

解放战争时期南京政府的 “制宪”与“行宪”

林 云 峰

解放战争胜利前后,中国处于两种前途、两个命运决战的关键时刻。是建立一个无产阶级领导的人民大众的新民主主义的国家,还是建立一个大地主大资产阶级专政的半殖民地半封建的国家?这是整个斗争的中心问题。当时,中国共产党领导下的解放区面积已发展到一百多万平方公里,并且在各解放区建立了工农民主政权;国民党统治区的民主运动也不断高涨。还在抗战后期,国民党蒋介石政府就多次表示要“还政于民”,因此,建立一个民主宪政的国家已成为人心所向,大势所趋。虽然蒋介石是不肯兑现其“还政于民”的空头支票的,但为了维护其一党专政和个人独裁的法西斯统治,也必须变换方式,必须借民主宪政之名来实现其法西斯专政。本文拟就解放战争时期,南京国民政府是如何一面“制宪”与“行宪”,一面又加强其法西斯统治的情况作一概括的阐述。

一、抗日战争胜利前夕,国共两党关于战后中国政治制度的两个截然不同的方案

一九四五年五月,反法西斯战争在欧洲已取得了伟大的胜利,德国法西斯统治灭亡了;在东方,日本的法西斯统治也败局已定,行将灭亡。中国人民坚持了八年之久的抗日战争胜利在望。全国人民都在盼望战后的中国能成为一个独立、统一、自由、富强的国家,强烈要求国民党实现其叫嚣已久的“还政于民”的许诺,成立各党派民主联合政府。就在这时,国民党召开了第六次全国代表大会,确定了一条违背全国人民意愿的独裁内战路线。这次大会的中心议题有两个,一是决定坚持独裁内战、拒绝联合政府;二是动员国民党全党的力量,准备发动反共反人民的内战。为了继续维护其一党专政与个人独裁,迫于当时全国民主运动高涨的形势,国民党统治集团也摆出一幅“还政于民”的姿态,在会上通过了一个《关于国民党大会召集日期案》,宣称要在当年十一月十二日召集国民大会,^②制定与颁布宪法。但这个所谓的国民大会,其代表仍是抗战以前由国民党包办“选举”和“圈定”的;它所讨论通过的宪法,也是一九三六年由国民党一党把持的南京政府公布的代表大地主大资产阶级利益的“五五宪草”;国民大会的职权,也得由国民党中央执行委员会来授予。显然,这次的所谓“还政于民”仍然是自欺欺人的空话,是抗战后期以来国民党政府“宪政”骗局的继续。

在国民党六大召开之前,中国共产党于同年四月在延安召开了第七次全国代表大会。与国民党六大相反,中国共产党七大制定的是一条反对法西斯独裁统治,夺取抗战最后胜利的路线,提出了“打败侵略者,建设新中国”的政治目标,要求废除国民党一党专政,成立民主联合政府。毛泽东同志在题为《两个中国之命运》的开幕词中指出:目前中国面临着独立、自由、民主、统一、富强的新中国与半殖民地、半封建、分裂、贫弱的旧中国这两种前途、两个命运的斗争,号召全党和全国人民“用全力去争取光明的前途和光明的命运,反对另外一种黑暗的前途和黑暗的命运”。^③中共七大制定的路线表明,中国共产党要领导全

民，建立一个和平民主、独立统一、自由富强的新中国，这是与国民党六大所制定的截然不同的建国方案。

二、国民党破坏政治协商会议决议，发动全面内战，加强法西斯独裁统治

内战独裁，是国民党早已确定的方针，但抗战胜利初始，迫于国际国内形势和舆论的压力，蒋介石国民党不敢马上公然发动内战。当时，饱经战争灾难的世界人民渴望战后和平，反对再战；中国人民也坚决反对在民族战争胜利后重新陷入内战的深渊，掀起了反内战的和平民主运动；而且，更重要的是，当时的军事形势不利于蒋介石，“蒋介石的权力只及西南一隅”，“长江以北则连任何一种中央政府的影子也没有”。^④

