

# 蒋介石与CC系在《中华民国宪法》下的权力之争

张皓

1947年1月1日，国民政府颁布《中华民国宪法》，规定宪政体制。1948年3月至4月，召开行宪国民大会，正式推行宪政。学术界认为，这是美国要求“民主”的结果，是国民党为了在政治上挽救即将崩溃的统治。这很有道理。不过，笔者认为这也是蒋介石集团内部权力斗争演变的结果。CC系本是蒋介石集团内一大派系，却以立法院为基地挑战蒋之权威。表面上，首届行宪立法院“几乎是清一色的国民党势力”，院长孙科与副院长陈立夫两人作为“忠实的国民党中央领袖”，为“蒋总统所能驾驭”，这样的立法院“当然不会跟国民党捣蛋”<sup>①</sup>。事实上，在773名立法委员中，“约三分之一的立法委员却是在CC系控制之下”<sup>②</sup>，蒋承认自己对立法院的控制“已感到困难”<sup>③</sup>。针对CC系以立法院为基地，蒋主要以南京《中央日报》为前驱予以攻击<sup>④</sup>。因此，蒋介石集团的内部分裂和权力之争得以公开<sup>⑤</sup>。

## 一 史无前例的宪政体制：责任内阁制掩盖下的总统制

要弄清蒋介石与CC系在《中华民国宪法》下的权力争夺，必须从这部宪法确立的独特宪政体制谈起。表面上，这部宪法确立的是内阁总理制，行政院长“在国家的制度里，是一个负有极大责任的人”<sup>⑥</sup>。第53条规定“行政院为国家最高行政机关”，表明行政院长而非总统是最高行政首脑。第56条规定“行政院副院长，各部、会首长及不管部会之政务委员，由行政院长提请总统任命之”，并未规定行政院长在提请之前需要同总统会商，可以认为阁员由行政院长自行遴选，行政院长享有内阁的组成权。

但是，这是一种独特的内阁制。在行政院与立法院的关系上，虽然前者应对后者负责，但是两者之间关系失平，与其说是内阁制，不如说是“立法院监督行政院的制度”<sup>⑦</sup>。在人事上，第55条规定行政院长由总统提名、经立法院同意任命之，这表明如果“行政院长如为立法院所反对，即不能出任，形成行政院对立法院负责”<sup>⑧</sup>。在政策上，第57条规定行政院须在三方面对立法院负责：其一，行政院“有向立法院提出施政方针及施政报告之责”，立法院“有向行政院长及行政院各部、会首长质询之权”<sup>⑨</sup>；其二，立法院虽然不能投票反对政府，但是如不赞同行政院之政策，可以决议形式要求变更。如行政院不同意，而立法院仍维持原议，行政院长只得接受，不然即须辞职；其三，行政院对于立法院通过的难以执行的法案、预算案和条约案等，虽然有权要求复议，但是立法院如仍维持原案，行政院长只得接受，否则亦须辞职。可见，立法院的权力“远比英美两国议会的权力大”<sup>⑩</sup>，它无论在人事上还是政策上都能据“法”左右行政院，而行政院不能请求解散立法院。

在行政院与总统的关系上，与其说是内阁制，不如说是总统制。在人事上，由于行政院长须由总统提名，总统享有人选遴选权。这样产生的行政院长，必定据总统之意提出阁员人选，内阁由总统认可组成，否则总统有权不予任命。在大政方针上，行政院一切重要政策，包括移请立法院复议案件，须经总统核可。总统如果支持行政院，就核可行政院长认为“窒碍难行”的决议案，否则作罢。在副署制上，第37至第42条明确规定行政院长只能副署总统“依法”公布的法律和发布的命令，至于总统“行使缔约及宣战、媾和之权”，“依法宣布戒

严”，“依法行使大赦、特赦、减刑及复权之权”，“依法任免文武官员”和“依法授予荣典”<sup>①</sup>等则不在副署之列。这表明副署制的范围太小，因为“在一切采用内阁制的国家，元首所颁布的命令，以及其他可以发生法律效力之文书（例如元首致达议会的文件），俱须一个或数个国务员的副署”，这是“国务员代负元首责任的必要条件，其效用可使元首不能违反国务员的意见而行使任何职权”<sup>②</sup>。可见，总统才是最高决策者和行政首脑，“行政院长只为习惯上之行政院长而非法律上之行政院长，只为总统之一私人秘书而已”<sup>③</sup>。

由上可知，宪法上的政府体制“准之中外，均史无前例”<sup>④</sup>。它既非美国式总统制，又非英法式内阁制，而是内阁制掩盖下的总统制，总统、行政院、立法院之间关系独特。虽然总统是实际上的行政首脑，但他不对立法院负责。由于行政院长等于总统的秘书长，他对总统绝对负责，对立法院的负责则不是。既然如此，与其说是立法院监督行政院，不如说是监督总统。立法院对行政院长人选有同意权，就是同总统分享内阁组成权。立法院对内阁的政策有同意权，就是分享决策权，否则就要行使质询权。这样，行政院对立法院的负责就会变成总统同立法院的权力争夺。

