下更有效地实现了解放区的民主化政权建设^⑥。解放区民主化政权建设的实践,更加清晰了共产党人的民主构建。在社会支撑上,共产党早就放弃了“同争城市的路子”,扎根农村。通过充分分析农村经济社会特征,在经济上实行有节制的减租减息政策,为抗日战争建立了广泛的统一战线,以此为基础实行政治上的抗日民主三三制^⑦。在统一战线思想指导下,在党内有效地遏制了官僚主义和墨守成规。同时,“精兵简政”和“下乡”促使党员干部深入村一级。到抗战胜利后,共产党与他们想争取的人士“不仅建立政治上的友好关系,而且与他们成为私人朋友”^⑧。特别是在抗战胜利后,通过“五四指示”,适时进行土地改革政策,在更大程度上获得了农村群众的支持,为日后解放区政权建设的公众参与奠定了基础。通过公众的参与和公众的支持,共产党的民主理论取得了很好的实践效果。因此,毛泽东在发表《论联合政府》时,明确提出了“联合政府”这一政治构想,认为国家的前途和发展需要的是各党派共同组成的政府。再后来,解放区代表大会的召开和解联的成立,有效地支持了共产党的新民主主义理论。

但是,有一点值得注意:从重庆谈判之后到1946年2月1日中共中央发布“和平民主新阶段”的指示这段时间内,共产党的最高领导人毛泽东因病没有参与中央决策^⑨。在这一期间内,党内有走法国道路的想法。但是,1946年2月12日,毛泽东病后出席的第一个会议就明确指出走法国道路——交军权方式的危险性。因此,要实现共产党人所构想的民主宪政状态,军权是最有力的保障。

所有这些说明,共产党的民主宪政构想是建立在长期革命实践经验基础上,充分认识到中国现实国

① 公安部档案馆:《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,群众出版社1992年,第552页。

② 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第564页,569页。

③ 《斯大林与中国》,第46页。

④ 军事科学院军事历史研究部:《中国人民解放军全国解放战争史》(第一卷),军事科学出版社1993年,第22页。

⑤ 《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),第723页。

⑥ 《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),第695页。

⑦ 《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年,第742页。

⑧ 《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),第795页。

⑨ 《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》,第255页。

情的情况下提出来的。并且，“民主联合政府”的构想，得到了民主党派的支持。

3. 民主党派的民主宪政构想

抗日战争时期，国家民族危机深重，全国抗日救亡的形势给了当时一些团体贡献自身力量的机会。这一时期的中国政治呈现出政党力量兴起的态势，一支介于国民党与共产党之间的力量——第三种力量发展起来^①。在抗日战争即将结束之际，第三种力量作为一种独立的政治力量，一方面尽力调和国共之间的冲突，一方面也提出了独立的民主与宪政诉求。这不仅对 1946 年政治协商会议中民主的导向有着重要影响，而且对随后中国的政治走向以及宪政选择也发挥了重要作用。特别是在民主革命时期第三种力量以中间立场出现，在调解国共冲突中发挥了作为中间党派的重要作用。

在 20 世纪 30 年代主要有六种中间党派，即“三党三派”^②。1941 年 3 月，“三党三派”组成中国民主政团同盟^③。1944 年 9 月，“中国民主政团同盟”改名为“中国民主同盟”（以下简称民盟）。“民盟”以实现民主政治为帜志，是当时国内在政治上一向坚持民主思想的各党派的初步结合^④。其民主政治理念，在民盟还被称为“民主政团同盟”时主要以彻底贯彻抗日、实践民主、加强团结为号召，此时，爱国主义居于首位；改名“中国民主同盟”，以及抗日战争胜利后，“民盟”则提出了民主统一、和平建国的口号，其在《中国民主同盟纲领》中明确提出，废除国民党一党专政，回应了当时中国共产党的“联合政府主张”^⑤；在访问延安后，更是与共产党形成了“国民大会停止进行，从速召开政治会议”的共识。这些无疑是政治多元化形成，以及民主党派取得参政地位后，要求民主状态的必然表现。重庆谈判前，“民盟”发表中国民主同盟在抗战胜利声中的紧急呼吁，发表十条具体主张，其中反对国大、释放政治犯和思想犯^⑥是之前同共产党达成共识的延续。重庆谈判开始后，第三方力量通过舆论的武器，强调“国共谈判，不只是国共两党的问题，而是全中国人民的问题，是中国走民主道路还是相反的问题。”^⑦这得到了共产党的回应。在重庆谈判中，毛泽东针对国共谈判的八项原则性意见就表示，“在国共两党谈判有结果时，应召开有各党派和无党派人士参加的政治会议，应予各党派以合法地位。”^⑧由此可以说明，多元化参与的政治会议，是共产党和民主党派所共同主张的，而由于民主党派在其中居于沟通环节，地位也就日益重要。