在这种形势下发动内战，对国民党蒋介石显然是不利的，于是，蒋介石打出了“和平建国”的旗号，摆出了要求和平的姿态，三次电邀毛泽东同志到重庆“共商国家大计”，意在政治上争取主动，并利用谈判时间做发动内战的准备。为了尽可能争取和平民主和在谈判中捍卫人民的利益，也为了在争取和平民主的过程中揭露反动派的真面目和教育人民，团结和争取对美蒋尚抱幻想的人们，毛泽东毅然赴渝，开始了国共重庆谈判。谈判中，国民党被迫承认和平建国的基本方针，并且决定“召开政治协商会议，邀请各党派代表及社会贤达协商国是，讨论和平建国方案及召开国民大会各项问题。”^⑤

一九四六年一月十日，政治协商会议在重庆开幕。参加会议的有国民党、共产党、中国民主同盟、中国青年党及无党派人士五方面共三十八名代表。会议通过了《军事问题案》、《政府组织案》、《国民大会案》、《宪法草案案》及《和平建国纲领》五个协议案。在政协会议上，中国共产党代表顺应全国人民的要求，团结中间力量，孤立反动势力，对国民党反动派进行了卓有成效的斗争，使会议通过的协议案尽可能有利于和平民主，有利于人民。会议再次确认了和平建国方针，在《和平建国纲领》前言部分明确规定本纲领为“宪政实施前施政之准绳，”^⑥用和平建国纲领代替了国民党的训政纲领，并规定“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、通讯之自由，现行法令有与以上原则抵触者，应分别予以修正或废止之。”^⑦这就否定了蒋介石国民党的独裁内战方针。

政治协商会议及其所通过的协议案，使国民党在“国家统一、民主政治”口号下坚持独裁内战方针，在全国范围内加强和恢复大地主大资产阶级反动统治的企图遭到了严重挫折。因此，政协刚刚闭幕，国民党反动派就着手破坏政协协议案。一九四六年三月，国民党召开了六届二中全会，会上，蒋介石宣称政协会议上通过的修改宪草原则，“有若干点实在与五权宪法的精神相违背；”会议通过了《对于在治协商会议报告之决议案》等反动决议，在“权能分职，五权分立”的政治理论下，提出了关于制定宪法的五项原则：“（一）制定宪法，应以建国大纲为基本之依据。（二）国民大会应为有形之组织，用集中开会的方式，行使建国大纲所规定之职权，其召集次数，应酌予增加。（三）立法院对行政院不应有同意权及不信任权，行政院亦不应有提请解散立法院之权。（四）监察院不应有同意权。（五）省无须制定省宪。”^⑧这些“原则”，否定了国会制、内阁制和省自治制。这样，政协协议被破坏无遗了。

国民党六届二中全会还规定各党派推选的国府委员必须提交到国民党中央常务委员会选任，提出由国民政府主席来指导国民大会的荒谬主张。此外，国民政府还接着召开了御用的国民参政会四届二中全会，会上，蒋介石公然撕毁政协协议，借口“国家法令不容中断”来

拒绝改组政府，并扬言“政治协商会议在本质上不是制宪会议，政治协商会议关于政府组织的协议案，在本质上更不能代替约法，”^⑨为继续推行国民党一党“训政”的独裁统治制造借口。

在残踏破坏政协协议的同时，国民党蒋介石加紧准备全面内战。在关内调兵遣将，攻占解放区城市和村镇；在关外不顾中共和民盟提出的接收主权与内政建设分开的建议，坚持武力接收的政策，肆意扩大内战，全国形成了“关内小打，关外大打”的内战局面，到六月，当蒋介石认为内战部署已经完成，并确信三至六个月即可消灭人民解放军时，就于二十六日命令国民党军队向中原解放区大举进攻，发动了全面内战，其和平建国的谎言被自己揭穿了。

三、“制宪”国民大会的召开及其实质

解放战争初期，由于解放军主动放弃大城市，国民党军队迅速“占领”了一百多座城市。蒋介石国民党被这种表面的胜利冲昏了头脑，想进一步在政治上为其统治披上合法的外衣。于是，一九四六年十一月十一日下午，在得到国民党军队已经占领张家口的消息后，蒋介石得意忘形，正式发布了召开国民大会的命令，决定第二天召开制宪国民大会。