为限制总统的权力，立法院通过宪法和有关法律对容易被总统滥用的戒严权和紧急命令处置权的行使作了限制。就戒严权来说，第39条规定总统“依法”宣布的戒严“须经立法院之通过或追认”，立法院认为必要时得移请总统解严。这表明戒严令的发布与时效由立法院决定。为强调此点，立法院4月15日“修正”戒严法，进一步规定戒严令发布准则和必经程序，不但规定总统须“依本法”宣布戒严，而且强调戒严令发布前“得经行政院会议之议决，立法院之通过”。即使“情势紧急”，也“得经行政院之呈请”，然后“于一个月内提交立法院追认，在立法院休会期间，应于复会时提交追认”，否则无效。这样，“戒严的宣告权虽然属于总统，可是决定权却在立法院”<sup>⑤</sup>。就紧急命令权来说，第43条规定：“国家遇有天然灾害、防疫、或国家财政经济上有重大变故，须为急速处分时，总统得于立法院休会期间，得经行政院会议之决议，依紧急命令法，发布紧急命令，为必要之处置。但须于发布命令一个月内提交立法院追认。如立法院不同意时，该紧急命令立即失效。”<sup>⑥</sup>这表明总统发布紧急命令要受四种限制：（1）必须出现“重大变故，须为急速处分时”，才能发布紧急命令。这是事由上的限制，紧急命令的内容也应以解决这些变故为限。（2）只能在立法院休会而且不能即刻召开时才可发布，这是时间上的限制。如果立法院并未休会，就须经过立法程序。（3）发布紧急命令，事先须经行政院会议通过。发布后，又须于1个月内提交立法院追认。如立法院否决，即失效。这是程序上的限制。（4）发布紧急命令，要依紧急命令法的规定，不得违反。这是法律上的限制。这些限制意味着立法院有权否决总统的紧急命令。

上列这些就是蒋介石所指责的“宪法上的困难”<sup>⑦</sup>。正是由于这些“困难”，“总统权力大大减少”<sup>⑧</sup>。政学系分子王世杰威胁说，如不“补救”，则“政府实行宪政，必会有两种结果：一为政府守宪法但不能应付时机救平叛乱，挽救危机；一为政府为应付戡乱需要，蔑视宪法或曲解宪法条文，使我们数十年流血革命付了很大牺牲而制定的宪法，变为具文”<sup>⑨</sup>。于是，国大在选举蒋介石为总统的前一天即4月18日，通过《动员戡乱时期临时条款》，授权“总统在动员戡乱时期，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动，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制”<sup>⑩</sup>。这意味着在戒严权方面，总统不受第39条规定程序的限制即可宣告戒严，即“事前无须经立法院通过，事后也不必由立法院追认”<sup>⑪</sup>。虽然立法院可以决议形式要求总统变更或解严，但是须经过出席委员2/3的通过，总统很容易在这个数字上做文章。这样，临时条款就把戒严的决定权从立法院转到总统手中。在紧

急处置权方面，总统发布的紧急命令不受宪法第43条规定的限制，表明：(1)在发布事由上，只要是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，总统即可发布紧急命令，这比起第43条所规定的事由来说范围要广泛。(2)在发布时间上，第43条规定发布的紧急命令限于立法院休会期间，如未休会，就须经立法院通过。临时条款则不管是否休会，虽然限于“戡乱”时期，但该时期何时终止，由总统宣告，立法院只能咨请。(3)在发布程序上，只需行政院会议议决即可，无须立法院通过。立法院即使不满，虽然可以决议要求总统变更或终止，但总统可以要求复议，而且在出席委员要有2/3通过情况下，总统才能接受。(4)在发布程序上，既然不受宪法第43条的限制，当然也不受紧急命令法规定的限制。

可见，临时条款赋予总统无限权力，“致使立法院变为半身不遂”<sup>②</sup>。立法院要想分享总统的权力，只能在同同意权与质询权上做文章了，围绕这两权展开的较量不可避免，这就使得这部宪法施行起来“较任何宪法为难”<sup>③</sup>。

## 二 同意权的行使：由谁来控制内阁

由于行政院长是控制内阁的关键，蒋介石与CC系的较量首先围绕着行政院长人选的提名权和同意权而展开，焦点在于这个人选是否要向立法院提出阁员任用标准和施政方针。按正常情况，蒋介石应在5月20日就职总统当天或次日提出人选，可是直到第4天即5月24日才提出。如从4月19日他当选总统之日算起，较量达1月之久，激烈程度可想而知。

由于蒋介石给内阁的主要职责是利用美援协助他解决经济问题，行政院长人选自以懂得经济并“以获得美国人的好感为原则”<sup>④</sup>。时任行政院长的张群因曾发表以财政经济为核心的改革声明而获得美国称赞，蒋敦促张群“续长行政院”<sup>⑤</sup>。为使提名顺利得到通过，蒋在立法院5月8日集会前夕以国民党总裁身份召集CC系中担任立委的陈立夫、张道藩、谷正鼎、赖琏等国民党中央常务委员开会，要求支持。《中央日报》也警告立法院如果“替少数人特权特益而发言”，就必然要丧失“宪法上崇高的地位”<sup>⑥</sup>。CC系由于找不到“一个有资格领导政府的人”<sup>⑦</sup>，当即提名何应钦以抵制。蒋大声呵斥，并“宣布用站立方式表决”。CC系分子只得站起来，“始取得一致意见”<sup>⑧</sup>。

CC系实际上并未让步，反而以同意权挑战蒋介石的提名权。5月15日左右立法院就同意权如何行使拟订草案时，双方围绕两大问题争论激烈：其一，总统或行政院长人选是否须在立法院投票时提出施政方针。虽然宪法第57条规定行政院有提出施政方针之责，但未说明是在立法院投票同意之前还是之后提出，这就给双方留下随意解释的空间。一方认为，既然第55条规定立法院对行政院长人选享有是否同意之权，第57条又规定行政院须对立法院负责，故立法院对同意权的行使“实为行宪时期建立责任政府之第一步工作”，立法院“在考虑总统所提人选是否可以同意之前，必先考虑其人之是否能对立法院负责”。如果行政院长由不对立法院负责的人选担任，两院之间就不能合作，政治也会“失轨”<sup>⑨</sup>。另一方则认为，立法院虽然“未尝不可要求总统附提行政院长的施政方针”，但是“只可就行政院长的人选进行辩论，而不宜一下手就深入其施政方针”。因为：第一，第55条规定的“是总统与立法院之间的关系。行政院长既未受命，特与立法院之间还未能发生宪法上的关系。因之，立法院无从就于他的施政方针进行辩论”；第二，行政院长既未组阁，岂能拿出“构成行政院的集体意见”；第三，施政方针要根据时间和情况变化而定，如果现在就提出，“将使行政院长与立法院两方面都远离实际政治，都陷于空谈，且不易再从实际情况上求得补救”<sup>⑩</sup>。

