

绪 论

一 问题的提出与学术史回顾

国民党统治时期是中国政治发展历程中的重要阶段，特别是抗战全面爆发前的十年中，国民党进行了较大规模的国家建设，被有些港台学者称为“黄金十年”。在这十年当中，国民党在政治上打出了“训政”的旗号，开始了一段由政府主导而进行的政治近代化的建设运动。从历史上看，近代以来由政府主导而进行的政治变革大体有三次，一次是清末新政，一次是南京临时政府的政治革新，再一次就是南京国民政府所谓的训政。前两次时间极短，而南京国民政府时期的训政却持续了 20 年时间，对中国社会的影响更为深远，其中的很多问题值得我们探讨。围绕着“训政”，国民党进行了较为系统的制度建构，形成了一套相对完整的“训政体制”，并以地方自治为中心进行了颇为热闹的训政建设，构成了世界近代政治发展史上引人瞩目的政治景观。根据国民党自己的说法，他们是按照孙中山的革命程序论进行训政建设的，最终是要使中国走向宪政之路。那么国民党的这条路究竟能不能走得通，这种由训政到宪政的政治发展模式在国民党时期发生了怎样的变异，训政体制的内涵、

特征、运行、利弊如何，其与中国的现代化进程是一种什么样的关系，国民党政权崩溃的政治原因等都是值得探讨的问题。

对国民党政权体制的研究是随着它的建立开始的，当时主要的研究者是国统区的学者。这一时期尚未有系统研究抗战全面爆发以前国民党政权体制的专著，有关内容多包括在研究民国成立至南京国民政府时期中国政治制度发展的通论性著作中。造成这种状况的一个重要原因是，当时国民党的政权体制还在发展演变之中，其特点、趋势等规律尚未充分展现，身在其中的研究者对所处的政权体制难以有全面把握。

在这一时期出现的涉及国民党政权体制的论著中，代表作有《中国政府》^①、《民国政制史》^②、《比较宪法》^③等。这些研究成果的特点是：第一，初步确立了国民党政权体制的研究体系，为以后的研究奠定了基础。上述论著将国民党的政权体制分为国民党的治国原则、中央制度、地方制度等部分论述，较系统地反映了国民党政权体制的沿革、组织机构、职权划分等情况，如《民国政制史》对“中央与地方并重，举凡民国二十五年来中央与地方各种制度，无论合法非法，俱当有所述及”（该书序言），特别是对国民党的党治理论及制度都进行了重点探讨，抓住了当时政权体制的本质。第二，资料翔实可靠。上述论著以当时大量的政府法规、文告等为依据，有较强的可信性。如《民国政制史》的资料以“官书公报为主，旁及报章杂志”等（该书序言）。而且比较注重对实际情形的描绘，“除法令分析外，尤着意于法令实

陈之迈著，共3册，上海商务印书馆1946年版。

^② 钱端升等合著，上、下册，商务印书馆1939年初版，1945年、1946年再版。

^③ 王世杰、钱端升合著，商务印书馆1936年版。

施的状况及结果，以见各级政治组织的真相”（《中国政府》序言），这是较为可贵的。第三，有些作者在国民党政府中任职，对国民党的政权体制有真切的把握。如《中国政府》一书作者陈之迈曾供职于国民政府，“时常与各级主管人员接触，尤其是对于中央及地方行政部分，比较上明了事实的经过及真相，获得许多观念及见解”。（《中国政府》序言）

上述论著虽有开拓之功，也存在一些局限：第一，对政权体制的分析评判不够。由于作者属于国民党学者，对一些重要和敏感的话题多有隐晦，以恐触动当政者，如《中国政府》没有“讨论各种典章制度的得失利弊，更没有提出改革的方案或意见”（该书序言），这不利于更深入、全面认识国民党的政权体制。《比较宪法》是当时少有的观点鲜明的专著，该书对国民党政权明确表达了自己的批判态度，直言不讳地批评了国民党的反民主行径，甚至间接批评蒋介石的个人独裁专制，只是内容过于简略。第二，研究内容有待拓展。上述论著重在记述国民党政权体制中的机构、组织、权责、沿革等，即“偏重各级政府机关之法定组织及其法定权力，但其实际情形，则尚须留作进一步之研究，本书几无论及。……其他如中央及地方之分权问题，各种国家职务，如行政、立法、司法等职务之行使，亦语焉不详”。（《民国政制史》序言）现在的研究却不能忽略上述问题。

专门论述国民党地方政制的有《中国省行政制度》^①、《中国县政概论》^②、《县政问题》^③等。《中国省行政制度》的内容为国

施养成著，商务印书馆 1947 年版。

^② 程方著，商务印书馆 1939 年版。

政治通讯月刊社编，政治通讯月刊社 1935 年版。

民党政权的省行政制度及其沿革，该书征引、使用的资料丰富，内容广泛，但“对于我国省行政制度之沿革及现实均用叙述方法，少有评判”（该书序言）。学术研究是与现实发展紧密相连的，南京国民政府成立后，随着县自治的逐步推行，县政研究开始被重视，程方的《中国县政概论》就是其中较有代表性的一种。该书除对国民党政权的县制作了翔实记述外，对县政的内容、运行、问题、解决办法等进行了具体剖析。此书的不足是对县政的记述多是就事论事，对县政与国民党统治的关系、与农村社会变迁的关系等问题缺乏论述。《县政问题》是一部论文集，该书对当时国民党政权县政中的一些重要问题如县自治、县财政、县政改革等进行了深入考察，指出了其成败利弊，并提出了改进办法。该书对我们了解国民党统治时期县政的具体情况和问题具有重要参考价值。

与国民党政权体制有关的论著还有《中华民国政治史》^①、《近代中国立法史》^②、《中国制宪史》^③、《中华民国立法史》^④、《中国民主宪政运动史》^⑤等。《中华民国政治史》记述了辛亥革命以至 1932 年间重要的政治事件，此书“对于民国史上之重要电文，函件，采录甚多”（该书序言），征引的资料比较丰富，可使我们较翔实地了解当时重要政治事件的来龙去脉，对于政制史研究来说，有助于考察某些制度产生、运行的背景和实际状况。《近代中国立法史》、《中华民国立法史》、《中国制宪史》都是记述近代以来中国的立法活动的，是研究政制史的重要参考。立法

① 贾逸君著，上、下卷，文化学社 1932 年版。

杨幼炯著，商务印书馆 1936 年版。

吴经熊、黄公觉著，商务印书馆 1936 年版。

④ 谢振民著，正中书局 1937 年版。

平心著，进化书局 1946 年版。

史中关于立法制度的内容本身就是政制史中的一部分，而立法中的宪法、行政法、自治法等与政治制度更是密切相关。《中国民主宪政运动史》记述了自太平天国以至抗战期间中国社会围绕民主与宪政问题所进行的斗争与活动，书中对南京国民政府时期与政制相关的一些重要法规如《训政时期约法》、《五五宪草》的制定过程和内容的记述极为翔实，分析也很深入。从观点上看，此书站在革命民主的立场上，对国民党的政治制度作了尖锐、深刻的批评。

新中国成立至 1978 年以前，国内学术界对 1927 年后的国民党政权的研究较少，20 世纪 80 年代以来逐渐复苏，近年来开始走向深入。20 世纪 80 年代上半期，对国民党政权体制进行专门研究的尚不多，相关内容主要包含在一些中国政治制度通史型的著作中。20 世纪 80 年代中期以来，研究近现代特别是民国政制史的论著日见增多，如《现代中国政府》、《中国近代政治体制的演变》^②、《中华民国政治制度史》^③、《中国近现代政体发展史》^④ 等。但就笔者所见，研究国民党政权体制的专著仍未见出版。上述论著对国民党政权体制的沿革、发展、内容、特点等有较为清晰的论述，能较好地把握其发展的脉络与特点。近年来，这一领域的研究出现了一些新成果，从研究方法到研究视野都较前有进一步开拓与深化。如王永祥先生所著的《中国现代宪政运动史》^⑤，以孙中山五权宪法论的形成与完善作为中国现代宪政运动的开端，从宪政的角度探讨了国民党的政权体制，深入分析了

① 陈瑞云著，吉林文史出版社 1988 年版。

② 史远芹等著，中共党史资料出版社 1990 年版。

③ 徐矛著，上海人民出版社 1992 年版。

④ 刘伟、饶东辉著，华中师范大学出版社 1998 年版。

⑤ 人民出版社 1996 年版。

其与孙中山宪政思想的关系，为进一步研究提供了一种新思路 and 理论框架。徐宗勉等人所著的《近代中国对民主的追求》^①，注重对国民党政权体制的实际运行和成败利弊的分析，为进一步研究奠定了较好的基础。

20 世纪 80 年代以来大陆地区发表的关于国民党政治制度史的论文数目日渐增多，研究领域不断扩展。20 世纪 80 年代至 90 年代初的研究主要侧重于国民党政权的一些重要机构与制度、政治事件、政治关系、政治组织等，如国民党中央党部、国民政府、扩大会议、力行社等，同时也开始涉及国民党政权某些具体的制度，如国民党的五院制、人事制度、行政督察专员制度等。20 世纪 90 年代中后期以来，研究领域在原有基础上不断扩展深化，学者日益重视从动态、微观的角度进行研究，并越来越多地运用政治学、社会学、法学等学科与历史学结合的视角和方法，研究内容延伸到国民党政权体制的实际运行、中央与地方关系、党政关系、地方政府、政府人员构成、国民党政治建制与某些重要政治人物思想的关系、国民党政治发展与社会发展的互动关系等方面，这些成果指明了今后进一步研究的方向。

20 世纪 50 年代以来，台湾地区的学者对国民党政制的研究一直没有中断，也相继有相关论著问世，其中较重要的有《战前之中国宪政制度》^②、《中国宪法与政府》^③、《中国立宪史》^④ 等。《战前之中国宪政制度》记述的是清末以至抗战前中国的政治制度，重点是南京国民政府统治的 10 年。该书概括叙述了这一时期法规制度的内容、沿革，重点在政府机构的设置、职权等，总