召开国民大会，实行民主宪政，本是全国人民和各民主党派的一致主张，但在蒋介石手中，却变成了维护一党专政、镇压民主运动的护符。按《训政时期约法》规定，国民党训政应于一九三五年结束。国民党中央执行委员会为适应形势，曾作出决议，决定于一九三六年十一月十二日召开国民大会，并由立法院抛出了一部《五五宪草》，随后就以代表未能全部选出、“抗战军兴”等为籍口，多次延期国民大会的召集，以阻止民主宪政的实现，坚持国民党一党专政和蒋介石个人独裁的权力。一九三九年国民党五届五中全会以后，蒋介石担任了国民党总裁、国防最高委员会委员长二要职，一九四三年又登上了国民政府主席的宝座，成为集党政军大权于一身的独裁者，蒋介石的侍从室，实际上成了国民党的中央政府，蒋介石专凭“手令”“手谕”行事，“手令”，“手谕”就是圣旨，是法律。由于抗日民主运动不断高涨，同年九月召开的国民党五届十一中全会又假意宣称“国民政府应于战争结束后一年内，召集国民大会制定宪法而颁布之”。^⑩第二年召开的十二中全会仍宣称战后一年以内制定颁布宪法，竭力拖延宪政的实施。但当我党提出召开党派会议，成立民主联合政府的主张后，蒋介石急忙于一九四五年元旦在广播中声称“国大召集，不必再待之战争结束以后。”蒋介石国民党就是这样任意延期或改变国民大会的召集日期，以加强与维护其法西斯专制统治的。

一九四六年一月，由于中国共产党和广大人民的斗争与争取，政治协商会议达成了五项协议案。依据政协协议，国民大会的召集应在和平的环境中，由改组后的国民政府负责，各党派共同参加；国民大会通过的宪法，应是政协审议完成的草案，召集日期亦由各方协商确定，但国民党反动派对这些规定置之不顾，七月，南京政府公布了国防最高委员会的决议，擅自决定于当年十一月十二日召开国民大会，制定宪法。

十一月十五日，“制宪”国民大会正式在南京国民大会堂召开，到会代表一千六百多人，国民党党员占百分之八十五，青年党和民社党也出席了大会，成为追随国民党蒋介石反共反人民的走狗。这次大会通过了所谓的《中华民国宪法》，并决定第二年元旦颁布，十二月二十五日正式实施。大会共开了四十一天，于十二月二十五日闭幕。

对于国民党一党包办、非法召开的国民大会，中国共产党和中国民主同盟进行了坚决的抵制，拒绝承认与出席这个大会。十一月十九日，周恩来率中共代表团离开南京返回延安；民盟中央于十二日作出决议，坚决维护政协决议，宣布一切行动都以政协协议为唯一的依据，为此，民盟中央决定，将参加了伪国民大会的民社党清除出盟，以维护民盟的立场。许多无党派人士和国民党内民主分子也拒绝出席国民党的非法国大，国内外进步团体一致通电斥责这个一党国大。中共领导人周恩来召开记者招待会，发表《对国民党召开‘国大’的严正声明》，对一党国大予以揭露。他指出：“现在开幕的一党‘国大’，不但使中共及第三方面最近在商谈中的协议成为不可能，而且最后破坏了政协以来的一切决议，停战协定及整军方案，隔断了政协以来和平商谈的道路，同时也很快地揭露了政府当局十一月八日‘停战令’的欺骗性。这一党‘国大’还要通过一个所谓宪法，把独裁‘合法’化，把内战‘合法’化，把分裂‘合法’化，把出卖国家与人民利益‘合法’化”^①“这还是八年以前国民党包办选举的国民大会。他名义上要还政于民，实际上是要经过召开一党包办的国民大会，通过一党专制的宪法来承认国民党专制的合法”。^②这次国民大会，是一次反共反人民的、非法的、分裂的大会，是为国民党内战独裁路线服务的。大会制定和通过的宪法，与国民政府一九三六年颁布的《五五宪草》相比，由于政协协议的影响，因此从条文上看，它多了一些“民主”、“自治”的内容，取消了对人民基本权利的法律限制，规定了行政院对立法院负责、省为最高自治单位等内容，但实质上，它仍然是《五五宪草》的翻版，两者都要借“民主宪政”之名，行封建法西斯专政之实，再加上随后颁布的一系列破坏宪法、限制人民权利和自由的法令和条例，“行宪”后的中央集权与独裁专制比“行宪”前将有过之而无不及。