其二，是否必须同时提出阁员名单。一方强调立法院有权过问阁员安排，行政院长人选

“应一并提出各部会首长名单”，否则立法院就不能同意，因为第58条规定，行政院提出于立法院之案件在提出前须经行政院会议通过，表明行政院对立法院负责的并非行政院长一人，而是“以院长及各部会首长共同负责之方式为之”<sup>③①</sup>；“用人方针，即为施政意见之一部分，二者不能分离”，“如果仅提出施政意见而不提出用人方针，则孔祥熙、宋子文也能提出冠冕堂皇的施政意见”。他们还把矛头直指蒋介石，声称要想革除过去用人“多半沿袭血统、地域及派系”等恶风，立法院对用人方针就“应加考虑”。另一方则针锋相对认为“用人之事，乃行政系统的分内之事，无论立法院对此发生何等强烈浓厚的兴趣，仍只有依据宪法，责成行政院长”<sup>③②</sup>；第55条只提行政院长而不提部长官经立法院同意任命，表明全体阁员“由行政院长总其成，对立法院负责，而不是个别对立法院负责”；第56条规定阁员“由行政院长提请总统任命之”，表明“并非提请立法院同意任命之”<sup>③③</sup>。他们还强调这些含义根据孙中山遗教而来。针对民初临时约法规定国会拥有对阁员的同意权而致使内阁“低首下心，伺候国会”的弊端，孙中山规定由“大总统任命各部部长组织行政院”，“不许立法院对各部部长行使同意权”<sup>③④</sup>。如果立法院强行过问阁员的任用，不但违背宪法，而且违背遗教。

显然，双方从各自利益出发对宪法上的政府体制作了不同解释。一方认为是议会制，强调立法院“在政策上对政府要有统制的能力”<sup>③⑤</sup>，如果行政院长人选不说明人事安排和施政方针，立法院依据什么审议他能对它负责？另一方则强调“是在内阁制和总统制之间”<sup>③⑥</sup>，行政院依据下列程序对立法院负责：根据第55条，行政院长由总统提名经立法院同意后任命；行政院长得到任命后依照第56条提出阁员，由总统任命，组织内阁；内阁组成后，才根据第57条拟具施政方针向立法院提出<sup>③⑦</sup>。因此，立法院不能过问阁员安排，不能要求提出施政方针。由此反映出来的实质是：蒋介石认为他的独裁权力并未因行宪而改变，CC系则强调必须改变，坚持行政院长和阁员“人选之当否不能尽委于总统”<sup>③⑧</sup>。

蒋介石亲自出马压制CC系。一方面，他针对陈立夫操纵立法院就张群和何应钦预演投票，指示中央党部秘书长吴铁城作好准备。另一方面，他就职总统后专门宴请国民党籍立委，宣称“现行宪法的一个优点”就是规定只有行政院长一人征求立法院同意，任何人都必须遵守这一“精神”，立法院不能要求行政院长组阁前就报告施政方针和用人意见。他威胁“不应使行政当局因迁就立法院的意见而陷于违宪”，要求“各位在同意权方面，不必在文字上斤斤较量”，声称“不成文宪法的养成，才是走上真正民主的道路”<sup>③⑨</sup>。可见，蒋虽然指责立法院违宪干涉行政院，却又要求“不必在文字上斤斤较量”，实际上承认立法院并未违宪。

蒋介石的高压并未使CC系妥协。就在他训话后，立法院通过议事规则，虽然不再提过问用人意见，但是强调“必要时咨请总统通知所提人选提出施政意见”<sup>④①</sup>。同时，国民党籍立委预演投票，张群仅得94票，远少于何应钦的259张。陈立夫将此结果“报请蒋总统参考”<sup>④②</sup>，强调“张群不是领导新阁的人物”，“不可能希望在立法院获得信任票”<sup>④③</sup>。议事规则的通过和投票预演的举行在同一天进行，含意深远。CC系有效地利用自己对立法院的控制，迫使张群“力辞行政院长之提名”<sup>④④</sup>。它之所以这样做，在于张群拒绝5名主要阁员由它派出，而仅以支持陈立夫竞选立法院副院长作为“做行政院长取得立法院的同意的一个交换条件”<sup>④⑤</sup>。可见，虽然议事规则不再提过问用人意见，但是CC系为了控制内阁，不能不过问。

蒋介石勃然大怒，谴责立法院“扩大自己的职权，对行政院约束太甚”<sup>④⑥</sup>。由于立法院仍然强调要提出施政意见，他指示《中央日报》5月21日发表社论，再次论证行政院长没有责任在内阁组成前就向立法院提出，宣布行政、立法两院之关系只能以宪法为准，立法院的议