（二）三方政治力量可能形成的民主宪政共识

从上述三方政治力量各自的民主宪政构想可以看出，政治与军事问题是解决所有问题的关键所在。与三方关系都甚为密切的即是政治问题，而共产党与国民党谈判的基础性前提在于军事力量的对比。到 1945 年 7 月止，国民党与共产党的对抗兵力为 4.5:1 稍强^⑨。重庆谈判期间，共产党坚持“有来犯者，只要好打，我党必定站在自卫立场上坚决彻底干净全部消灭之（不要轻易打，打则必胜）……”^⑩。前述“上党战役”的胜利，即有效保护了晋冀鲁豫解放区，并大量补充了晋冀鲁豫军区部队的装备与兵员，提高了部队的作战能力，加速了从游击战向运动战的战略转变。与之相反，国民党阎锡山的部队则受到重创，损失近一半^⑪。解放区枢纽区域保护的实现，使解放区政权得到巩固，因而才能很好地实现如“三三制”、“精兵简政”等民主构想，并有效支撑了“民主联合政府”和“新民主主义”理论，这些是获得群众基础的最有效的武器。在豫湘桂战役中，连国民党忠实的支持者美国都不得不提出史威迪行使指挥权的要求，并开始与共产党接触，美军观察组进驻延安，有以“共产党为抗日重心”^⑫的态势；国民党中发行量最大的政治评论刊物《观察》的创始人和主编储安平教授，在《观察》上发表《评蒲立特的偏私的不健康的