安徽人民出版社 1996 年版。

^② 董霖著，台湾世界书局 1968 年版。

罗志渊著，台湾正中书局 1976 年版。

^④ 荆知仁著，台湾联经出版事业公司 1984 年版。

体上仍属于典章制度型的考察与著述方法。《中国宪法与政府》侧重于记述国民党政权的几次制宪活动如《训政时期约法》与《五五宪草》的制定，对其过程、内容记述得较为详尽，客观的评论不多。《中国立宪史》主要记述清末以至国民党统治时期的立宪活动，对历次制宪的背景、过程、内容、特点、宪政形态等均有详细的介绍。该书站在国民党统治者的立场上进行论述，观点难以客观公正，如对胡汉民被蒋介石软禁一事，该书仅以胡汉民“和当时党内多数领袖的见解相冲突”而“辞职”语一笔带过，因此该书的史料价值胜过思想价值。有的学者开始对训政体制进行专题研究，如李守孔先生等，但尚不深入。

在国外研究国民党政权体制的论著中，代表作有《国民党中国的政府与政治》^②、《流产的革命——1927—1937 国民党统治下的中国》^③、《剑桥中华民国史》^④、《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》^⑤、《1927至1937年中国财政经济情况》^⑥、《江浙财阀与国民政府》^⑦等书的有关部分也论及国民党的政权体制。田宏懋探讨了战前国民党政权的发展状况，认为这一时期国民党政权有三个特点，即军权控制党权和政府权、蒋介石及其个人派系控制政权、政权日益法西斯化。上述特点决定了国民党政

李守孔：《中国国民党训政之实施与宪政之预备——民国十六年至二十六年》，《中华民国历史与文化讨论集》第1册，台湾中华民国历史与文化讨论集编委会1984年编辑出版。

^② Hong-mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, Stanford University Press 1972. (田宏懋著 斯坦福大学出版社 1972年版)

^③ 易劳逸著，陈红民等译，中国青年出版社 1992年版。

费正清等主编，中国社会科学出版社 1993年版。

杜赞奇著，王福明译，江苏人民出版社 1996年版。

^⑤ 阿瑟·恩·杨格著，陈泽宪等译，中国社会科学出版社 1981年版。

^⑦ 帕克斯·M. 小科布尔著，蔡静仪译，南开大学出版社 1987年版。

权建设国家的方式，即军权与个人至上，缺乏制度基础，制度化的欠缺使国民党没有能力领导中国向现代国家迈进，也导致了国民党政权的覆灭。作者从政权的制度化水平入手，注重探究政治发展与社会变革的关系，扩大了政治制度研究的视野，值得我们借鉴。《流产的革命》也是一部影响较大的著作。该书主要从政治文化的角度探讨了国民党政权的政治行为模式，作者认为，中国传统社会形成了权威—依附型的政治文化形态，这种形态在国民党的政治中被承袭和发展，使国民党及其政权很快发生质的蜕变。国民党政权的腐败蜕化使其难以担当完成中国现代化改造的任务，从而使其标榜的“革命”成为一场“流产的革命”。作者试图从政治文化的角度探讨国民党政权失败的原因，不失为一种富有启发性的尝试。

综上所述，以往的研究初步建立了国民党政权体制的研究体系，在国民党政权体制的沿革、机构设置、职权划分等方面研究较为充分，对国民党政权体制的结构、内涵、运行、特征等问题则关注不够，应得到重视和加强。

二 本书的基本思路与框架

本书拟对抗战以前国民党的训政体制作一专题研究。辛亥革命以后，中国政局一度风起云涌，起伏跌宕，政治体制也因之支离破碎，变幻莫定。国民党政权建都南京并在形式上统一全国后，于1928—1948年间宣称遵照孙中山遗教推行训政，并相应建立了针对训政的政治体制，简称训政体制。与辛亥以来中国出现的其他政治体制相比，训政体制建立在全国大致统一的基础上，推行的范围最广，实行的时间最长，产生的影响也最大；在内涵上，训政体制有比较成熟的理论基础、相对完整的制度建构、复杂多样的运行机

制，是中国现代政治制度史上一种较成体系、内涵丰富、特点突出的政治体制类型。研究这一课题，有助于我们深入认识国民党统治时期的历史。基于这种认识，本书从总体上将国民党的训政体制作为一个制度系统和政治体制类型加以探讨，详述其形成过程、内涵与结构、运行状况、地方自治建设、总体特征等，力求对国民党训政体制的内涵、特点、运行、与中国现代化的关系等问题有较清晰的认识。训政体制形成与完善于抗战全面爆发前，抗战开始后由于国内外形势的变化而发生了较大变异，演变成战时体制，为了研究方便，本书主要探讨抗战前的训政体制。

国民党的“训政”源于孙中山的训政构想。训，《说文解字》释为“说教也”^①，即教诲、开导。“训政”作为专有名词，通常指清代皇帝继位后，太上皇仍裁决朝政，也指皇太后垂帘听政。在孙中山的思想体系中，“训政”是指由军政向宪政过渡的中间阶段。在此阶段由于国民的政治意识和政治能力低下，由革命政党和政府指导国民行使政权，并对国民进行训导，提高他们的政治能力。孙中山称他的这一构想源自伊尹训太甲的典故，他曾说：“须知共和国，皇帝就是人民，以五千年来被压迫做奴隶的人民，一旦抬他作起皇帝，定然是不会作的，所以我们革命党人应该来教训他，如伊尹训太甲一样。我这个‘训’字，就是从‘伊训’上‘训’字用得来的。”^②（伊尹是商初大臣，先后辅佐成汤、外丙、仲壬，仲壬死后，辅立太丁子太甲，太甲即位后，不遵汤法，乃将其放逐于桐。太甲居桐三年，悔过，伊尹又将其迎归，还以国政，复为相辅。）实际上孙中山只是取伊尹训太甲的

（汉）许慎撰，（清）段玉裁注：《说文解字注·三篇上》，上海古籍出版社1981年版。

^② “在上海中国国民党本部会议的演说”，1920年11月9日，《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第400、401页。

训字之义，其精神实质与后者不同。

将国民党的训政体制作作为一种政治体制类型加以研究，涉及对“政治体制”的理解。关于政治体制的概念^①，至今尚无一致公认的定义。前苏联学者认为，政治体制“是一个保障社会的所有成分联成整体，保障它能作为一个由政权集中管理并以代表经济上的统治阶级利益的国家为核心的统一机体存在的相对封闭的体系”^②，它包括相对“物质”性的成分（组织、设制）以及关系和过程的成分，具体有以下五个方面：设制方面（组织、机构）；调节方面（规范）；职能方面（职能、体制中的政治过程、政治制度）；意识形态方面（观点）和沟通方面（联合关系）等^③。国内学者一般认为，政治体制是政治制度在组织形式和活动方式中的具体化，是以国家政权组织为中心的各种具体政治制度和各种政治行为规范的总和。它包括为使国家机器正常运转所采取的组织形式、权限划分、工作方式等具体制度和规范，如领导制度、选举制度、中央与地方的行政制度、人事制度、人民行使政治权利的制度、政策制定制度等^④。综合以上几种观点，可以看出以下内容是政治体制不可或缺的方面：政治机构和政治组织，即政治体制的主体；政治关系，即不同政治主体之间的关系；政治规

在西方政治学中，一般使用政治体系或政治系统的概念，其内涵与我们使用的政治体制概念近似。西方学者认为，政治体系应包括“政府机构，如立法机关、法院和行政部分，还包括所有与政治有关的方面”。见王沪宁：《当代西方政治学分析》，四川人民出版社 1988 年版，第 97 页。

^② [苏]费·米·布尔拉茨基等著，李方仲等译：《当代的政治体制》，广东人民出版社 1984 年版，第 5 页。

^③ 苏联科学院国家和法研究所著，吕裕阁等译：《政治体制原理》，求实出版社 1988 年版，第 19 页。

参见《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 502 页。

范，即政治主体的活动方式；实际运行状况，即政治体制的现实状态。本书对训政体制的探讨主要包括上述几个方面，重点考察前人较少研究的内容如该体制的内部结构、实际运行机制、运行状况及其得失利弊等。

本书的特点为：第一，将训政体制作作为一种制度类型和制度体系进行专题研究，改变传统上对训政体制的狭隘理解，即训政体制不仅仅是国民党的一党专制和蒋介石的个人独裁，也是一种由多项具体制度与内容构成的有机整体，它具有独特的内涵、结构、特征。第二，在研究范围上，力求改变以往多从典章制度的角度对国民党政权的机构设置、职权划分、政权体系、历史沿革等进行静态描述的状况，注重借鉴政治学、法学的研究方法，从现代化的角度对训政体制的权力结构、实际运行、得失利弊等问题进行动态研究，试为研究训政体制提供一种新的分析框架。围绕上述认识，本书对前人研究较多的属于制度表层的内容不再作一般性的详细描述，而重在探讨训政体制的内涵与结构、实际运行机制、地方自治建设、总体特征等前人忽略或研究尚不深入的方面。第三，在对训政体制进行较全面的实证考察基础上，对一些问题提出新的看法。如训政体制的结构与内涵、党政关系的不同层次、训政体制与中国现代化的关系等问题。

本书的基本框架如下：以“训政体制”为中心，从其建构、内涵与结构、实际运行、自治建设、发展趋向等方面展开论述。

第一章为训政体制的建构，分析训政体制的理论基础和确立过程。训政体制与中国近代以来出现的其他政治体制类型的一个显著区别，是它建立在一套系统的理论基础之上。这一理论主要是孙中山的训政设计，还有胡汉民等人较具体的训政规划。上述理论决定了训政体制的基本结构，是理解训政体制的前提。《训政纲领》初步建立了训政体制，《中华民国训政时期约法》则以

国家根本大法的形式正式确立了训政体制。该体制的确立过程就是国民党攫取国家垄断权力的过程，即以国民党独占国家最高权力并使之合法化。

第二章分析训政体制的结构，是本书的重点。训政体制是一种制度体系，由几个相互关联的部分组成。该体制的基本特征是权力结构的集权化和权威结构的人格化，带有鲜明的专制和人治色彩。其中“党国体制”是核心结构，它确保了国民党的最高统治地位，决定着训政体制的性质和发展趋向。在该体制中，国民党总揽政权，属于决策系统，中央和地方政府掌握治权，属于执行系统。五院制是中央政府的组织形式，也是训政体制的重要特征。地方政府是训政体制的基础部分，国民党地方政府体制的倒金字塔结构使该体制缺乏稳固的地方支撑。各级政府间关系反映了训政体制的纵向权力结构，它包括中央与地方及地方不同层级政府间的关系。