事规则不能约束行政院，威胁立法院如果不让步，就要负责由此而出现的“暗礁”<sup>④</sup>。

这一威胁是蒋介石打算采取“果断”措施的反映。5月22日，他连问王宠惠：总统“可不可以辞职”？“能不能兼任行政院长”？是否“应该有权解散立法院”？然而，王宠惠的解答令蒋失望：“总统只有因死亡或其他事故而出缺，或者遭遇罢免，没有辞职的笑话可谈”；行政院长“只有由元首提名经立法机关通过任命，哪儿由元首自任首揆的笑话奇谈？”“行宪立法院非同过去的立法院了，他既是民选的，自然不能让总统任意解散。”<sup>⑤</sup>这就说明，蒋因宪法未明确规定何时提出施政方针而能反驳立法院越权，但是他的“果断”措施也无法律根据，看来只能向CC系让步而“十分希望”何应钦接受提名。

但是，何应钦宣称他“从未考虑过出任之事”<sup>⑥</sup>。除了美国明确反对<sup>⑦</sup>外，原因就在于他和蒋介石、CC系之间关于行政权到底掌握在谁手中的主张是对立的。何提出，既然行宪内阁是责任内阁，总统就不能过问阁员人选，也“不必再下手谕”<sup>⑧</sup>，由他“向总统负责，同时也向立法院负责”<sup>⑨</sup>。显然，他要求厘清行政院长与总统之间权责关系，建立由他负责的责任内阁，这为蒋所不能接受<sup>⑩</sup>。CC系一再敦请何“出长行政院”<sup>⑪</sup>也是有条件的，陈立夫提出一份阁员名单，指明由顾翊群、顾毓琇、洪兰友和萧铮分别担任财政、教育、内政和地政等部部长，何应钦予以拒绝，批评CC系“对政院约束太多，更难做事”<sup>⑫</sup>。因此，何也不可能出任，蒋介石官邸会议5月23日20时正式否定了对他的提名。这样，“行政院长提名一事，现已陷于不易打开之僵局”<sup>⑬</sup>。

在这时刻，蒋介石于午夜1点左右突然决定提名翁文灏。为使提名顺利得到通过，蒋在5月24日这天不间断地采取一系列行动：第一步，为排除CC系再次提名何应钦抵制，蒋于9时主持召开国民党中常会会议，声称“如果大家坚持要何应钦而能把他请出来，本人也是赞成的”<sup>⑭</sup>。第二步，会议一结束，他就于11时咨文立法院，从对外关系角度强调要想“接应美援”解决经济困难，就只能提名翁文灏，因为他“为国际著名学者”，“对于中外情形，夙称通达”，“于国际联系，暨教育文化诸要端，并多建树”<sup>⑮</sup>。第三步，咨文送出后，蒋在13点召集国民党籍立委谈话，进一步强调翁是唯一合适人选，因为他具有“清廉”、“学者”、“无派系”、“国际关系”四大特点<sup>⑯</sup>；批评行政院长人选难产“是立法委员吵吵闹闹意见不一致，有以致之”<sup>⑰</sup>。第四步，谈话一结束，蒋就要求立法院14点开会表决。

这些行为达到两个目的：其一，不给CC系任何商量时间，绝大多数立委5月24日上午才得知提名翁文灏；其二，表明翁的主要职责就是利用美援解决财政问题，这也是他的施政方针，立法院在美援即将到来时刻“决没有从容讨论的余地”<sup>⑱</sup>。因此，大多数立委认为“对于同意权的行使决不能太延缓”，翁“是比较合理想的”人选，施政方针可在就任后提出。这样，立法院的表决结果是：“领取同意权表685张，实投605张，开票结果共得603张，有效票583张，内同意票489张，不同意票94张。”<sup>⑲</sup>5月25日，蒋发布总统令公布。

从上述看出，同意权如何行使，实际上是内阁由谁控制的深刻反映。从张群主张责任内阁制<sup>⑳</sup>的角度来说，他并非蒋介石的第一人选。蒋公开提名张群，是一种策略的运用，是为了同CC系妥协时牺牲的一张牌。由于翁文灏性格不十分张扬、表面上独立于各派系之外<sup>㉑</sup>，实际上与政学系有一定关系，在各方相持不下时“显然是一位折衷的候选人”<sup>㉒</sup>。他出任行政院长，“无异是蒋自己掌握行政院”<sup>㉓</sup>。因此，蒋早就把他列为候选人之一<sup>㉔</sup>，并把他作为一张在关键时刻才打出的王牌<sup>㉕</sup>。CC系之所以同意，并不在于蒋介石采取突然袭击，而是他同意安排一些CC系分子入阁。从6月1日公布的名单上看，内阁似乎为CC系控制：政学系只有4席，即院长翁文灏、外交部长王世杰、卫生部长周治春和资源委员会委员长孙越崎。而CC系掌握5席，即内政部长张厉生、教育部长朱

家骅、社会部长谷正纲、地政部长李敬斋、侨务委员会委员长刘维炽。另外，司法行政部长谢冠生、国防部长何应钦与CC系的关系密切，秘书长李惟果虽“是青年团，但已接近CC系”<sup>⑧</sup>。