伪国大闭幕不久，蒋介石又导演了改组政府的丑剧。一九四七年四月十七日，蒋介石在国防最高委员会和中央常务委员会联席会议上选任了国民政府委员和五院院长，第二天由国民政府公布了这份名单。蒋介石任国民政府主席，孙科为副主席。五院院长分别为行政院长张群、立法院长孙科、司法院长居正、监察院长于右任和考试院长戴传贤，他们全是清一色的国民党党魁。为了制造民主宪政、多党联合执政的假象，国民党拉来民社党和青年党作点缀，分别“赐给”民青两党及所谓“社会贤达”各四个国府委员会的名额，并装模作样地为共产党和民盟保留了空缺。就是这么一个“新筹安全”，却被蒋介石国民党厚颜无耻地吹捧为“多党派联合的政府”、“自由主义的政府”，“介于训政与宪政之间的政府”。

但无论是召开国民大会，还是改组政府，都掩盖不了国民党独裁专制的实质。所谓的多党政府、民主政治全是自欺欺人的谎言，国民大会制定的专制独裁的宪法还没有实行，却已被反动政府自己破坏，被它用更加专制独裁的法令、条例所代替。民主、宪政的外衣已被国民党自己一件件的撕破，但它却仍要坚持演完上演已久的民主宪政骗局的最后一幕，于是又有一九四八年行宪国民大会的丑剧。

四、“行宪”国民大会的召开

国民党召开一党国大，制定和颁布伪宪法，不但未能起到巩固其法西斯专政的作用，反而使其独裁专制的面目暴露得更加清楚。一九四八年，人民解放军战略大反攻已取得重大的胜利，蒋介石国民党南京政府的统治摇摇欲坠，但它仍继续玩弄“还政于民”的骗局，宣布召开“行宪”国民大会，实质上是要让蒋介石登上总统的宝座，把国民政府主席名义的法西斯独裁变成中华民国总统名义的法西斯独裁，使国民党的反动统治披上合法的外衣，以挽救其

垂危的命运。在这种情况下，蒋介石政府于三月二十九日至五月一日，在南京召开了以选举总统和副总统为中心议题的“行宪”国民大会。当时，国民党内部矛盾重重，各派系争权夺利，明争暗斗，整个“行宪”国民大会成了一出丑闻百出的闹剧，其中又以蒋介石，“当选”总统和李宗仁竞选副总统最为精彩热闹。

1. 蒋介石“当选”总统

选举总统与副总统是这次国民大会的主要议题。四八年四月四日“国大召开前，国民党第六届中央执委会在南京召开了临时全体会议，讨论总统、副总统候选人问题。虽然会议作出决定“本届总统副总统之选举，本党不决定候选人，本党同志在国民大会中得依法联署提名参加竞选”，^⑬但最后还是由全会和国民党中央常务会决定蒋介石为总统候选人。在这次会议上，蒋介石故意表示不愿参加总统竞选，宁愿作行政院长，并且提议“总统一职，最好由本党提出一党外人士为总统候选人。此一候选人应具备下列条件：（甲）富有民主精神及民主思想，（乙）对中国之历史文化有深切之了解，（丙）对宪法能全力拥护，并忠实执行，（丁）对国际问题，国际大势，有深切之了解及研究，（戊）忠于国家富于民主思想。”蒋同时还标榜“今日宜以党国为重，而不应计较个人得失，以达成中国国民党数十年来为民主宪政奋斗之本昌”。^⑭其实，蒋介石是铁心要做总统的，同是在这次会上，蒋介石宣布：“我是国民党党员，以身许国，不计生死。我要完成总理遗志，对国民革命负责到底。我不做总统，谁做总统！”^⑮他之所以故作姿态地表示引退，是因为嫌总统权力受到了限制。的确，为了造成民主宪政的形象，宪法在一些条款上还是按照政治协商会议关于修改宪法草案的十二条原则，对总统的权力进行了一些限制。在由于蒋介石表态“不愿”作总统，因而盛传胡适将当总统的时候，胡适还曾煞有介事地查阅了《中华民国宪法》中关于总统职权的条款，并说道：“照这样当总统不算太忙，我还有写文章的时间”。^⑯这件事在当时虽为笑谈，但也从侧面说明只照宪法看来，总统的权力实在不能满足蒋介石的独裁欲望。