① 闻黎明：《第三种力量与抗战时期的中国政治》，上海书店出版社 2004 年，绪论第 3 页注释。

② 三党指青年党、国社党、中华民族解放行动委员会（原为第三党，后来改为中国农工民主党）；三派指职教会、乡建派、救国会。

③ 沈钧儒为救国会的发起人之一。1942 年，救国会整体加入民盟。

④ 《第三种力量与抗战时期的中国政治》，第 152 页。

⑤ 常保国：《中间党派与中国二十世纪四十年代宪政运动》，中国政法大学出版社 2008 年，第 24～26 页。

⑥ 中共重庆市委党史工作委员会等编：《重庆谈判纪实：1945 年 8 月～10 月》，重庆出版社 1983 年，第 136 页。

⑦ 《重庆谈判纪实：1945 年 8 月～10 月》，第 182 页。

⑧ 《重庆谈判纪实：1945 年 8 月～10 月》，第 190 页。

⑨ 军事科学院军事历史研究部：《中国人民解放军全国解放战争史》（第一卷），军事科学出版社 1993 年，第 13 页。

⑩ 《中国人民解放军全国解放战争史》（第一卷），第 43 页。

⑪ 《中国人民解放军全国解放战争史》（第一卷），第 54 页。

⑫ 邓野：《联合政府与一党训政——1944～1946 年间的国共政争》，社会科学文献出版社 2003 年，第 61 页。

访华报告》,表达了公众的看法:“……蒲立特先生有没有想到,共产党究竟是在怎样一个情形之下才提高到了今日所占有的地位的……假如二十年来的统治,不是如此腐败无能,何以致使人民觉得前途茫茫,转而寄托其希望于共产党?”^①他还总结了一种广泛持有的观点:“现政权的支持层原是城市市民,包括公教人员、知识分子、工商界人士。现在这一批人,没有对南京政权有好感……”^②。因此,接受政治谈判是国民党摆脱不利境况的最佳选择。在政治上,共产党与各民主党派的构想基本一致,即最好是建立民主联合政府,如若不能提及民主联合政府,那么参加政府的含义也应限定在多元化政治参与这一意义之中。这就意味着不是参与进原有的国民政府之中,而是“包括国共两党在内的各党各派领袖和无党无派领袖来共同组织联合政府”^③。但是,国民党选择政治谈判的主要目的,是通过这次契机扭转劣势,因此其能够接受的只能是其它党派参加原有的国民政府,军队国家化的含义也只能是“收归”,而不是“统编”。从马克思主义关于国家学说的观点来看,军队是国家政权的主要成分,谁想夺取国家政权,并想保持它,谁就应有强大的军队^④。因此,在谈判的大趋势下,既要取得国家政权,又不丧失已有权威,最好的方式就是民主联合政府的形式,并将军队统一编制到国家名下,而不是仅归某个党派所有,否则组成政府的其他党派就会成为摆设,并最终会退出政府。所以说,参加政府与联合政府有着本质上的区别。

国民党政府长期以来形成的是党国体制,政党与国家有着密切联系,因而国民党所指的军队国家化是指要共产党放弃自己的军队。但历次国共合作中共产党放弃军权后的教训表明,共产党不能放弃军权。而且,1946年政治协商会议前,共产党已经明确了毛泽东思想的指导地位。毛泽东思想中的一个最重要理念即是“枪杆子里面出政权”,所以说共产党不可能放弃军权,因此,要实现军队国家化,共产党就必须在国家政权中占有相应的地位。也就是说必须建立真正的民主联合政府而不是参加政府。而这一情境下的国家与政党是相分离的。国家与政党分离的状态,亦是美国民主所理解的状态。按照毛泽东对民主联合政府的解释:“立即宣布废止国民党一党专政,成立一个由国民党、共产党、民主同盟和无党无派分子的代表人物联合组成的临时的中央政府,发布一个民主的施政纲领……经过自由的无拘束的选举,召开国民大会,成立正式的联合政府”^⑤。这就说明,共产党的各项实践经验及理论指导所要求的民主,是“真做”的民主联合政府,是党派分权的政府,而非参与到党国政府之中,更不可能没有军权的保障。这样一种民主,在改组政府的条件下是很可能实现的,而且亦解决了政治民主化和军队国家化两大难题。因此,政府改组和军事问题,成为1946年政治协商会议需要解决的命题。只有在这两个命题真正合意的前提下,政府改组、军事问题、和平建国纲领、宪法草案和国民大会才会是和平民主宪政发展的有力支撑,否则只可能沦为政客们作秀的工具。

二、1946年政治协商会议理想民主宪政与政治现实之间的张力

当时的国际社会对1946年政治协商会议采取的是极力促成的态度。他们希望国共两党能通过商谈避免内战的发生,以保护其各自的在华利益。因此,他们对战后中国的支持,即在于维系一个微妙的平衡状态^⑥。而国民党蒋介石一直寄予希望的美苏对华政策也在这个微妙中摇摆不定。三国外长声明发表后,蒋介石甚为不满。由于军事解决实属困难,加之国际要求又十分迫切,因此,蒋介石只能被迫接受政治协商会议。在蒋介石看来,共产党具有高度的权威,所以毛泽东思想能在共产党内得到有效贯彻。但从毛泽东本人对权威的解释来看,他所说的权威分为权力和威信两个部分,并且权威建立的基础并非某个人超凡的魅力,而是建立在团体的基础上^⑦,按照马克思主义阶级分析的视角来看,即建立在

①《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),第855页。

②《剑桥中华民国史:1912~1949年》(下卷),第842页。

③柳亚子:《解决国是问题的最后方案》,载《政治协商会议资料》,四川人民出版社1981年,第101页。

④《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年,第547页。

⑤《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年,第1067~1069页。

⑥秦立海:《民主联合政府与政治协商会议——1944~1949年的中国政治》,人民出版社2008年,第174~176页。

⑦约翰·布莱恩·斯塔尔:《毛泽东的政治哲学》,中国人民大学出版社2006年,第69~70页。

无产阶级充分信任基础上的政权。而当时毛泽东实践这一路线所依靠的主要是广大农民。因此,相关政策需要一定的灵活性。这个灵活性是由放弃城市路线的客观条件决定的。但从共产党最开始的路线可以看出,国家政权不能仅仅依靠农村,而且还必须依靠城市。由于当时国共谈判是必然趋势,加上国际舆论对和平统一的支持,因而依附于国际三强的国民党不得不转向,从而使政治协商会议成为可能。虽然国民党明白谈判可以缓解其遭遇的政治低潮和军事压力,但其勉强接受政协会议的现实目的则是希望解除共产党的军权,让共产党与民主党派参加到国民政府之中。这就表明,理想与现实之间存在着巨大的张力,这一张力必然对即将召开的政治协商会议产生影响。