但是，CC系并不能控制内阁，这种内阁是蒋介石“深思熟虑的产物”<sup>⑨</sup>。在组阁之前和过程中，蒋采取两大手段，打击CC系：第一，利用张厉生、朱家骅分化CC系。这两人原属CC系骨干分子，但在蒋的扶植下羽翼逐渐丰满，同陈果夫、陈立夫的矛盾日益加深、激化<sup>⑩</sup>。翁文灏奉令向二人“恳切慰留”。因此，张厉生虽然多次“表示不愿在行政院中担任主持任何部会之责”<sup>⑪</sup>，但“安心下来，蝉联他的内政部长了”。本来“决心求去”的朱家骅也“打消辞意”<sup>⑫</sup>。蒋还亲自召见担任社会部长的CC系少壮分子谷正纲，“望谷氏继续负责该部”<sup>⑬</sup>。第二，逐渐剥夺陈立夫的实权并赶走他。先是，蒋介石安排他“请辞”国民党中央组织部长后当选立法院副院长。接着，蒋要他作好出国准备<sup>⑭</sup>。5月23日左右，陈立夫收到美国国会议员34人具名邀请函，要他务必于6月3日前赶到美国参加“世界道德重整运动会”。他“权衡情况”<sup>⑮</sup>后不得不于5月30日赴沪、5月31日飞美。临行前，他还被迫辞去国民党中央政治委员会秘书长一职，由陈布雷继任。显然，陈立夫在阁员产生之关键时刻被赶出国。就在他赴沪前夕，翁文灏“携带新阁的全部名单，晋谒蒋总统，作决定性的商量”<sup>⑯</sup>。在陈飞美的当天上午，翁文灏正式提出阁员名单。

在这种情况下，对财政部“呼声较高”<sup>⑰</sup>的顾翊群，看中教育部的顾毓秀、余井塘和“有意内政”<sup>⑱</sup>的洪兰友等CC系骨干分子都榜上无名。CC系以同意权同蒋介石争夺对内阁的控制的企图失败。

### 三 质询权的行使：“修正”与反“修正”

在运用同意权失败之后，CC系就只有利用质询权作为“立法机关督促行政机关不断改进之重要手段”<sup>⑲</sup>。蒋介石一方承认立法院依据宪法第57条对于行政院的施政方针“有什么不明白的，也可以依法提出质询”，对其“重要政策不能赞同时，也可以随时决议请行政院变更”<sup>⑳</sup>，但是强调，行政院长的政策就是他所属政党规定的政策，该政党在立法院中所占席位当然要支持他的政策<sup>㉑</sup>。即是说，CC系既然与行政院长同属一“政党”，当然要支持翁文灏的政策。这就预示着，围绕质询权行使的较量仍很激烈。

根据立法院同意对翁文灏提名时的要求，他须在就任后拿出施政方针。6月11至13日，他在立法院作“增加军费继续征实平衡收支，迅拟改革币制方案俾即实行”施政报告，立法院召开全院会议予以审议。国民党人宣称这次会议“富有历史意义”，因为它“为立法机关审议行政机关所决定之政策之会议，亦即中华民国政府在政策上首次向人民之代表机关负责”<sup>㉒</sup>。如前指出，蒋介石提名翁文灏，是以他寻求美国的援助进行币制改革。这是一种非常机密的事情，即使是大致介绍也不可能。因此，翁文灏只能宣称要实行币制改革，“诚恳地希望所有同志能和我合作”<sup>㉓</sup>。尽管哀求，他还是“遭逢到近似侮辱的质询”<sup>㉔</sup>。多达160名的立委一方面批评他的施政方针“有若甘草桔梗，治不了大病”<sup>㉕</sup>。另一方面，他们质询翁文灏内阁既然是首届行宪的责任内阁，有权负责一切，但在人事上为什么行政院仍然“几乎是旧一班人马，缺乏活力和朝气”<sup>㉖</sup>，在军事上为什么不能如一般内阁制国家总理那样过问军令。他们限期翁文灏对这些问题做出明确解答，否则就“引咎辞职以谢天下”<sup>㉗</sup>，“莫作宪政史上之罪人”<sup>㉘</sup>。在这猛烈质询之下，当即就有3名阁员“建议行政院总辞”<sup>㉙</sup>。

翁文灏则“非常冷静”<sup>㉚</sup>地回答质询。他承认内阁成员几乎仍旧，并指出这是由于他“缺乏人事权，难以将适当的人放在适当的岗位上”。他也承认“由于条款款的限制，各机关首

脑难以有效地行使权力，在人事变动上总是遇到种种困难”，内阁因而缺乏朝气。至于内阁不能过问军令，他明确指出是由于蒋介石亲自核定国防部长只能负责输送人力、物力、财力之类的军政事宜，军令事宜则由参谋总长“以奉总统之命令行之”<sup>④</sup>，行政院无权过问。这一回答非常坦率，不仅是翁文灏对自己的辩护，也是对蒋独裁的不满。立法院最终对翁文灏“所提施政方针报告，予以信任”<sup>⑤</sup>。

立法院在猛烈质询之后却予以信任，是一种独特的政治现象。既然是猛烈质询，当然表明立法院反对行政院的政策，立法院应根据宪法第57条的规定移请行政院予以变更。立法院却未这样做，这不但说明它本身也未按照宪法的规定推行宪政，而且说明它质询的并非翁文灏，而是如蒋介石所说“无异攻击我本人”<sup>⑥</sup>。为了缓解这次质询，蒋事先亲自主持由国民党中央委员和国民党籍立委参加的纪念周，要求他们就翁文灏的施政报告“发表意见”，以便翁修改后提出于立法院。在质询过程中，蒋又专门召集国民党籍立委谈话，要求“CC不为己甚”<sup>⑦</sup>。但是CC系立委未予理睬，仍然宣称“中国的政治、军事、经济与外交政策都操在一个人手里。我们必须要求他把这个权柄移交给人民。这局面必须改革”<sup>⑧</sup>。