对于蒋介石的用意，其党徒心领神会。他们一面对蒋劝进，一面着手扩大总统的权力。四月五日，中常会通过了张群提出的《赋予总统以紧急处置权》的建议，经过这番安排，蒋介石才表示“尊重”和“接受”全会决定，参加总统竞选。四月十八日，国民大会又通过了《动员勘乱时期临时条款》，规定“总统在动员勘乱时期，为避免国家或人民遭遇紧急危难或应付财政经济上重大变故，得经行政院会议之决议为紧急处分，不受宪法第三十九条或四十三条所规定程序之限”，^⑰并且还规定“动员勘乱时期之终止，由总统宣告，或由立法院咨请总统宣告之”。^⑱这样，总统就可以借口“动员勘乱时期”未终而随心所欲地行使“紧急处分”之权，独揽国家大权，不受宪法的限制。

四月十九日，国民大会举行了总统“选举”，这完全是一个形式。由于国大代表是由国民党中央圈定的，因此，在投票前签署蒋介石为总统候选人的代表就已达两千多人，蒋介石“不竞”而“当选”为总统，得票二千四百三十张，而陪选的居正只得二百六十九票。

2. 李宗仁竞选副总统

如果说总统的选举是按照蒋介石的意图按部就班地进行的，副总统的选举则是太不如蒋总统的意图了。虽说是副总统，竞选者竟多达六人，他们是孙科、于右任、李宗仁、莫德惠、程潜和徐传霖。蒋介石原来内定孙科为副总统候选人，压迫李宗仁以顾全大局的名义退出竞选。但与蒋介石矛盾已深的李宗仁一意要争当副总统，正如蒋介石铁心要当总统一样。由于李宗仁代表着国民党内另一个实力强大的派系——新桂系，又接过了蒋介石“民主宪政”

的旗号，因此蒋介石被迫同意李宗仁参加竞选。于是，六位候选人围绕一个副总统的职位展开了激烈的角逐，当然，唱主角的还是李宗仁、孙科二位。

四月二十三日，副总统选举开始。第一天无人过半数，第二天大会就得票前三名进行第二次投票，仍无人过半数。这时，蒋介石示意程潜放弃竞选，目的在于支孙压李，二十五日程潜“奉命放弃竞选”；李宗仁接受其竞选班子的建议，采取以退为守的战略，声称这次竞选存在某种压力，使各代表不能自由投票，选举难有民主结果，也宣布放弃竞选，以此对蒋进行要挟；这使孙科处境尴尬，也被迫放弃竞选。三位候选人都“放弃”竞选，国大只得停会。经蒋介石多方疏通，国大才于二十八日重新开会。第二天国大举行了第四次投票，结果，李宗仁以一千四百三十票当选，孙科得一千二百九十五票。副总统选举以李胜孙而告终，与蒋的初衷相违，无怪乎当时的报刊称这次副总统竞选为“国大好戏连台中最精新的一幕”。

选出总统、副总统后，行宪国民大会于五月一日收场结束。

五、“行宪”国民大会以后南京政府的政治制度

五月二十日，蒋介石、李宗仁就任总统和副总统，南京政府正式进入所谓的“行宪”时期。接着又选任了行宪后的五院正副院长，他们分别是行政院的翁文灏、顾孟余（后改为张厉生）；立法院的孙科、陈立夫；监察院的于右任、刘哲；司法院的王宠惠、石志泉以及考试院的张伯苓、贾景德。