(一) 理想与现实的差异产生张力

在相同文化背景下,公众无疑能形成大部分共识。这部分共识可以用来解释生活世界中的各种经验总结,但经验总结会时刻遭受同样来自生活世界的不确定的批评,形成对既定共识不确定的异议。这些异议会使一些根深蒂固的文化背景的存在模式产生动摇的风险,这种类似的风险在清末民初表现突出。受“西学东渐”的影响,传统文化受到很大冲击,这一现象与动荡的中国社会一同发展。尽管伴随着社会的相对稳定,经济文化得到一定发展,但中国社会又遭遇着另一种困境——即“西学中国化的困境”^①。这实际上表现为对异议的异议。那段时期曾尝试的各种资产阶级兴国方式,都以“你方唱罢,我登场”的形式归入历史的河流之中。这些方式在国家复兴方面并没有产生转折性效果。也就是说,既存的事实性与其有效性之间存在区别。当然,在国家复兴的尝试中,宪政国家之实现一向成为“共识”,而宪政国家之建立以各种法律法规的制定及实施为主线。但如前所述,西学东渐面临着西学中国化的困境,理想宪政国家的建立遭遇了事实性与有效性之间的张力,一般意义上的法律规则同样遭遇有效性的疑问:一方面,是否得到接受?另一方面,规则本身是否具有合理的可接受性?这些矛盾一直在现实中产生效用。

按照文章第一部分的阐述,虽然国民党并无联合政府的想法,但确有改造本党的想法,亦有一定的民主宪政构想,加之国际社会因素的影响,因而与具有联合政府构想的共产党和各民主党派之间进行协商具有了可能性。如前所述,政治民主化与军队国家化是当时协商的核心议题,正是因为其涉及真假联合政府这一实质问题,所以才会在重庆谈判中悬而未决,并一直遗留到 1946 年的政治协商会议。这就注定了 1946 年政治协商会议不仅涉及理想的联合政府如何构成,而且在其现实性上还要解决构建联合政府的前置性条件,因而理想与现实之间必然产生张力。

(二) “张力”对政治协商会议的影响

如前所述,理想民主宪政状态的形成需要具备三个条件,即代表市民社会的公共领域、代表国家的政治领域,以及联系两者的政治公共领域三者之间的关系问题。而政治领域需要正确表达公共领域的要求,才能维持政权稳定,但这两个领域本身不存在沟通条件,政治公共领域的出现则给两者的沟通提供了可能。因为政治公共领域最大的特点就是舆论自由表达,但表达的途径是否通畅,在实践中则受到事实性与有效性之间张力的影响。

结合 1946 年政治协商会议来说,会议之前,各党派人士通过各种方式发表言论,亦即通过政治公共领域的沟通方式,展示各自的诉求,这些诉求在市民社会中的反应,将有效影响政治协商会议的决定。总体说来,问题主要集中在政府改组、军事问题、和平建国纲领、宪法草案和国民大会这几个方面。如前分析,参加会议的三方可能形成的民主共识,将受制于国民党长期坚持党国思想而无法实现政党与国家的分离,这样,在建立民主政府的前置条件无法具备的情况下,所谓民主政府就只能是空谈。这便是“张力”对 1946 年政治协商会议可能产生的影响,而且事实上也确实如此。