蒋介石非常恼火，认为立法院的质询权危害了他的独裁，有必要剥夺或“修正”。为此，他首先以《中央日报》发表专论批驳CC系打着民主招牌，利用质询权搞党派倾轧，企图“促成政府的软弱无力”<sup>⑨</sup>。接着，由于修宪权掌握在国民大会手中，蒋就以所谓国大代表出面要求修改立法院职权，强化总统权力。7月23日即立法院第一会期休会前一天，300余名“国代”集议南京，指责立法院“违反宪法，滥用权力”<sup>⑩</sup>，立委的质询“每多不顾事实，致令政府窒碍难行”。他们把矛头直指规定质询权的第57条，宣称宪法之缺点就在此条，因为它仅仅规定了对立法院坚持之法律案，行政院只能接受，否则辞职，而“别无类似解散立法院之规定为之救济”，容易造成“立法院专横，致失政治互相均衡之作用，影响政府之安定”<sup>⑪</sup>，必须召集临时国大“修正”此条。同时，他们声称由于“目前局势已临紧急严重阶段，必须“敦促总统执行戡乱时期临时条款”<sup>⑫</sup>。

如果立法院失掉质询权，CC系就丧失一项赖以争权的工具。因此，它立刻反击。明确表明自己属于“革新俱乐部”的吴延环声称，“既称民主政治，当然就得叫人说话，尤其是人民喉舌的立委诸公，质询是他们的职责，建议是他们的义务”，不能“三缄其口，只管赞成”，强调立委的质询“全本个人良心，绝未受任何人的疏通”，批评《中央日报》“把帐写到党或派身上那未免抬高这个党或派的身价了”<sup>⑬</sup>！对于蒋介石威胁“修正”质询权，CC系以“革新”蒋之权力相抵制。8月上旬，CC系在“党务革新会议”上提出一个方案，核心是“废止保证蒋介石有最后决策权的总裁制，而重新组织一个‘最高委员会’，该会的主席由党的首领担任，最后决定权则在该委员会，以免一人行使绝对决定权”<sup>⑭</sup>。9月7日立法院复会后，它又提出建立“职责分明的军事制度”，“只在战略和军政大计方面才要求蒋介石参与，一切有关事宜则将由国防部向行政院负责，该院又转而对立法院负责”<sup>⑮</sup>。蒋介石勃然大怒，训斥“革新”者不守“党纪”，把军事上的失败“归咎于政府内部常常发生阻碍”<sup>⑯</sup>，强调他“必须不受任何方面的牵制和干涉”，才能“从心所欲，指挥如意”<sup>⑰</sup>，因此决不能“把军事经济全权分别交给主管部门”。这样一来，双方的权力之争几乎达到激化的程度。

但是，双方关系在“戡战”局势极端恶化的情况下不但未破裂，反而有所缓和。对蒋介石来说，他已无时间和精力再来召集一次国民大会。因此，他在口气上虽仍强硬，实际上已作妥协而不再威胁修宪，转而要求在整个“戡乱”“国策”下“密切配合，融洽一致”<sup>⑱</sup>。对CC系来说，即使如时人所说“在国民党内真有压倒一切之势”<sup>⑲</sup>，但是一来它是否有力量推行

“革新”方案值得考虑，二来“戡乱”局势的恶化不容许它过度对抗蒋介石，因此，它也需要妥协。如前指出，翁文灏6月12日对立法院作施政报告时就透露要进行币制改革。在金圆券改革方案制订出来之后，蒋介石却利用临时条款，发布总统紧急处置令公布。立法院本来指责临时条款是“摧残民主”的，但在复会后却立即追认，当时“会场情形，风平浪静，比较上次会期之始对新内阁施政方针质询的严厉，实迥然不同。可说临时条款的第一次运用，在立法院并没有遇到阻力”<sup>①②</sup>。

双方在牺牲翁文灏内阁的问题上进一步妥协。前面已经指出，行政院在宪法上不但受到立法院的监督，也受到总统的左右，因此很容易成为总统与立法院权力之争的牺牲品。金圆券改革方案本来是翁文灏和财长王云五等人按照蒋介石之旨意拟定的，立法院的追认说明CC系也同意。但是，双方都把责任推到行政院身上。10月18日翁文灏在立法院秘密会议上承认币改失败时，20个CC系立委攻击他“身任行宪第一任责任内阁，乃不知有政治责任之大义，仍然念栈，留连于禄位而不去，使生民陷于涂炭，内阁制度一手捣毁”<sup>③</sup>。《中央日报》批评金圆券“定得草率，改得慌张”<sup>④</sup>。双方口吻的一致是此前没有过的。在这夹攻下，翁文灏“三度请辞”。12月22日，孙科内阁组成，翁文灏内阁垮台。

总结全文，可以看到国民党政府在中国大陆的统治崩溃前夕的一种独特政治现象——宪法上的立法院与总统之间的权力冲突，表现为蒋介石与CC系的权力争夺。宪法表面上确立的是行政院向立法院负责的责任内阁制，但在本质上是总统制，行政院长只是总统的秘书长，立法院对行政院的制约实际上是对总统的制约，立法院与总统之间必定会发生权力冲突。虽然临时条款将戒严权与紧急处置权的控制权从立法院转到总统手中，但立法院仍能设法利用同意权和质询权推行议会制，它和总统之间的冲突仍然不可避免。在“行宪”中，控制立法院的CC系正是设法利用同意权和质询权，向蒋介石的权威发起挑战，企图分享他独裁权力。双方之间的较量决定了翁文灏内阁的组成和垮台。虽然这种挑战给蒋造成的困难“更为严重，因为这是蒋委员长历年来为其势力的根据内部集团的反叛”<sup>⑤</sup>，但是他“对国家大政方针的独裁地位并未因CC系的挑战而遭到削弱”<sup>⑥</sup>。可见，尽管是“行宪”，尽管这种挑战来自内部，他仍然能够维持自己的独裁地位。

注：①天津《大公报》1948年5月20日社评《贺总统就职典礼》。

②《驻华大使司徒雷登致马歇尔国务卿》（1948年12月15日），载《中美关系资料汇编》第一辑，世界知识出版社1957年版，第910页。

③张潜华《国民党行宪立法初期二三事》，载《文史资料选辑》总第138辑，中国文史出版社2000年版，第55页。

④陶希圣《潮流与点滴》，台北传记文学出版社1979年版，第241页。

⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺ Dr. Wong's Administrative Program, Sir R. Stevenson to Mr. Bevin (24<sup>th</sup> June, 1948), British Documents on Foreign Affairs (Volume 5 China, January 1948—December 1948), Anthony Best, University Publications of America, 2001, P76, P76, P76, P76.