但南京政府的所谓行宪，推行的是一部封建买办法西斯性质的宪法，这部宪法的基本特点是以国家根本大法的形式确认了蒋介石独裁统治的国家制度。“蒋记伪宪法的精髓和实质，可以八个字概括之：人民无权，独夫集权”。^⑨特别是后来又通过的《动员勘乱时期临时条款》、扩大了蒋介石个人的权力，使他成为中华民国合法的也是终身的甚至世袭的独裁者，而所谓人民的自由与权利则成了官样文章，总统可以宣布戒严，使人民处于无权的地位，蒋介石实际上成了“民主共和国”的君主。

1. 有名无实的国民大会

国民党政府制定宪法时所标榜的是“权能分立”。所谓“权能分立”，是孙中山民权主义思想的一部分，目的在于实现主权在民，使国民大会成为代表人民行使政权的机构，让人民能充分管理政府，防止政府权力扩大，人民无法驾驶的现象。但在蒋介石南京政府的宪法中，国民大会却成了掩盖其政府万能、人民无权实质的工具。

国民大会选举或罢免总统、副总统，修改宪法，创制与复决法律案并且审理监察院对总统、副总统的弹劾案。从表面看起来，国大的权力似乎不小，实际上并非如此。国大唯一的常设机构为秘书处，其职责为处理会务，因此，国大没有行使职权的常设机构，根本不可能有效地代表人民行使政权。并且，虽然宪法第二十八条规定“现任官吏不得于其任所在地选举区当选为国大代表”。^⑩但他到别的选举区也一样能舞弊，能当选，能照旧作官，这样，往往一人兼有国大代表与政府官员双重身份，国大监督政府也就无从谈起。因此，国大事实上成了一个还政于民的摆设，是选举总统、副总统的投票机器，南京政府的御用工具。

2. 大权在握的总统府

蒋介石、李宗仁就任正、副总统后，国民政府就宣告结束，改组为总统府，国民政府主席蒋介石变成了中华民国总统蒋中正。

依宪法规定，中华民国总统为中华民国元首；总统统帅陆海空军；总统依法缔结条约、宣战媾和、颁布法律、发布命令、宣布戒严、发布紧急命令及任命文武官员，授予国家荣典；总统还依法行使大赦、特赦、减刑及复权的权力。但这些，都还是形式上的权力，一方面，其行使受“依法”二字的限制，另一方面颁布法律与发布命令均须经行政院院长或行政院院长与有关各部会首长的副署，行政院因此对立法院负责而非对总统负责。这些表面的权力当然满足不了蒋介石独裁的需要与欲望，他还拥有更大的实际权力，它们大致有以下几点：

(1) 提名任命权——总统提名行政院院长，经立法院同意任命之；提名司法院及考试院院长、副院长及大法官，经监察院同意任命之。由于总统无疑是国民党领袖，所以总统提名总是被通过，实际上提名权等于任命权。

(2) 核可权——宪法规定“立法院对于行政院之重要政策不赞同时，得以决议移请行政院变更之。行政院对于立法院之决议，得经总统之核可，移请立法院复议。复议时，如经出席立法委员三分之二维持原决议，行政院院长应即接受该决议或辞职”。^⑩“行政院对于立法院决议之法律案、预算案、条约案，如认为有窒碍难行时，得经总统之核可，于该决议案送达行政院十日内，移请立法院复议。复议时，如经出席立法委员三分之二维持原案，行政院院长应即接受该决议或辞职”。^⑪这样，总统若支持行政院就予以“核可”否则就不予“核可”，行政院院长既得不到立法院的赞同，又得不到总统的支持，必然辞职。

(3) 总统还可以召开与争执有关的各院院长会议，以五院调停人的身份出现。由于五院院长中有三人是由总统提请任命的，所以总统在院长会议上，能得心应手地按自己的意志调解院与院之间的纠纷与冲突。

(4) 紧急处分权——这是由宪法以外的《动员勘乱时期临时条款》赋予总统的特殊权力，也是总统各种权力中最有用的一项。（其详前面已提及，故不再重复。）这个条款，使总统可以发布各种命令而不受立法院限制，实际上等于恢复了“行宪”前的“手令”制、“手谕”制，总统命令成了不受宪法控制的法令，宪法则成了一纸空文。