第三章分析训政体制的运行实态。训政体制的实际运行既受到体制框架的制约，更受到当时的政治状况、经济发展水平、文化传统等多种因素的影响，呈现出复杂的运行态势。本章主要围绕该体制的几个重要组成部分，分别探讨其实际运行情况。训政体制的实际运行所体现的总体态势为制度与实践脱离，传统与现代混杂，中央与地方脱节等，难以为推进社会发展提供必要的政治支持。

第四章以国民党开展的县自治运动为中心分析训政体制与中国现代化的关系。国民党以县自治作为训政时期的主要工作，视之为由训政向宪政过渡的基础，因此县自治的成败关系着训政体制的命运走向。县自治建设可视为一场具有现代化意味的社会变革运动，它包括政治、经济、文化、社会救济等内容，目的是对农村社会进行重新整合，确立和稳固统治基础。县自治的流产标

志着训政的失败，也表明国民党的训政体制不具备在中国领导现代化社会变革的能力。

第五章分析了训政体制的发展趋向。通过国民党在 1937 年前后围绕训政的规划和作为，分析训政体制向宪政体制发展的可能性。

最后为结语。总结了训政体制的整体特征，比较了其与孙中山训政思想的异同，分析了“训政”与中国政治现代化的关系。本书认为，“训政”作为中国走向现代化过程中一种特有现象，在理论上有一定可取之处，在实践中则存在自身无法解决的内在矛盾，难以成功推动中国的现代化进程。

在研究过程中，进行了广泛的资料搜集，查阅了新中国成立前后出版的大量资料汇编、法规大全、报刊杂志、调查报告、地方志、回忆录等史料，利用了南开大学经济研究所所藏解放前资料，以及民国时期著名政治学家、前南开大学教授王赣愚先生赠给南开大学图书馆的一些相关资料。在研究方法上，注重借鉴政治学、法学、社会学等学科的研究成果，努力将这些学科的一些研究方法与历史学的研究方法相结合。

第一章 训政体制的建构

训政体制与中国近代以来出现的其他政治体制类型的显著不同，在于它建立在一套较系统的理论基础之上。孙中山的训政设计和胡汉民等人较具体的训政规划是训政体制的主要理论来源，决定了训政体制的基本框架。国民党宣称根据孙中山的思想进行训政建设，一方面是为了增加其统治的合法性资源，借孙中山的招牌取得政治上的正统地位，获得更多的社会认同；另一方面由于近代以来中国借鉴西方国家的政治模式皆归失败，共产主义又被视为异端，孙中山的训政思想成为国民党进行政权建设的理论指导。由于孙中山训政理论的独创性，国民党对此理论的部分实践使训政体制具有了突出特点。

一 训政体制的理论基础

（一）孙中山的训政设计

孙中山将中国革命与建设的程序划分为军政、训政、宪政三个阶段，其中对训政阶段进行了重点论述。南京国民政府建立后，孙中山的训政理论成为国民党实施训政的主要蓝本。

1. 训政理论的提出及依据

“训政”是孙中山革命程序论中的一个重要阶段，而革命程序论是他对中国革命与建设道路的系统构想。早在辛亥革

命以前，孙中山就萌发了将中国的革命与建设按一定程序与步骤逐步进行的思想。1905年秋孙中山曾谈到，在革命进程中军政府攻克一县之后，军政府应与地方人民订立约法，规定相互的权利义务，地方人民组织地方议会以监督制约政府，如此数年以后，县县相连，提高了国民的民主素质，形成了巨大的民主力量，从而为实现宪政奠定基础，这其中已蕴涵了革命与建设循序渐进、次第进行的思想。1906年孙中山在他亲撰的《中国同盟会革命方略》中，第一次明确将中国的革命与建设程序划分为“军法之治”、“约法之治”、“宪法之治”三个阶段，希望由此“俾我国民循序以进，养成自由平等之资格，中华民国之根本胥于是乎在焉”^①。辛亥革命以后，孙中山汲取了革命由成功到失败的教训，又重新提出了革命程序论。1914年他在《中华革命党总章》中将革命与建设程序确定为“军政时期”、“训政时期”、“宪政时期”三个阶段，此后这样的划分和各个阶段的名称就在孙中山的论述中固定下来。这三个阶段前后既相互独立，又相互关联，层层递进，以最终实现民主政治为旨归。在他的言论中，对三个阶段的提法时有变动，但各阶段的实质内容基本是一致的。其中训政时期是由军政到宪政的过渡阶段，是国家建设的开始时期，它承前启后，具有枢纽地位，孙中山对这一时期作了重点论述。

对于设立训政阶段的意义，孙中山的认识是不断深入的。辛亥革命以前，孙中山就提出了“约法之治”阶段，只是未予以足够重视和充分论述。辛亥以后，孙中山不断总结革命失败的教训，认为“然至于今日，三民主义之实行犹茫乎未有端绪者，则

^①《孙中山全集》第1卷，中华书局1981年版，第298页。

以破坏之后，初未尝依预定之程序以为建设也”^①，具体而言，“由军政时期一蹴而至宪政时期，绝不予革命政府以训练人民之时间，又绝不予人民以养成自治能力之时间。于是第一流弊，在旧污未由荡涤，新治未由进行。第二流弊，在粉饰旧污，以为新治。第三流弊，在发扬旧污，压抑新治。更端言之，即第一为民治不能实现，第二为假民治之名，行专制之实，第三则并民治之名而去也”。^②基于这些认识，孙中山提出设立训政阶段的必要性有以下诸点：第一，在此阶段建设县自治，先从地方移官治于民治，打破专制旧习，从而自下而上由地方而中央实现民主政治；第二，给予人民以政治的训练，提高人民的政治意识和政治能力，达到“巩固民国，要用人心做基础”^③的目的；第三，扫除旧官僚、武人、政客等旧势力，为建设民主扫清障碍；第四，在此阶段进行一系列经济、文化等建设，为实现民主创造条件。可以看出，孙中山设立训政阶段的出发点是积极而务实的，反映了他思想中现实主义的一面。

2. 孙中山训政构想的内涵

孙中山对训政时期的政治构想经历了一个不断完善与发展的过程，总体而言，其具体内容包括下述诸点：

(1) 县自治

孙中山既是一位理论家，也是一位现实主义的实践者。在训政时期，为了确保宪政的实现，他提出以地方自治作为训政工作

^① “制定《建国大纲》宣言”，1924年9月24日，《孙中山全集》第11卷，中华书局1986年版，第102页。

^② “中国革命史”，1923年1月29日，《孙中山全集》第7卷，中华书局1985年版，第67页。

^③ “在广东第一女子师范学校校庆纪念会的演说”，1924年4月4日，《孙中山全集》第10卷，中华书局1986年版，第29页。

的主要内容，以此为实现宪政民主奠定基础，这充分体现了孙中山思想中的民主性和进步性。在西方，地方自治是随着资本主义发展而产生的，是资产阶级民主制度的一项重要内容。它作为一种地方政治制度确立于英国工业革命时代，此后扩展到欧美及日本等国。清末，由于民族危机的加剧，地方自治发展成为一种具有广泛影响的社会思潮，但当时地方自治与其说是一种实现民主政治的途径，毋宁说是一种强国兴邦的手段，因此这一思潮带有鲜明的救亡性质，多注重于号召性文字和抽象的理论，疏忽于具体的程序、制度设计。满清王朝为了遏制革命潮流，挽救统治，于 1905—1911 年间推行了地方自治。由于封建统治阶级没有让人民真正自治的诚意，企图借此来强化满族贵族的专制统治，结果使这种地方自治蜕变为官治的翻版。孙中山的县自治思想是在借鉴西方民主思想，总结革命经验和深入体察中国国情的基础上逐步形成的，更契合近代中国的实际，而且，从实现民主政治的角度提出这一思想，在内容上更具有可操作性。辛亥以前，孙中山曾主张效法美国实行联邦制，在南京临时政府成立之初又因痛感中央政府的无力而主张中央集权。辛亥以后，他认识到联邦制并不适合于中国，它不仅与中国的统一传统相悖，而且会成为军阀分裂割据的凭借。另一方面，民国成立后，一直处于风雨飘摇之中，像一个空壳没有实际内容，要建成真正的民国必须从基础着手，这个基础孙中山最终确定为县自治。孙中山县自治思想的具体内容如下：

第一，以县为单位推行选举、罢免、创制、复决四项直接民权。孙中山的政治理想是建立一个“驾乎欧美之上”的资产阶级共和国，途径之一是实现直接民权。他认为在西方代议制下，人民只有选举权，议员、官吏被选出后，人民便无能为力了，要建立真正的“主权在民”的国家，必须奠定真正的民权和民治的基

础，这个基础就是由人民掌握治理国家的权力，参与国家管理。要实现这一目标，革命的政党和政府应寻找一条途径训练人民行使自己的政治权利，学会治理国家和社会，这一途径就是县自治。孙中山认为这是建设民主国家的基础，“譬之建屋然，县为基础也，省其栋宇也，国其覆瓦也，必基础巩固，层累而上，而后栋宇覆瓦，始有所附丽而无倾覆之虞”。^①从可操作层次看，直接民权不宜以广漠之省境行之，宜以县为单位，一县之事又与县民的关系密切，县民易于也乐于参与管理。从行政管理的角度看，县作为一级行政管理机构，在中国又有较长的历史传统，人民较为习惯和适应，以县为自治的单位也有利于提高行政效率和管理效率。

第二，以县为单位对人民进行运用民权的训练，提高人民的政治意识和政治能力，并进行系统的经济、文化建设。对人民的政治训导主要由革命政党和政府来担任。孙中山提出政治训导的思想是基于对近代中国国民政治素质的认识，他认为中国人民久处于封建专制统治之下，“一般人民还不晓得自己去站那主人的地位”^②，因此使民主政治缺乏深厚的民众基础而难以发展茁壮。在此情况下，由政党和政府主导对人民进行适当的政治训练是一种积极推进民主政治的做法。对人民的训练可视为是一种民众动员方式，由此可以改变国民对政治的传统态度，推动他们积极投入政治生活，学会表达自己的权利与要求，实现由“臣民”到“公民”的转变，为建成民主政治奠定基础。从现代化的角度看，这是政治现代化进程中的重要一环。孙中山对近代中国国民的知