三、有关理想民主宪政的现实性分析——以会议所涉问题为样本

按照戈登对休谟的诠释:“必须承认自由乃文明社会的尽善化,但仍必须承认权威乃其生存之必

^①王铭铭:《西学“中国化”的历史困境》,广西师范大学出版社 2005 年,第 48~55 页。

需。”^①这说明对自由的抑制,在一定程度上是控制国家之必需。只是,“非人治政府”往往言过其实,事实是,所有的政府都不可避免地是一些人对其他人行使强制性权力,法律既不会自发地出现,也不会通过非人类的机构得到解释和运用^②。因此,这又回到前面所提到的政治公共领域的途径——法律本身的可接受性问题。由于在社会发展过程中,政府是必然存在的政治实体,而且沟通国家与社会的途径也依靠这一实体的运用,因而当前述张力对1946年政治协商会议产生实际影响时,既有的途径就不那么合乎时宜,而且对自由的抑制容易出现过度现象,从而最终影响政治公共领域发挥作用,并在实际上使既有思想的延续性受到阻碍,导致某些思想的断裂。具体而言:

第一,有关政府改组问题。这一问题亦是张力作用最关键的问题,涉及前述政治公共领域对政治领域的影响。如前所述,那一时期社会对政治领域的期待,是希望国家按照孙中山先生的遗训:“和平奋斗救中国。”^③因而业已形成的三方政治力量进行和平商谈是社会所期待的状态,三方亦十分清楚民心所向的重要性,因此促成了1946年政治协商会议。既然会议召开了,那么政治民主化这个和平建国之关键问题,就不能再如重庆谈判那样不了了之。但是,要谈,其中又大有文章。按照国民党的方案,其认为:“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……但要求在此过渡时期不要根本动摇法律系统……”^④。这就在基本观念中明确表明是参加政府,而不是改组政府,原有法律体系不能动摇等等。这当然无法得到共产党与第三方力量的赞同。虽然两者暂时都赞成参加政府,但是“参加”的含义是在共同纲领^⑤基础之上而非原有法律体系。从某种意义上来说,即是要求一个开放的政治公共领域,而非内含党禁的非政治公共领域。实际上,后两者的要求更加符合国家发展的规律,亦是历史研究领域所赞同的契机^⑥。但张力使契机失去,而且受张力的影响,政府改组问题将受到两股思想的反力作用,不仅无法交融,而且会越行越远。

第二,有关施政纲领的问题。受政府改组问题的影响,施政纲领同样表现出两种态势:在会议上,共产党代表提出的“纲领草案”明确提出,“改组后的政府,应脱离国民党的直接领导,任何一党经费不得由国库开支。”^⑦但“政治协商会议决议案”的最后表达,明显综合了国民党的想法,对于原来希望的“共同纲领”没有明确表达,转而表述为,“修正国民政府组织法……国民参政会人数应否增加,职权应否提高,由政府斟酌情形定之。”^⑧这其中之意,很明显是偏向于“国民政府”,而非“民主的联合的国民政府。”^⑨

第三,关于军队国家化问题。这与政治民主化是会议的两大关键性问题。在政治协商会议上,与会各方不仅关注军队国家化问题,与政治民主化之先后顺序问题亦成为焦点。最后形成的共识是军队国家化与政治民主化同时进行,只有政治尽快民主化,才能实现军队国家化^⑩。在制度民主的前提下,按照三民主义的教育方针,军队的第一个认识是属于国家,属于人民^⑪。但在这方面,国民党的诚意显然不够。邵力子在会上就军队国家化问题发言时,就十分明显地避重就轻。他以联合国大会的经验为借口,主张:“军事方面困难的大问题,可不必提出大会,小点的能解决的,可由军事三人小组讨论。”^⑫这是国民党“参加政府”一贯思想的表现。按照国民党对政治协商会议的定性,其希望“如果共产党军队不受编,军令不能统一,到彼时人民要求讨伐,国际赞同用兵……故此时政治协商会议……而准备共产党之狡赖。”^⑬总体来说,其主要目的与以往国共谈判没有区别——受编军队。但如前所述,社会发展对国家的要求已明显不同于往日,国家权威的认同,依赖于已经成长的两方力量的赞同。然而,民主法治有待