⑥储安平《评翁文灏内阁》，见《观察》第4卷第15期，1948年6月5日，第4页。

⑦杜光坝《立法院集会以后》，载南京《中央日报》1948年5月10日第三版。

⑧孙科《宪法与宪政》，载南京《中央日报》1948年1月18日第二版。

⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺《中华民国宪法》，载中国第二历史档案馆编《国民党政府政治制度档案史料选编》上，安徽教育出版社1994年版，第618、616、617页。

⑩《立院集会》，南京《中央日报》1948年5月18日第七版。

⑫王世杰、钱端升著《比较宪法》，商务印书馆1999年版，第290—291页。

⑬《立法院与行政院——中国社会科学研究会第七次会谈记录》（续），载南京《中央日报》1948年7月23日第三版。

⑭《新政院院长尚未提出》，载南京《中央日报》1948年5月23日第二版。



- ⑮⑯郑彦棻《论总统紧急处分权》，南京《中央日报》1948年9月5日第二版。
- ⑰蒋介石《对国民大会的施政报告》，载秦孝仪主编《总统蒋公思想言论总集》第22卷，中国国民党中央委员会党史委员会1984年版，第447页。
- ⑱《驻华大使司徒雷登致马歇尔国务卿》（1948年4月6日），载《中美关系资料汇编》第一辑，第859页。
- ⑲《莫德惠代表等七七一人提请制定动员戡乱时期条款说明》，载秦孝仪主编《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第七编，战后中国（二），中国国民党中央党史委员会1981年版，第831页。
- ⑳《动员戡乱时期临时条款之制定》，同上引，第832页。
- ㉑㉒《行宪立院首次会议》，载南京《中央日报》1948年5月19日第二版。
- ㉓《王宠惠盼人人守法》，载南京《中央日报》1948年7月2日第二版。
- ㉔《翁文灏组阁的前因与后果》，《新路周刊》第1卷第5期，1948年6月12日，第17页。
- ㉕《驻华大使司徒雷登致马歇尔国务卿》（1948年4月23日），《中美关系资料汇编》第一辑，第861页。
- ㉖南京《中央日报》1948年5月8日社论《首届立法院集会首都》。
- ㉗㉘《顾维钧回忆录》第六分册，中华书局1988年版，第189、350页。
- ㉙李勇、张仲田编《蒋介石年谱》，中共党史出版社1995年版，第349页。
- ㉚陈茹玄《论立法院对行政院院长之同意权》，天津《大公报》1948年5月28日第二版。
- ㉛南京《中央日报》1948年5月18日社论《论立法院议事规则》。
- ㉜《议事规则未完成》，载南京《中央日报》1948年5月14日第二版。
- ㉝南京《中央日报》1948年5月20日社论《再论立法院的同意权》。
- ㉞《行宪立院首次会议》，载南京《中央日报》1948年5月19日第二版。
- ㉟南京《中央日报》1948年5月15日社论《民初国会可为殷鉴》。
- ㊱《立法院行使同意权》，载天津《大公报》1948年5月25日第二版。
- ㊲⑳郑彦棻《论宪法第五十五条与第五十七条》，载南京《中央日报》1948年5月18日第三版。
- ㊳陈茹玄《论立法院对行政院院长之同意权》，载天津《大公报》1948年5月28日第二版。
- ㊴蒋介石《立委同志应发扬党性尊重宪法》，载《总统蒋公思想言论总集》第22卷，第467、468、469页。
- ㊵《立院得请提名行政院长提名施政意见》，载南京《中央日报》1948年5月21日第二版。
- ㊶《政院院长提名有待》，载天津《大公报》1948年5月22日第二版。
- ㊷㊸《驻华大使司徒雷登致马歇尔国务卿》（1948年5月22日），载《中美关系资料汇编》第一辑，第878—879、878页。
- ㊹《新政院长人选提名》，载南京《中央日报》1948年5月22日第二版。
- ㊺㊻㊼黄炎霄《蒋朝新悲剧的经纬》，载《华商报》1948年6月6日第二页。在5月17日的立法院副院长选举中，陈立夫在出席立法委员592人中得票343张，其中40多张为政学系活动所投。
- ㊽天津《大公报》1948年5月27日社评《谈同意权》。
- ㊾南京《中央日报》1948年5月21日社论《在总统大政方针之下》。
- ㊿《新政院长人选提名》，载南京《中央日报》1948年5月22日第二版。
- ①②穆公凯《美援会陆续来的，蒲立德会再来的》，载南京《中央日报》1948年6月2日第二版。
- ③浦熙修《新议会与新内阁》，《时与文》第3卷第7期，1948年5月28日，第13页。
- ④⑤ Sir R. Stevenson to Mr. Bevin (Received 22<sup>nd</sup>, June, 1948), Paul Preston and Michael Partridge: British documents on foreign affairs—reports and papers from the Foreign Office confidential print, Part IV, Series E, Asia 1948, Volume 5, China. University Publications of America, 2001, P. 227, P. 227.
- ⑥《行政院长即将决定》，载天津《大公报》1948年5月23日第二版。
- ⑦《何应钦未敢组阁》，载《华商报》1948年5月24日第一页。
- ⑧《新政院长尚未提出》，载南京《中央日报》1948年5月23日第二版。
- ⑨⑩《立法院行使同意权》，载天津《大公报》1948年5月25日第二版。
- ⑪《翁文灏长政院，立院已予同意》，载南京《中央日报》1948年5月25日第二版。
- ⑫⑬⑭《翁文灏组阁经过及就职以后》，《观察》第4卷第16期，1948年6月20日，第13、13、13页。
- ⑮⑯毛翼虎《在国民党立法院内外》，《文史资料选辑》总第138辑，中国文史出版社2000年版，第68、70页。