^① “发扬民治说帖”，1923年，陈旭麓、郝盛潮主编：《孙中山集外集》，上海人民出版社1991年版，第37页。

^② “在上海中国国民党本部会议的演说”，1920年11月9日，《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第401页。

识能力作了较低估计，这反映了刚从满清王朝的羁绊下解放出来的中国国民素质较差的事实，但他并不认为国民天生如此，而认为这主要是由于他们久处于专制之下，缺乏民主传统与民主习惯造成的。他认为这种状况可以改变，坚信“民国之主人，今日虽幼稚，然民国之名有一日之存在，则顾名思义，自觉者必日多，而自由、平等之思想亦必日进，则民权之发达终不可抑遏”^①。这与后来国民党政权借口人民的政治能力低下迟迟不予人民政治权利的做法显然不同。孙中山训练人民的规定是能动地提高民众政治能力的积极措施，即使从今天看来，也有合理之处。从孙中山的革命实践来看，在条件许可的情况下，他总是积极将人民的政治权利交还到人民手中，如 1921 年初，在孙中山的倡导和支持下，广东省各县试行了县长与县议会民选。可见他并未将政治训练与人民权利的行使隔离开，而是二者兼而有之。综上所述，在孙中山看来，对人民的政治训练与人民权力的行使是紧密结合在一起的，对人民施以训练是为了提高其政治能力，这种训练不是训导者的单方运作，而是训导者与人民的双向行为，人民始终是权利的主体，训政者只能指导人民行使权利而不是取而代之，方向和目标明确一致的，这一点与后来国民党政权的训政做法有明显区别。

第三，以县为地方均权的基本单位。实行县自治，首先必须赋予县应有的自治权利与地位，对此孙中山主张合理划分中央和地方的权限，实行中央与地方均权，而以县为地方均权的基本单位。他认为如果以省为单位划分中央与地方权限，则等于集权于一省，人民无法直接行使这些权力，因此他主张将中央与地方权力的划分与人民权力的行使结合起来，而县自治正是实现这种结

^① “三民主义”，1919年，《孙中山全集》第5卷，第190页。

合的理想模式。

对于县自治的制度，孙中山没有进行具体设计，他曾对当时美国克利浮莱城（今美国俄亥俄州克利夫兰市）的最新地方自治制度作了详细介绍。据他介绍，该城县长及县议会皆由人民选举产生，县议会行使立法权，县长总揽行政权，下设六局，县民对官吏有罢免权，对法令有创制和复决权，他认为实行这一制度才能做到主权在民。他表示“今当取法乎上”^①，希望在中国实行，可见这一制度是符合孙中山的构想的。关于孙中山构想的县自治的具体方案，主要是在县自治之初次第办理清户口、立机关、定地价、修道路、垦荒地、设学校六项事务，其中清户口是确定一县之中享有权利与承担义务的主体；立机关是成立县自治机构，县自治开始之初人民享有选举权，由人民选举产生立法机关和行政机关；定地价是在此基础上按值百抽一原则征收地价税，作为县自治的经费和增加地方收入；其他是经济文化建设的内容。

在孙中山构想的县自治中，地方自治权完全归之于县，中央政府只有指导监督权，这与英美法系国家的地方制度颇为相似。在英美法系国家，地方自治机关享有较大的自治权，中央政府对地方权力的行使一般不加过问，地方官员直接由当地居民选出，中央政府对地方自治政府的监督以立法监督为主，避免行政干预。与前者不同的是，孙中山构想的县自治中人民将逐渐享有四项直接民权，而不是仅仅行使选举权一项政治权利。

（2）以党治国

对党权的重视是孙中山训政构想的突出特点。现代意义上的

^① “在沪举办茶话会上的演说”，1916年7月17日，《孙中山全集》第3卷，中华书局1984年版，第328页。

政党是随着西方资产阶级革命的兴起而出现的政治组织，是近代社会发展不可或缺的领导力量。孙中山不仅亲自领导了中国早期的政党活动，同时创立了一套政党理论。孙中山十分重视政党的作用，主张在训政时期实行以党治国，以此保证训政的正确方向。他曾倾心于欧美式的“以党治国”即政党政治，然而在中国封建势力盘根错节、资产阶级民主革命没有彻底完成的情况下，效仿这一模式只能流于形式，而且在欧美式的“以党治国”模式下，实际权利仍为少数“知识阶级”所垄断而不在人民手中。因此辛亥以后，孙中山开始探索新的政党模式。苏俄革命的成功给了他很大启发，他决心学习苏俄式的建党与“以党治国”模式，并以此为基础形成了一套完整的“以党治国”思想。

孙中山以党治国思想的具体内涵为：第一，以党治国的党是一个革命政党。在改组国民党过程中，孙中山根据苏俄的建党模式对国民党加以改造，力图把国民党建成一个苏俄式的革命政党。他要求国民党要为革命的三民主义奋斗，要以工人、农民等革命的阶级为依托；党员要有为革命利益牺牲个人自由幸福的精神，“要将革命事业作为本人终身事业……为主义而牺牲，为主义而奋斗”。^①第二，党要实行民主主义集权制的组织形式。改组后的国民党采取了民主主义的集权制，即党的权力主要集中于各级党组织而不是个人，由党员选出的各级党的代表大会是各级党部的最高权力机关，由代表大会选出的各级执行委员会是执行机关，采取委员会议制议事原则，防止集权于个人。（鉴于孙中山在国民党中的崇高地位，国民党“一大”仍为他保留了握有大权的总理一职，这仅是因人而设的，不是定制。）第三，在党政关

^① “在广州大本营对国民党党员的演说”，1923年11月25日，《孙中山全集》第8卷，中华书局1986年版，第435页。

系方面，他强调的是主义治国而不是党员治国，党外人士如有才能也可以做官。在具体形式上，主要效仿苏俄，“把党放在国之上”；“握权更进一步”^①。第四，以党治国不是一党治国。孙中山不认为从事革命是国民党的专利，他希望与其他进步政党联合起来共同进行革命。因此，对于其他政党，不排斥其存在，而主张它们加入国民党，组成革命联盟，共同为国家奋斗。这是一种开放的政党观。

孙中山的“以党治国”思想不仅指由党来指导国家政治，也包括由党来控制军队。在他的革命实践中，曾以革命志士、会党势力、军阀等作为革命的力量，他们或太弱小，或不足恃，特别是军阀军队的屡附屡叛，使孙中山深受其苦，他深切感到必须建立一支能为“党的主义”奋斗的“党军”。最新材料表明，孙中山的这一认识源于鲍罗廷等人的启发。后来，孙中山派以蒋介石为首的“孙逸仙博士代表团”赴苏俄，主要目的之一就是考察苏俄红军中的政治工作制度。其后，在苏俄帮助下成立了黄埔军校，培养党军骨干，然后以黄埔学生军为基础建立了真正的党军，在军队中设置了党代表和系统的政治工作制度，党代表被赋予发布效力等同于指挥官的命令、监督军队行政等权力，体现了党权至上的原则。

（3）中央与地方政制

孙中山将国家权力划分为政权和治权两种，其中政权由人民行使，治权由政府行使。孙中山主张实行权能分治，既保证人民有权，又使政府有能，更好为国民服务。为实现政府有能，他主

^① “关于组织国民政府案之说明”，1924年1月20日，《孙中山全集》第9卷，第103—104页。

鲍罗廷：“关于南部中国状况的报告”（1923年12月10日），见《联共（布）共产国际与中国：文献（1920—1925）》（俄文版），第330页。

张根据五权宪法建立五权分立制政府，即将政府权分为行政、立法、司法、监察、考试五种权力，分别由五种机构独立行使，这是他吸取古今中外政治建制之长而创立的政体模式。他认为西方的三权分立制固然可以避免集权于某一机关和个人，可是容易造成议院专制而使政府无能，而且三权分立之下没有监督政府的专门机关，官员的选拔与任免也多以当政的党派或个人为取舍，这都是不完善的。他认为中国古代的皇帝专制制度虽不足取，监察与考试制度却正可以弥补西方三权分立之弊，因此他将西方的三权分立与中国古代的监察与考试制度融合在一起，提出五权分立的政府构想。这种政府形式既可防止西方式的议院专制，保证政府有能，又避免了个人集权专制的危险。按孙中山的构想，五院制政府可以在训政时期试行，为宪政时期建立完善的五权宪法式政府做准备。在他的设计中，训政开始后中央政府要实行不同于军政时期的统治职能的转变。军政时期政府主要是领导人民进行革命、破坏、扫除旧污，训政时期则应致力于领导国家建设，在政治方面要训练人民行使民主权利，指导和扶持县自治。辛亥革命以后，孙中山逐步形成了“以党治国”的思想，其中一个重要内容是由革命政党对政府进行指导监督，防止政府行为偏离训政的方向，保证训政的完成。

孙中山还对训政时期政府和军队的关系提出了自己的意见。近代以来，军队在中国政治中扮演着特别重要的角色，军权超出了自身应有的职能，“等法律于弁髦，视国事如儿戏”，^①严重影响了社会的正常发展。训政时期，国家仍要维持一定数量的军队，而军政关系则成为这一时期关乎建设成败的重要问题。孙中

^① “明正段祺瑞乱国盗权罪通令”，1917年10月3日，《孙中山全集》第4卷，中华书局1985年版，第208页。

山对军队问题极为重视，他总结了自己长期的革命经验及苏俄革命成功的启示，主张由革命政府和政党来控制军队。他认为军队与政府的职责不同，前者用来保护国家，不宜治理国家，“用人行政，政府自有权衡”^①，反对武人把持政权，认为这样会导致“法律不能生效，民权无从保障，政治无由进化，权力争竞，扰攘不已”。^②为防止军人干政，他反对军队由武人控制，因为这不仅会引起战祸，还会陷国家财政于绝地。^③