3. 行政院

宪法规定行政院是中华民国最高行政机关，行政院院长由总统提名经立法院同意任命，副院长及各部会首长、不管部会的政务委员由行政院院长提请总统任命。一九四八年“行宪”后第一届正副院长为翁文灏、顾孟余，并设有内政、外交、国防、社会、水利、地政、卫生、财政、教育、司法行政、农村、工商、交通、粮食、主计等十五个部以及资源、蒙藏、侨务三个委员会，并设有政务委员（属于不管部会）五人。

行政院设行政院会议，由院长、副院长、各部会首长及政务委员组织之。会议每周一次，必要时可以召集临时会议。行政院会议议决行政院提出于立法院的法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要事项或涉及各部会共同关系的事项。其决议出席人数过半数同意才能通过，另外，行政院内设秘书长、副秘书长各一人，并设下秘书处、编审、参事、会计处，统计室及人事室机构，处理院内事务。

宪法条文中在一定程度上参照了政协提出的宪草原则，规定行政院对立法院负责的事项为：（1）“行政院有向立法院提出施政方针及施政报告之责，立法委员于开会时，有向行政院院长及行政院各部会首长质询之权”，（2）立法院对于行政院的重要政策不赞同时，得以决议移请行政院变更之，行政院对于立法院之决议，复议时，如经出席立法委员三分之二维持原决议，行政院院长应即接受该决议或辞职”（3）“行政院对于立法院决议之法律案、预算

案、条约案、如认为有窒碍难行时，得经总统之核可，于该决议案送达行政院十日内，移请立法院复议。行政院院长应即接受该决议或辞职”。^②（4）“行政院于会计年度开始三个月前，应将下年度预算案提出于立法院”，^③“于会计年度结束后四个月内，应提出决算案于监察院”。^④这些规定，颇有内阁制的特点，但由于行政院院长的提任权在总统手中，并且总统还拥有“核可权”，所以，行政院实际上仍在总统控制之下，对总统负责。

4. 立法院

“立法院为国家最高立法机关，由人民选举之立法委员组织之”，^⑤立法委员由各省、各直辖市、蒙古各盟旗、西藏、边疆地区各民族、华侨及职业团体选出、任期三年、可以连选连任、立法院设院长、副院长各一人、由立法委员互选。”“行宪”后第一任正副院长分别为孙科与陈立夫。

立法院的立法工作，以会议方式进行，包括各种委员会会议、委员会联席会议及立法院院会三种会议。

立法院的职权包括：（1）立法权。立法院有议决法律案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及国家其他重要事项之权；（2）质询权。立法院听取行政院提出的施政方针与施政报告，变更行政院重要政策以及对行政院院长、各部会首长提出质询；（3）总统任命行政院院长，必须经过立法院的同意；（4）立法院经四分之一立法委员的提议、四分之三委员出席及出席委员四分之三的议决，可以拟定宪法修正案，但必须交国民大会复决；（5）按《中华民国宪法》规定，总统发布的紧急命令，必须于一个月内获得立法院的追认，否则，立法院不同意，则该紧急命令撤销；总统宣布戒严也须经立法院的同意或追认，立法院认为必要时，还可以议决移请总统解严。这些本是立法院限制总统滥用职权的两项重要权力，但《动员勘乱时期临时条款》把立法院这两项权力剥夺了。因此，立法院实际上成了为政府反共反人民的行为制造法律依据的工具。

5. 司法院、监察院与考试院

司法院为国家最高司法机关，掌理民事、刑事、行政诉讼的审判以及公务员的惩戒，并有解释宪法以及统一解释法律与命令的权力。司法院设正副院长各一人，由总统提名、经监察院同意而任命；司法院还设有大法官会议、最高法院、行政法院和公务员惩戒委员会。大法官会议以十七名大法官组成，大法官由总统提名，经监察院同意而任命；大法官会议行使解释宪法并统一解释法律命令的职权。为点缀其行宪与民主，第一届大法官会议规定十七名大法官中，由民青两党各推两人参加。最高法院负责审理不服高等法院及其分院第一审判决而上诉的刑事诉讼案件，不服高等法院及其分院第二审判决而上诉的民事、刑事案件，不服高等法院及其分院裁定而抗告的案件以及非常上诉案件。行政法院掌理全国行政诉讼审判事务。公务员惩戒委员会则负责掌理全国公务员惩戒事宜。为标榜司法公正，宪法规定：法官须超出党派以外，依据法律独立审判，不受任何干涉，^⑥但四八年三月，司法院却决定设立特种刑事法庭，分中央特种刑事法庭和高等特种刑事法庭两种，基“特”在于专为处理“勘乱时期危害国家案件”，这无疑是在专门对付共产党和人民解放军的革命活动的，尤其是党的地下工作者。所以“超党派”也就成了谎言，实质上还是属于国民党，是为其一党专政服务的。