- ⑥⑩南京《中央日报》1948年5月24日社论《行政院长提名的看法》。
- ⑥⑪《张群又将出场》，载《华商报》1948年11月10日第一页。
- ⑥⑫《胡适谈新闻》，载天津《大公报》1948年5月26日第二版。
- ⑥⑬《华商报》1948年5月26日社评《翁文灏会干出什么‘好事’？》。
- ⑥⑭《华商报》1948年6月3日社评《老狗变不出新花样——评翁文灏“内阁”》。其余阁员为行政院副院长顾孟余、财、政部长王云五、农林部长左舜生、工商部长陈启天、交通部长俞大维、水利部长薛笃弼、粮食部长关吉玉、蒙藏委员会委员长世英和主计部主计长徐堪。
- ⑥⑮《驻华大使司徒雷登致马歇尔国务卿》(1948年6月23日)，载《中美关系资料汇编》第一辑，第881页。
- ⑥⑯比如朱家骅，有学者研究指出，他在1939年担任国民党中央组织部长后，在相当长一段时间内，权倾朝野。他所组成的派系“足以跟CC系对抗，被称为‘新CC系’。二陈一生苦心经营的CC系，受到朱家骅的严重威胁。双方争夺激烈。无论在哪个阵地上，朱派与CC派都互不相容。”参见郭绪印主编《国民党派系斗争史》，上海人民出版社1983年版，第602页。
- ⑥⑰《翁文灏抵沪访问应钦顾孟余》，载南京《中央日报》1948年5月28日第二版。
- ⑥⑱《翁文灏返京谒总统》，载南京《中央日报》1948年5月29日第二版。
- ⑥⑲《陈立夫谈片》，载天津《大公报》1948年5月18日第二版。
- ⑥⑳《陈副院长今离京》，载南京《中央日报》1948年5月29日第二版。
- ⑥㉑《新闻名单犹待斟酌》，载天津《大公报》1948年5月30日第二版。
- ⑥㉒《俞鸿钧辞财长》，载南京《中央日报》1948年5月27日第二版。
- ⑥㉓南京《中央日报》1948年5月6日社论《制度·政策·政党》。
- ⑥㉔《翁院长提施政方针》，载南京《中央日报》1948年6月12日第二版。
- ⑥㉕⑥⑰ Premier Wong Answers Questions in Legislative Yuan To-day, British Documents on Foreign Affairs (Volume 5 China, January 1948—December 1948), Anthony Best, University Publications of America, 2001, P81, P81, P78.
- ⑥㉖王文萱《评翁内阁施政方针》，《正论》新7号，1948年7月1日，第22页。
- ⑥㉗⑥⑱《翁文灏受窘立院》，载《华商报》1948年6月13日第一页。
- ⑥㉘《立院续询施政方针》，载南京《中央日报》1948年6月13日第二版。
- ⑥㉙《新闻曾有人建议总辞未成立》，载天津《大公报》1948年6月15日第二版。
- ⑥㉚南京《中央日报》1948年6月16日短评《民主政治是什么？》。
- ⑥㉛⑥⑳蒋介石《当前时局之分析与对本党同志之希望》，载《总统蒋公思想言论总集》第22卷，第501、501页。
- ⑥㉜千家驹《从六月涨风看翁内阁寿命》，载《华商报》1948年6月27日第一页。
- ⑥㉝《蒋介石亦被攻击》，载《华商报》1948年6月15日第一页。
- ⑥㉞朱光潜《立法院与责任内阁》，南京《中央日报》1948年6月27日星期专论。
- ⑥㉟《“国代”抨击“立院”》，载《华商报》1948年7月25日第一页。
- ⑥㊱《留京国代昨集议》，载天津《大公报》1948年7月24日第二版。
- ⑥㊲《留京国大代表集会》，载南京《中央日报》1948年7月24日第二版。
- ⑥㊳吴廷环《谈立法院与责任内阁书后》，载南京《中央日报》1948年6月28日第三版。
- ⑥㊴《南京党会开锣》，载《华商报》1948年8月4日第一页。
- ⑥㊵《南京立法院秘密会议检讨全面战局》，载《华商报》1948年9月18日第一页。
- ⑥㊶《蒋介石连吃败仗，叫“立监委负责”》，载《华商报》1948年10月12日第一页。
- ⑥㊷《总裁剖析目前时局》，载南京《中央日报》1948年10月12日第二版。
- ⑥㊸李泰德《论国民党之“正统派”》，载《世纪评论》第3卷第23期，1948年6月5日，第9页。
- ⑥㊹天津《大公报》1948年9月24日社评《立法院复会以后》。
- ⑥㊺《CC大咬翁文灏》，载《华商报》1948年11月14日第一页。
- ⑥㊻南京《中央日报》1948年11月27日社论《孙科受命组阁》。

(作者张皓 北京师范大学历史学院教授 邮编100875)

(责任编辑 谢小华)