在地方政制中，对于县自治前文已有论述。关于省制，孙中山曾主张省自治，这一方面是出于反对中央集权和专制统治的需要；另一方面他认为各地自有其风气所宜，应拥有自治权进行因地制宜的管理。辛亥革命以后，其观点逐渐改变，认为“言地方分权而以省为单位者，仍不啻集权于一省也”，^④省自治或联省自治只会成为军阀分裂割据的借口。他不赞成省完全自治，主张维护国家统一，又反对中央集权，认为统一不同于集权于中央，省应享有一定的自治权，对集权专制的反对是孙中山一贯坚持的。省的地位是位于中央与县之间，承上启下，一方面根据中央的意见处理地方政事，一方面对县自治进行监督。在这一点上，孙中山对省制的设计与大陆法系国家的地方自治制度有某些相似。在大陆法系国家，地方自治机关的权限较小，中央政府对自治事务有最终决定权，地方官员都具有中央政府驻地方代表的身份，中央政府对地方自治机关的监督以行政监督为主，可随时发出强制性命令令其执行。

^① “申斥刘其贤等电”，1922年3月7日，《孙中山全集》第6卷，中华书局1985年版，第90页。

^② “复黄炎培函”，1918年12月4日，《孙中山全集》第4卷，第520页。

^③ “与吴南如的谈话”，1923年1月14日，《孙中山全集》第7卷，第27页。

^④ “在沪尚贤堂茶话会上的演说”，1916年7月15日，《孙中山全集》第3卷，第

(4) 中央与地方关系

中央与地方关系反映了政治体系中的纵向权力结构，决定着权力和利益在国家不同层次的分配。它一直以来是政治领域的重要问题，直接影响着国家与社会的稳定和发展。孙中山对此极为重视，进行了深入和富有创造性的探讨。他总结了古今中外处理这一问题的成败利弊，认为一味中央集权或一味地方分权都是不可取的。他认为中央过度集权不利于发挥地方优势，地方过度集权则容易造成国家分裂，因此试图“于集权、分权之间，酌盈剂虚，斟酌适当”^①，提出一种更合理的模式。他主张以事权性质划分中央与地方权限、实行中央与地方均权，即“要之研究权力之分配，不当挟一中央或地方之成见，而惟以其本身之性质为依归。事之非举国一致不可者，以其权属于中央，事之应因地制宜者，以其权属于地方，易地而分类，而为科学的分类，斯为得之。”^② 即不偏于中央集权与地方分权，希望以此达到中央与地方权力的合理划分和平衡。中央与地方关系是政治领域的一个难题，这一问题的本质是中央与地方的权限划分，均权和以事权性质划分二者关系原则的提出为后人解决这一难题提供了重要借鉴。只是孙中山仅仅提出了一种划分中央与地方权限的标准和原则，至于如何在实践中实现这一准则，则是需要后人不断探索与总结的。

(5) 国民与国家关系

在训政时期为完成建设国家的重任，孙中山对国民与国家关系作了专门规定。其主要内容为：国民有接受政治训练、建

^① “发扬民治说帖”，《孙中山集外集》上海人民出版社 1991 年版，第 37 页。

^② “中华民国建设之基础”，1922 年，《孙中山集外集》，上海人民出版社，1991 年版，第 33 页。

设地方自治的义务，政府有训导国民、指导地方自治建设的义务，“政府当派曾经训练考试合格之员，到各县协助人民筹备自治”。^①人民逐步享有选举、罢免、创制、复决四项直接民权，“凡成年之男女，悉有选举权、创制权、复决权、罢官权。而地方自治草创之始，当先施行选举权”^②，此外还应享有一系列作为个人应享有的自由权利，如言论、出版自由权等。对人民的这些自由权利孙中山主张不应予以限制而应加以保障，他曾说：“确定人民有集会、结社、言论、出版、居住、信仰之绝对自由权”^③，“当全力保障人民之自由”^④，反映了他彻底的民主主义精神。

在孙中山的训政设计中，并不是每一位国民都能够享有一切自由权利。孙中山不是西方的“天赋人权”论者，他曾说：“国民党之民权主义，与所谓‘天赋人权’者殊科，而惟求所以适合于现在中国革命之需要。”^⑤他提出民国之民权惟有拥护民国之国民即真正反对帝国主义的個人及团体才能享有，而反对民国之人如卖国罔民以效忠于帝国主义及军阀者则无权享有。孙中山是一位民主主义者，更是一位爱国者，在个人与国家利益之间他是倾向于后者的。他认为在革命与建设时期，人人都有投身革命与建设的义务，这是人民享有权利的前提，正如他所说：“欲享权利

^① “国民政府建国大纲”，1924年1月23日，《孙中山全集》第9卷，中华书局1985年版，第127页。

^② “地方自治实行法”，1920年3月1日，《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第221页。

“中国国民党宣言”，1923年1月1日，《孙中山全集》第7卷，中华书局1987年版，第3页。

“北上宣言”，1924年11月10日，《孙中山全集》第11卷，第295页。

“中国国民党第一次全国代表大会宣言”，1924年1月23日，《孙中山全集》第9卷，第120页。

必先尽义务”^①，在个人自由与国家自由的关系上，他强调国家自由重于个人自由，个人自由须服从国家自由，认为军人和革命党员作为保卫和建设国家的支柱，应牺牲个人的自由权利，服从于集体，团结一致为国为民奋斗。这些规定对保证训政工作的顺利完成有积极意义。

(6) 训政的期限和向宪政的过渡问题

孙中山曾规定训政的期限为 6 年，但并没有始终坚持这一期限。在他主持制定的《中国国民党总章》与《建国大纲》中就没有再作规定。1924 年北京政变发生后，北方的革命形势一度好转，孙中山当时对革命前途充满了信心，曾断言如果能够在北京自由活动去宣传主义，组织团体，“极快只要半年便可以达到实现三民主义、五权宪法的主张，极慢也不过是要两年的工夫便可以成功。”^② 这种估计固然过于乐观，但反映了孙中山早日结束训政、实施宪政的强烈愿望。

在训政的工作基本完成后，为实现向宪政时期的平稳转变，孙中山设置了一个过渡阶段。从实践的角度看，革命与建设的各阶段之间都存在着必然联系，不能截然分开，对过渡阶段的设计是必要的。在训政后期，建设县自治的工作已基本完成，过渡阶段的主要任务是进行中央层次上机构的设置与宪政法律制度的创立。在《建国方略》和《中国革命史》中，孙中山规定在全国平定后 6 年，由完成自治的各县每县选举代表一人，组织国民大会，制定五权宪法，由全体人民选举总统组织行政院，选举代议士组织立法院，其他三院院长由总统经立法院同意任命。上述工

^① “在石家庄国民党交通部欢迎会的演说”，1912 年 9 月 21 日，《孙中山全集》第 2 卷，中华书局 1982 年版，第 477 页。

^② “在广州各界欢送会的演说”，1924 年 11 月 12 日，《孙中山全集》第 11 卷，中华书局 1986 年版，第 308 页。

作完成后，革命政府归政于民选总统，训政时期即告结束。在《建国大纲》中，孙中山又规定在训政结束前，中央设置五院，五院院长皆由总统任免，召开国民大会制定宪法。尽管两处过渡阶段中中央政制建设的具体内容规定不尽相同，在孙中山的训政设计中有一个由训政到宪政的过渡阶段是肯定的。

3. 若干评价

(1) 孙中山对训政时期的政治设计既有建设县自治等自下而上由地方而中央进行民主政治基础建设的方面，又不乏由革命政党指导训政、由政府实施训政的自上而下保证训政目标实现的内容。他认为，只有这样才能保证中国宪政的实现，这在一定程度上符合在中国特定国情下建设民主政治的客观要求。当中国现代化的脚步艰难迈出时，国际上强邻环伺，外侮日深，国内条件更是先天不足。当时中国经济落后，尚未摆脱自然经济阶段，在封建专制统治的长期影响与儒家文化的浸润下，国民的民主意识与政治能力低下。在这种情况下，要完成现代化过程中的民主政治建设可谓步履维艰、任重道远。即便是在有着较悠久民主传统的西方国家，其资本主义民主制度的确立和发展历程也是漫长而艰难的。在这样的条件下建设民主政治，不能不针对中国的具体国情，吸收各方面的经验，进行合理规划，尽量减少现代化进程中的挫折，少走弯路。具体而言，应立足于地方，首先致力于基层民主事实的实现和民主制度与规范的确立，提高人民的民主意识和政治能力，为民主政治的实现奠定基础。同时，需要中央政府和执政党的强有力领导，保证民主政治建设的正确方向 and 目标的顺利实现。孙中山从长期的革命实践特别是民国失败的教训中探索出这一条由下而上兼及由上而下的民主政治建设道路，闪烁着真理之光，同时，对我们今天建设有中国特色的社会主义民主政治也有借鉴意义。

近年来，党和政府实行了村务公开、村长民选等一系列农村基层民主制度的改革并初见成效。这说明国家开始重视民主政治的基础建设，对民主建设规律的认识正日趋深入，也表明研究孙中山政治思想在今天仍有重要意义。

(2) 孙中山在世时，他的训政构想没有经过实践的充分检验和修正，这是当时历史条件的限制造成的。同时也不能否认，在孙中山的训政设计中还存在着一些不尽完善甚至空想之处，其中有些问题还要留待后人思考和解决。

孙中山的政治思想具有鲜明的理想主义色彩。他常说“取法而后来居上”、“一劳永逸”，认为吸取古今中外之长建立一种完善的政治制度就能实现富强民主，然而他忽视了制度的复杂性。一种制度的实行，往往不是自身展开的结果，而是依托于其所在社会的经济发展水平、社会价值观念、文化心理、历史传统等因素，离开这些而谈政治制度，制度就成了无本之木、无源之水，失去了生命力。如孙中山虽然对县自治进行了具体设计，却没有提出根本上变更旧的经济制度的要求，在此条件下谈论县自治是一种近乎乌托邦式的空想。如果没有改变以封建土地私有制为核心的旧的经济制度的变革，人民得不到经济上的自主权，那么政治权利的行使便没有物质保障，在此基础上直接民权和全民政治都是难以实现的。人民的民主权利缺少必要的物质基础，很可能只是形式上的。