① 斯科特·戈登:《控制国家:从古雅典至今的宪政史》,凤凰出版集团、江苏人民出版社2008年,扉页。

② 《控制国家:从古雅典至今的宪政史》,第6~7页。

③ 《政治协商会议资料》,四川人民出版社1981年,第5页。

④ 《政治协商会议资料》,第177页。

⑤ 《政治协商会议资料》,第169~174页。

⑥ 秦立海:《民主联合政府与政治协商会议——1944~1949年的中国政治》,人民出版社2008年,第174~176页。

⑦ 《政治协商会议资料》,第187页。

⑧ 《政治协商会议资料》,第270~271页。

⑨ 《政治协商会议资料》,第188页。

⑩ 《政治协商会议资料》,第205~206页。

⑪ 《政治协商会议资料》,第202页。

⑫ 《政治协商会议资料》,第211页。

⑬ 《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,第578页。

发展,旧有思想的挣扎只会使得握有权力的一方“好似在受裁判……令人难受已极,但又无可如何。”^①国际社会亦不会如其理想,只会表示失望,“意见是意见,做法是做法,教人难于测度了!”^②最终,此一问题仍然悬而未决。这样,由于前置性问题始终未决,因而会议的各种协议最终只能成为蓝图。

第四,国民大会与宪法草案问题。既然政治民主化与军队国家化始终悬而未决,那么通向民主宪政之路的途径——国民大会以及宪法草案的可行性无疑会让人担心,而并非“民间欣喜和平建国有望。”^③这里可以借用历史学的观点,即“既不符合国民党的三民主义,也不符合共产党的新民主主义,而是介于两者之间的中间势力所追求的改良的资本主义。”^④“宪草修改 12 条原则”从实质上改变了“五五草案”确立的五权体制,确立了以立法院为中心的议会制度,总统变成虚位的国家元首^⑤。其以孙中山五权宪法为壳,并以英国议会制为实体,因而符合中间派坚持的英美模式。但前已述及,军权是政论的有利支撑。第三方的方案虽然美好,但由于缺乏最有利的支撑,则其实施效果堪忧。后来国民党蒋介石撕毁协议的现实再次证明了这一点。对此,共产党人在“枪杆子里面出政权”思想的指导下,有着深刻的认识。因此,在面对军权问题时,共产党的态度十分坚决——要求政治民主化条件下的军队国家化,其它方面,只要能有效遏制国民党的独裁,都可以支持。因此,在国民大会与宪法草案问题上,共产党虽有三三制构想,但还是偏向于支持第三方。

综上所述,在特定时期,民主宪政思想的实现有赖于天时、地利、人和。具体到 1946 年前后的中国来说,天时是指发展民主的有利时机,抗日战争胜利后,多年来西学东渐思想的影响和中国自身政治思想的发展,使现代民主已具备在中国发展的时机;而战后相对稳定的时局,也给民主发展提供了一定的地利环境;但对民主思想的实践方式,三股政治力量间存在不同诠释,因而人和之条件还有赖于三者的共识。三者就民主形成的共识,将影响未来中国宪政之路的发展,只是这一共识始终受到异议之异议(三者间的不同意思表达)冲击,原本可以通过 1946 年政治协商会议进行有效沟通,但历史的契机最终失去,当时主要民主思想的发展并没有土壤。因此,1946 年政治协商会议前后中国的民主宪政理想只能以失败告终。但 1946 年政治协商会议的失败却为中国民主宪政的发展留下了宝贵的遗产。三年之后,1949 年召开的新政协批判继承了这笔遗产,它摒弃了国民党政治思想中不利于民主宪政的消极因素,在中国共产党和各民主党派的通力合作下,将二者的民主宪政思想予以整合,形成了一种不同于 1946 年政治协商会议的新的民主宪政思想。在这一思想中,异议被共识所取代,分歧转化为一种全新的符合实际的建国纲领。在新旧政协的成功和失败之间,我们或许可以更为深入地思考,何为民主宪政成功的必要条件。

■ 作者简介:周叶中,武汉大学法学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。

杨 蓉,武汉大学法学院博士生。

■ 责任编辑:车 英

①《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第 580 页。

②《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》，第 581 页。

③《民主联合政府与政治协商会议——1944~1949 年的中国政治》，第 217 页。

④《民主联合政府与政治协商会议——1944~1949 年的中国政治》，第 217 页。

⑤《中间党派与中国二十世纪四十年代宪政运动》，第 131~134 页。