监察院为国家最高监察机关，由监察委员组成。监察委员由各省市议会、蒙藏地方议会及华侨团体选出，任期六年，可连选连任。监察院设正副院长各一人，由监察委员互相推选。

监察院“使行同意、弹劾、纠举及审计权”，^⑦其具体职权大致如下：（1）同意权。总

统提请任命考试司法两院正副院长及大法官、考试委员，须经监察院同意；(2)弹劾权。弹劾的对象包括正副总统及中央和地方各级官员；(3)纠举与纠正权。监察委员对于中央或地方公务人员认为有失职或违法行为，可以提出纠举案，对于行政院及其各部会违法或失职的工作及设施，可以提出纠正案，并移送行政院及其有关部会，促其注意改善；(4)审计权。监察院设审计部，监督政府所属各机关预算的执行情况，核定其收入与支付命令，审核其计算与决算，稽察其不法或不忠于职务的行为。审计长由总统提名经立法院同意任命。此外，监察院还派员监督典试委员会及考试院派员或委托有关机关办理的考试。监察院是国民党用来控制与监督中央和地方官员的机构，目地在于不使各级官员有“违法或失职行为”，也就是要保证他们忠实地为国民党蒋介石的统治服务的。

考试院为国家最高考试机关，掌理考试、任用、铨叙、考绩、级俸、升迁、保障、褒奖、抚卹、退休、养老等事项。考试院正副院长及考试委员都由总统提名监察院同意而任命。考试院设考选部掌理全国考选事宜、设铨叙部掌理全国文职公务员的铨叙及各机关人事机构的管理等事项。宪法规定、选拔公务员，应实行公开竞争的考试制度、非经考试合格不得任用、并规定公务人员、专门职业人员及技术人员执业资格、应经考试院依法考选铨定、对于不合法定资格者、考试院可以不经惩戒委员会程序而直接提请降职或免职。考试制度完全是为保证反动政府取得合乎需要的公务员服务的。

从“制宪”到“行宪”、国民党南京政府上演了一出完整的“还政于民”的丑剧与骗局，其中还穿插有和平谈判、停战等花招，但终未能挽回其早已腐败不堪的统治。一九四九年四月二十三日，人民解放军占领南京，解放了这个国民党反革命统治的中心，宣告了蒋家王朝二十二年统治的覆灭，真正的人民民主制度从此开始建立。

注 释：

- ① 《毛泽东选集》合订本第1028页。
- ② 《革命文献》第76辑第407页。
- ③ 《毛泽东选集》合订本第927页。
- ④ 《杜鲁门回忆录》第2卷第70页。
- ⑤ 《双十协定》(1945年10月10日)，《中共党史参考资料》第6辑第12页。
- ⑥ ⑦ 《政治协商会议资料》第273—274页。
- ⑧ 同上书第407—408页。
- ⑨ 同上书第433页。
- ⑩ 《革命文献》第80辑第332页。
- ⑪ ⑫ 《周恩来选集》上卷第244第、206页。
- ⑬ ⑭ 《革命文献》第80辑第496—497页。
- ⑮ ⑯ 《文史资料选辑》第32辑第158第、165页。
- ⑰ ⑱ 《中华年鉴》上册第19页(1948年)
- ⑲ 《解放日报》评论，1947年1月3日。
- ⑳ 《中华民国宪法》第二章第28条。
- ㉑ 同上书第五章第57条第2款。
- ㉒ 同上书第五章第57条第3款。
- ㉓ ㉔ 同上书第五章第59条、60条。
- ㉕ 同上书第六章第62条。
- ㉖ 同上书第七章第80条。
- ㉗ 同上书第九章第90条。