又如，孙中山强调在训政时期要实行以党治国，这有合理之处。在中国这样一个现代化起步较晚的国家，在现代化进程中需要强有力的政党领导，一方面能保证现代化目标的实现；另一方面又可发挥整合各种政治力量的功能，不断扩大政治体系，吸纳被动员起来的各种新兴政治力量，保持社会稳定。但如何确保在现代化进程中执政党能够不断顺应时代发展的潮流，反映国内人民的民主要求，不断开放国家的政治体系，容纳更多的公民和政

党参与国家政治？权力本身具有独占性和排他性，一党专政的危险是存在的。就政党内部来说，在革命年代迫于严峻的形势，党内容容易出现集权于一人的状况，而在现代化进程中，适应政治民主化的要求，党内也应实行民主，建立一套民主制度，但如何保证党内民主，成为政治民主化的率先示范者？同时，垄断的权力必然产生腐败，那么在现代化进程中，如何建立一系列有效的监督机制，防止执政党腐败和变质？对这些重大问题，孙中山未能予以切实解决。

在西方政治思想中，一般认为人性本恶，正如西方学者所说，“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。……毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制，然而经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”^① 基于此，西方国家的政治制度不管内容如何，都强调权力间相互监督制衡，以防止腐败、个人独裁等现象的发生，虽然这种体制也难以完全避免腐败甚至有时出现个人集权，但上述制度毕竟能起到一定制约作用。而在中国，对中国传统与中国人影响巨大的儒家思想认为人性本善，正如蒋梦麟所言，“我们中国人一向相信人之初性本善，认为邪恶的产生只是缺乏正当的教育而使善良的本性湮没。”^② 在此思想指导下，中国人重视道德教化而忽视制度建设，强调内省而忽视外在的制度制约，认为许多社会政治问题是由于人心不良而非制度不完善。孙中山曾受欧风美雨的洗礼，较为重视法律制度建设，但他还没有完全摆脱传统儒家思想的影响。这表现在他对训政的政治设计上，就

〔美〕汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆 1998 年版，第 264 页

② 蒋梦麟：《现代世界中的中国——蒋梦麟社会文谈》，学林出版社 1997 年版，第 98 页。

是带有浓厚的理想化色彩，对政治生活的复杂多变与人性的弱点等缺乏必要的估计与预防。如孙中山主张以党治国，他的愿望是美好的，也是真诚的，可是他对国民党自身存在的问题，对社会现实的复杂性缺乏深刻的认识，没有制定相应的制度与可行的措施，这就显得有点过于乐观了。以党治国设计中的这一缺失使其隐含着一定的消极甚至是危险的因素。首先，片面强调以党治国，把党放在国上，就会过分注重党权，削弱政府权，造成党政难分甚至以党代政。其次，过分强调国民党至高无上的权利，容易导致国民党对权力的垄断和日趋腐败。这些消极因素后来不幸为国民党统治者所利用，成为其专制独裁的借口。

综上所述，孙中山对训政时期的政治设计是对中国的民主政治建设道路所进行的理论探索和框架性的建构设想，其中所体现的一些基本精神和原则是积极的、可取的，如重视民主政治“基石”的建设；主张走自下而上和自上而下相结合的民主政治发展道路；主张直接民权；对军政关系与党军关系的设计等。另外，如前所述，孙中山的训政设计中也存在着诸多不完善之处，这为后人的实践带来了困难，也为后人的曲解提供了可能。作为孙中山事业的真正继承者，应是继承其思想中的根本精神和原则，沿着他所提出的正确方向继续前进，纠正、克服其不完善、不科学的方面而不是相反，判断其后继者的作为是否进步，这应该是基本的标准。

（二）胡汉民等人的训政思想

如上文所述，孙中山提出了对训政时期的政治设计，这一设计只是他对训政时期国家建设的框架性构想，许多内容还是初步的。要将这些构想付诸实施，尚需要后人对其加以丰富和发展。南京国民政府建立后，国民党宣布遵照孙中山遗教进行训政建设，需要把

孙中山的训政构想具体化。在此形势下，国民党各个派别提出了不同的训政构划，以图影响训政时期的各项制度和政策。

1. 胡汉民的训政思想

胡汉民，（1879—1936），字展堂，广东番禺人。早年两赴日本留学，1906年在东京法政大学速成部毕业。1905年加入同盟会，同年任孙中山的秘书，并一度负责《民报》的编辑，后参与发动两广起义和广州新军起义。辛亥革命爆发后，先后任广东都督及孙中山大总统府秘书长。1924年国民党改组后，担任国民党中央执行委员、中央政治委员会委员。1927年参与“四·一二”反革命政变，力主清党。南京国民政府成立初期，曾主持党政事务，1928年1月与孙科及伍朝枢赴欧洲考察，同年8月回国。

胡汉民既是国民党内的元老派，长期追随孙中山，又以党内理论家著称，对孙中山的思想及国民党理论有较为精深的研究。胡汉民处于这种地位，在训政开始之际，自然成为国民党内有关训政问题的权威诠释者。孙中山逝世后，胡汉民时时以继承和实施孙中山遗教为己任，而即将开始的训政正是实现这些目标的关键时期，因此在军政向训政转换之际，胡不失时机地提出了自己的训政构想，并希望借助自己的影响加以实施。

1928年6月初，国民革命军和平接收平津地区，北伐初告成功，15日南京国民政府发表对内对外宣言，宣布中国统一大业“正告完成”，“此实结束军政，开始宪政之时也”。6月3日，胡汉民、孙科等自法国巴黎致电谭延闿向国民党二届五中全会提出“训政大纲案”。6月18日，胡汉民又自柏林寄回训政大纲提案说明书，阐述6月3日提案的原则与制度。^①这些文电集中反映了

蒋永敬：《民国胡展堂先生汉民年谱》，台北商务印书馆1981年版，第427、428页。

胡汉民等人对训政的政治构想。

(1) 关于训政的目的与原则。

胡汉民提出训政的目的在于宪政之完成，是实现宪政的阶梯，经过这一阶段要将政权付诸国民。此阶段的根本原则是要实行以党治国，“一切权力皆由党集中，由党发施政府，由党员任保姆之责”。^①他将孙中山的权能分治思想加以发挥，来论证他的以党治国思想。孙中山将权力划分为政权和治权，政权属于人民，治权属于政府，政权控制治权，人民求其有权，政府求其有能，是为权能分治。胡汉民则提出训政时期由国民党代替人民行使治权，治权仍交给政府，党对政府有当然的控制权，他说“现在是以国民政府来行使治权，而以党来代理人民的政权”^②；“党一面代表人民行使政权，一面组织好一个政府，将治权交给它”，“政府所有的治权，可以认为‘能’，以与党所代行的政权的‘权’相对峙”^③。将以党治国与孙中山的权能分治思想联系起来，增强了其理论上的正统性与权威性。胡汉民还将国民党看成是训政时期民意的化身，指出“我国现在还是民权未能实现之时，代行政权者为党；党有主义，有政纲，政府遵照党的主义政纲去实行，就是尊重民意，否则就是违反民意，就称不起‘国民政府’”^④，借此又为以党治国加上了“民意”的光环。他认为要根据以党治国思想进行训政建设，在制度上必须注意三个原则，或

^① “训政大纲说明书”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版。第412页。

^② “党治的政府”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版。第408页。

^③ “什么是监察院的职责”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版。第527页。

^④ “党外无政政外无党”，《胡汉民先生文集》台湾国民党中央党史会1978年编辑出版。第220页。

处理好三个方面的关系：“就党与政府之关系言，当必求其有巩固之重心，政府必求其有适宜之组织”；就权能之关系而言，“党为训政之发动者，须有发动训政之全权，政府为训政之执行者，须有执行训政之全责”；“就党与政府二者在训政时期中与人民之关系言，则党之目的，在以政权逐步授诸全国之民众，政府之目的，在于逐步受国民全体直接之指挥与监督”，通过这三个原则明确了党与政府的关系和建设训政的途径。^①

胡汉民指出了以党治国与一党专政和阶级专政的区别，“一党专政与阶级专政，其精神与目的，皆以政权专于一党或一阶级为归宿。本党训政，则其精神与目的实以党权付诸国民为归宿。前者为专制的，而后者为民主的。其趋诣正相反也。”^② 在这一点上胡汉民对训政与以党治国目的的认识与孙中山的设想是基本一致的。关于实现以党治国的手段，孙中山主张“以党义治国”，没有明确说明实行以党义治国的具体形式，他注重的是党的主义的实现。胡汉民则提出“必须使整个中国政治的领导权集中于党，才能由党去实行主义与政策”。^③ 即主张以党来集权。因此，胡的党治原则在目的上是民主的，在手段上仍是专制的。

(2) 关于训政的具体体制。

第一，在党政关系方面，胡汉民主张以国民党中央政治会议为实行训政的最高指导机关，有权讨论及决议建国大计、行政方针、对外政策、政府各院委员、各部长人选、军事大计等，决议由政府常务委员负责执行。中央政治会议对外不发生直接关系，不直接处理政务。他特别提出以国民政府常务委员为中央政治会

“训政大纲提案说明书”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第412页。

同上。

^③ 《三民主义月刊》第1卷第5期。

议当然委员，目的是加强二者的联系，增强政府在决策中的影响。可见，在党政关系的整体框架上，胡汉民主张以党来统政，特别在中央层次，国民党中央应拥有对国民政府强有力的领导权和制约权。另一方面，胡汉民所主张的以党统政是以整个的党来领导整个的政府，在具体的政治活动中党政应有明确的分工，并不是党政重合或以党代政。他曾多次谈到党政分工的道理，如“我们现在由于很多人没有明了党治的精神与作用，以及政与教的分工合作的道理，误解了党权高于一切的话，所以比人家多出毛病来，要知政的工作是由党交给政府去做的，教的工作，领导人民，训练人民，是必须由党自己做的。政教分工而合成党治，事实上党部决不会同政府的事权冲突”^①。胡汉民既主张以党统政又主张党政分工，并坚持认为二者可以很好地统一起来，这种设想过于乐观，事实上二者之间存在着不小的矛盾。实行以党统政，党权高于政府权，根据权力的特性，具有强势性的党权必然会不断扩张，直到遇到障碍为止，因此除非对党权进行有效的体制外制约以及对党政分工有明确划分，在实践中党权凌越政府权的现象很难避免。后来国民党的政治发展也印证了这一点。

第二，在党军关系方面，他主张党政军一体化，实行以党统政、以党统军，政、军同融于党之中，统一于国民党的领导。党和军只有紧密地联系在一起，才能更好为革命服务，他提到“党好像是耳目，军队好像是手足，彼此永不分离，心心相印，息息相通，凡事都做得灵便敏捷，结果才为主义而奋斗，彼此共同做了主义的主体”。^②他认为党政军各有自己的分工，“要政治上轨

^① “党部在训政时期的责任”，《胡汉民先生文集》第2册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第185—186页。

^② “军人要懂得政治”，《胡汉民先生文集》第4册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第924页。

道，革命能成功，必先使一切军人，能守住自己的本分，走自己应走的道路”，必须“视军队为国家武力，不应视军队为个人财产”。^①他明确提出“军事不可妨碍政治，破坏党务”^②，这种观点在当时是有积极意义的。对于党军关系，他比较推崇当时土耳其的做法。他考察土耳其后，认为该国实现了“军队党化，党军队化”，并且做出了很好的成绩。他认为“军队若不党化，可以成为军阀”，土耳其军队之所以没有割据的弊病，“完全是整个党的精神结晶起来的”。他主张中国也要像土耳其那样，“使军队不成为军阀的军队，而成为国家的军队”。^③在党军的具体关系方面，他认为应依据孙中山的权能分治学说，使党有权，军队有能，并使军令、军需离军队而独立。军队的权属于产生军队的党，军队的能属于军队组织的本身。权在党，军队便会绝对接受党的命令，服从党的指挥；能在军队，军队便能充分发挥军队的效用，党的统治才能在这点上切实地实现。军事独裁之所以形成，在于军事领袖能总揽军权，士兵只是军事领袖的奴隶，军队只是军事领袖的私产；军队需要军事领袖个人来维系，军队的向背也只是以军事领袖个人的意志为转移，所以“军事领袖不要党，整个军队便不要党，军事领袖反革命，整个军队便随之反革命。这固然是军事领袖怀着封建思想之过，实在也是军制本身之过”。军队只是推行党的政策的一架机器，发动的权力应操之于党。具体而言就是将军队的权能分别，凡军队的内部工作，如训练、作战计划，作战中的调遣、指挥、命令等，可划归军队；军队的成立、解散、调防、组织、决定动向，凡是一切根本的权力，则属

《胡汉民先生年谱》台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 469 页。

^② 《胡汉民先生文集》第 4 册，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 1011 页。

“胡汉民自传续篇”，《近代史资料》1983 年第 2 期，中国社会科学出版社出版。

于党，均需另由政府来执掌，不附属于统一的军事系统之下。^①

第三，在政府体制方面，他提出要实行五院制。孙中山只是主张在宪政时期按照五权宪法建立五院制政府，对于在训政时期建立什么形式的政府没有明确的论述。对于这一含糊之处，胡汉民凭借对孙中山思想的深入研究及在国民党内的元老地位，做出了权威性的解释。他认为，既然宪政时期要成立五院制的国民政府，那么“假如不在训政时期先有试行五院的预备，将来到宪政时期，骤然行起那种分立的五权来，一定不行”；现在将五院制试行起来，可以巩固将来宪政的基础。另外，南京国民政府形式上统一全国后，统治区域扩大，政府组织也应该更加周密完善，而五院制正可以符合这种需要。^②胡汉民又指出，训政时期的五院制与宪政时期正式的五院制的不同，“现在是以党建国，以党治国，乃是由党授政权于政府，使分别组成五院，而仍然合起来成为一个国民政府。将来宪政时期的五院，是完全分立的”，训政时期的五院“彼此只收联络之功，而不应有对抗之势”^③，最终统一于国民党的党权之下，即“国民政府是五院的集体，每一个院是国民政府的一体，彼此间并立而不对立，且有相互连锁的关系；对外又同受党的指挥，对于政治会议的决议同一要绝对地遵守”^④。

关于训政时期五院制政府的具体组织，是由政府常务委员分任五院院长，合五院之组织而为国民政府，从政府常务委员中指定一人为政府主席，政府主席除对外代表国家外，权力地位与其他常务委员相同。国民政府以合议制的原则运行，“国民政府公布法令及命令，由政府常务委员全体署名，或由政府主席及关系

① “胡汉民自传续篇”，《近代史资料》1983年第2期。

② 以上引文见胡汉民：“什么是监察院的职责”，《胡汉民先生文集》第3册，第526页。

③ “立法工作的三种意义及其他”，《胡汉民先生文集》第4册，第814页。

④ 同上书，第813页。

部长署名，均由政府常务委员决定之”。^①平时各院独立办理本院事务，当遇到涉及两院以上的事务时，则由国民政府委员会讨论决定，因国府委员兼五院院长，自可以充分表达各院意见，以此既可以保证五院间的分工，又能保证五院间的协调和统一。为加强决策、立法和执行之间的联系，他提出国民政府常务委员、行政院各部部长均为立法院当然委员，政府常务委员同时为行政院的组成人员。这样通过不同机构人员间的相互兼职，将决策、立法、执行能够连为一体，使三者易于沟通，提高政府效能。在司法权方面，他主张将司法行政权与司法审判权分开，以保障司法独立，因此司法行政权由行政院之下的司法部行使，司法审判权由司法院独立行使^②。关于监察院，胡汉民多次强调监察权的不可或缺。他认为当时国民党的党政人员，普遍存在泄沓、偷惰、割裂、分歧的恶习，不能努力工作，“要造成廉洁的政府，首先要杜绝贪污，整肃官方。而杜绝贪污，整肃官方，首先是监察院的责任”^③。他主张监察权独立，为此特别推崇苏俄的做法，认为苏俄的监察权“绝不与行政权相混”这种“雷厉风行的监察”；是十二分值得我们则效的”^④。但胡汉民认为监察院所拥有的只限于对政府的独立弹劾权，其他就非其所能，而属于国民党的权力范围了，因为“监察院只是受党付托，执行治权的机关之一”，“除依照党的主义与政策，以监察一切违法渎职的公务人员外，一切便不该预闻了”，“确定政策与监督行政，在目前是党的职责”。^⑤

胡汉民：《训政大纲提案说明书》。

^② “训政大纲提案说明书”，《胡汉民先生文集》第3册，第412页。

“监察权之意义及其运用”，《胡汉民先生文集》第3册，第550页。

“澄清吏治与例行监察制度”，《胡汉民先生文集》第3册，第543页。

“监察权之意义及其运用”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史

看来在以党治国之下，只有党权是绝对的，其他权力都是相对的。

胡汉民对立法极为重视，他一向推崇“法治”，主张以法治国、以法治军，认为以此可避免人治的弊病。胡汉民认为在训政时期要建立三民主义的社会和制度，不能再沿袭古代的人治方式，应以“主义和政策作立法的根据”，“创造新国家新文化的伟大原则和计划”，“制定有效用的法律”，增加国民的法律知识，养成国民的法治精神^①。关于法律的效用，他认为可以教育人民，使他们明白生活的规律，他以为“任何国家，经过大大变乱之后，事实上总得有一段物质方面的休养生息，精神方面的启发诱导的时期不可”，法律的性质则“似乎教科书”，“是教导人民于日常生活中得到共同的规律……是人民共同生活的基本训练”。^②他还认为只有法治才能根本实现和巩固国家统一，认为武力统一终非长久之计，“能够做全国统一的保障的，惟有法治一件事”。^③为此他主张立法院应是政府中最重要机构，建议立法院设 49 到 99 人，而行政院为 19 到 25 人，司法院、考试院、监察院仅为 5 到 9 人。胡汉民主张行政院只能在不抵触立法院决议时才能议决命令，由此可以使立法院在一定程度上牵制行政院，但指出立法院对行政院并没有直接的监督制衡权，“它与行政院并不处于对抗的地位，与一般国会与政府的情形不同……他完全没有监督政府的职责”^④。应该指出，胡汉民强调的

^① “编纂法典是革命建设的基本工作”，《胡汉民先生文集》第 2 册，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 351 页。

^② 同上。

^③ “立法院的各委员今后应该怎样努力”，《胡汉民先生文集》第 4 册，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 824 页。

^④ “立法工作的三种意义及其他”，《胡汉民先生文集》第 4 册，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 813—814 页。

立法工作并不是为全民立法，而主要是替国民党立法，“在训政时期，立法院是奉从党的命令，推行党的政策而施以治权的机关之一，其一切自然应该以党的注意为依归”^①，即“应依照党的决议，党的意思，代表整个的党立法”，具体而言就是以国民党的“主义政策作立法的根据”，制定三民主义的法律。^②在立法权的具体分配方面，是由国民党中央政治会议（后改称为中央政治委员会）掌握最高立法权，由中政会确定立法原则，然后由立法院按照原则起草条文和法案，“并不敢有所增删和损益”^③。这表明胡汉民的法治思想最终还是为维护国民党的统治服务的。

第四，在训政建设方面，胡汉民将县自治视为训政成败的关键。他认为建设地方自治是孙中山的训政蓝图中的核心内容，指出“办好地方自治以整饬地方政治，便是总理设施政治的中心，而由训政转移到宪政，也断然以完成地方自治为前提”^④。他认为，地方自治之所以重要，在于民主国家的组织不是由上而下而是由下而上的，将来要建设完善的民主宪政国家，必须从基础开始。他明确把地方自治规定为训政时期的中心工作，“现在训政开始，我们首要的工作，就在推行地方自治，使人民受运用四权的训练。……地方自治不办好，三民主义的国家便无由建设。”^⑤在地方自治的具体实施方面，胡汉民指出党部和政府应有明确的分工，党部负责自治的训导和宣传，政府负责具体推行，“党部

^① “二年来立法工作之回顾”，《胡汉民先生文集》第4册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第910页。

^② 《胡汉民先生文集》第4册，第778页。

^③ “二年来立法工作之回顾”，《胡汉民先生文集》第4册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第910页。

^④ 同上。

^⑤ “推行地方自治是建设国家的础石”，《胡汉民先生名著集》，军事新闻社1936年版，第629页。

只任训导，不任执行’^①。应该说胡汉民关于地方自治的认识相当深入，具有一定的民主取向。但另一方面，胡汉民作为国民党统治的捍卫者，在当时内忧外患交迫、国民党统治不稳的情势下，他对地方自治的论述不可避免地带上了浓厚的实用色彩。如他认为导致当时地方不稳定的主要因素是共产党的“捣乱”和土豪劣绅的胡作非为，要消灭共产党的革命势力和打倒所谓的土豪劣绅，必须实行地方自治，因为“人民如果有组织，有训练，就没有漏洞被共产党和土豪劣绅钻进来作祟”，而要组织民众和训练民众，不能依靠官治，只能依靠地方自治，所以“我们现在最重要的工作是实行地方自治，惟其如此才能摧破一切土豪劣绅和共产党的坚壁高垒”^②。显然胡汉民对地方自治的这些阐述带有很强的工具色彩，地方自治本来是近代民主政治的重要形式和保障，胡汉民却用来作为打击共产党革命力量的工具，即以民主的手段达到专制的目的，二者的矛盾是很难调和的，这必然会使国民党的地方自治陷入难以解决的矛盾之中。

孙中山提出了五权宪法的思想，对五权制的具体形式没有阐述，而胡汉民的设想至少在理论上是较为接近孙中山的五权制政府思想的。如胡汉民在确立五权分立时，对加强五权间的联系作了较多设计，这是符合孙中山提出的五权之间既相互分立又相互协作的精神的。整体而言，胡汉民对训政时期国家建设的一系列论述是将孙中山的训政设计进一步具体化了，对孙中山的思想有所继承和发展。但作为国民党的领导者，他更关心的还是如何确

^① “自治生产与教育”，《胡汉民先生文集》第3册，第580页。

^② “怎样做到以党治国与何以要完成地方自治”，《胡汉民先生文集》第3册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第600页。

保国民党在训政体制中的权力独占地位，这是其训政构想的核心所在。胡曾说“建国治国的大业简直是舍国民党其谁”，训政时期“不能容许许多党来合治，是要惟一的自己担任的”。^①这一指导思想与民主原则相矛盾，却是国民党最需要的。对于孙中山训政思想中的一些不足，胡汉民并没有提出相应的补充。特别是对于训政的一些关键问题，如怎样有效监督和制约训政时期独揽政权的国民党，避免国民党的专制独裁，如何确保成功实现由训政到宪政的平稳过渡等，胡汉民并没有拿出有效的解决办法。之所以如此，一方面可能是由于训政理论自身的欠缺，难以为上述问题提供具体的方案；另一方面，上述问题都牵涉到国民党的统治权问题，胡汉民既不愿意限制国民党的权力，或明确指出国民党归权于民的期限，同时又不愿意给人留下国民党不愿意放弃政权的口实，于是对这一问题故意避而不谈吧。

胡汉民的上述提议成为相当长一段时期内国民党统治中国的理论基础，蒋介石就曾说“国府成立以来，百分之九十悉依汉民之主义”。^②1928年10月，国民党中央会以胡的上述提案为基础通过《训政纲领》，此后的国民党三全大会又加以追认，确定了国民党推行训政的基本精神和制度框架，1931年国民会议通过“训政时期约法”，将《训政大纲》照搬进去，进一步以国家根本大法的形式确认了胡的训政构想。

2. 蒋介石的训政思想

在国民党政权中，蒋介石的个人权威日益增强，对训政体制的发展有着决定性影响。胡汉民的训政规划虽然对训政体制的建

^① “怎样才能继承总理的志业”，《胡汉民先生文集》第4册，台湾国民党中央党史会1978年编辑出版，第1251、1252页。

胡汉民：“三民主义的立法精义与立法方针”，《国父思想论文集》，台湾中华民国各界纪念国父百年诞辰筹备委员会1965年版，第391页。

构起了主要指导作用，但主要体现在某些制度和机构设置等方面，蒋介石的思想和作为则影响着训政体制的实际运行和发展趋向。

在训政的基本原则方面，蒋也主张“以党治国”，他认为“政府是由党产生出来的，党是政府的一个灵魂，政府完全要党来指导，要党员来拥护，辅助，才能施行我们党的政纲。”^①蒋特别指出国民党的三民主义“是中国最适用的一个中心思想，要拿三民主义来统一全国的思想”，三民主义“为中国惟一是思想，再不好有第二个思想来扰乱中国”^②。孙中山主张在训政时期实行以党治国，是以革命政党的领导来实现革命的目标，保证训政的方向，这一原则在蒋介石成了对国民党一个党、一个主义的片面强调。在统治方式方面，蒋的思想具有浓厚的专制色彩。他认为中国不具备实行民主的条件，因为环境险恶，“中国的人民大都是知识缺乏，思想都是复杂不纯”，因此要实现民主无论在党内党外“非经长期训练不行”，实际上将政治训练与民主实践割裂开来，他强调“不能借民主的名来离散团结，挟制党国，不能放任虚伪的民主势力，来破坏革命的纪律，扰乱革命的秩序”。^③这其实是为其专制独裁统治寻找借口。蒋还声称：“现在有些党员认为我是独裁者，认为我大权独揽，因而起来反对我。我认为，孙中山先生把我当作革命者，才把这个大权交给了我。因此，一切反对我的言行都是反革命。”^④公然把

《党员的责任和地位与组织纪律之重要》，1926年8月，见张其昀主编：《先总统蒋公全集》（一），台北中国文化大学1984年版，第518页。

蒋介石：《中国建设之途径》，1928年7月，同上书，第557、558页。

蒋介石：《青年底地位及其前途》，1929年7月在北平发表，同上书，第600页。

〔苏〕A. B. 巴库林：《中国大革命武汉见闻录》，中国社会科学出版社1985年版，第90页。

自己当作革命的化身。

可以看出，蒋介石的训政思想与孙中山存在着根本差别。孙中山对民主有真诚的追求，蒋介石思想中则更多专制成分。由于蒋的实力和地位，使日后的训政体制带上明显的蒋记色彩，导致了训政体制的严重扭曲和变异。

3. 其他方面的训政思想

(1) 国民党在野派的主张

由军政体制向训政体制的转变，必然会带来一系列权力的再分配与利益关系的调整，对此国民党内的不同派系对训政体制提出了各自的构想，以求使将来建立的训政体制朝着有利于自己的方向发展，或者打起继承孙中山遗教以制定约法的旗号，挟“约法”以令诸侯，为自己增加政治资本。1930年7月，国民党改组派、西山会议派、阎锡山、冯玉祥等在野派别在北京（后移至太原）召开国民党中央党部扩大会议，打出了反蒋的旗帜。该会激烈抨击了南京国民党集团的训政措施，提出了自己的一套训政方案。他们提出这些方案在很大程度上是出于反蒋的需要，希望以此孤立蒋介石派和获得支持，并不见得要真正实行，而且这些方案也随着阎锡山、冯玉祥军事上的失败很快烟消云散，但反映了国民党不同派系对训政体制的理解与构想，因而仍有加以探讨的必要。

扩大会议派对训政的构想主要体现在太原会议通过的《中华民国约法草案》中。^①在训政的基本原则上，扩大会议派仍然主张以党治国，他们提出以中央政治会议“讨论或建议一切

荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，光明日报出版社1985年版，第856页。

政治问题及设计”“交国民政府执行”，^①这一点与南京方面实行的制度基本相同，稍有不同的是前者还规定政治会议的决议要经中央党部核定。在政府体制方面扩大会议派与南京方面的设计存在着很大差异，他们主张在未达宪政开始时期中央政府不设五院，而是由国民政府组织委员会处理国务，国民政府下设各部；值得注意的是扩大会议派主张在中央设全国国民代表会以作为国民政府的咨询和建议机关，此外还设监察院作为国民政府的最高监察机关，监察委员由各省监察分院分别选出一人，再由国民政府指定 21 人组成；在中央与地方关系方面对中央与地方的事权进行了详细划分，对中央权限采用列举主义，对地方采用概括主义，明确了中央与地方的权限；在地方制度方面比较有特色的是在省设省国民代表会作为省政府的咨询和建议机关，还设省监察分院，由各县监察委员会选举组成。在对人民自由权利的规定上采取宪法直接保障主义，即对人民自由权利的限制在宪法中明确规定，以防政府借故任意践踏人权；这也是较有特色的。

从条文上看，扩大会议派在训政体制方面对孙中山的训政构想有着较多遵循甚至是有所发展的，如孙中山在他的理论中尚没有对训政时期的民意机构进行设计，而扩大会议派关于中央与省国民代表会的设置则填补了这一缺失，体现了一定的民主精神。再如对于中央与地方权限的详细划分，孙中山只是提出了处理中央与地方关系的一些原则，前者则对这些原则进行了具体化。对这些内容，当时的国民党正统学者也认为“固有足称述者”。^②

荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会全会资料》上册，光明时报出版社 1985 年版，第 852 页。

^② 陈茹玄：《中国宪法史》，台湾文海出版社 1966 年版，第 185 页。

(2) 社会人士的观点

国民党开始训政后，随着各项建制的逐次展开，训政体制的专制性和弊病日益突出。一些原本对国民党抱以厚望的中间派知识分子不满意于这种“训政”，开始公开批评训政体制，有的还提出了自己心目中的训政方案。如关于以党治国，有人持否定的态度。如罗隆基认为一党专制或以党治国是独裁制度，与民主政治自相矛盾，结果是“政治日趋腐化，人民日趋叛离”^①，主张以民治代替党治。罗隆基还认为中国当时政治上的紊乱状况源于中国行政，而行政不良源于武人政治及分赃政治两种恶制度，如果实行训政，不能让前述武人及因政治分赃产生的官吏来“训”，而应请政治上的专家来担任，实行专家政治；为此消极方面要除去武人政治和分赃政治，积极方面要实行选举制度和考试制度^②。施存统则主张把以党治国建立在民治的基础上，他认为党权的基础和实质是民权，党治的目的是民治，民治是党治的形式，建立在民权、民治基础上的以党治国才是真正的以党治国。他主张应从乡村到中央设立各级人民的代表机关，由这些民意机构直接产生与指导监督各级政府，党应在各级政府与民意机构中成立党团，通过党团来实现其主张，达到以党治国的目的^③。这些批评和主张表达了中间人士对民主政治的热烈追求，反映了他们对国民党训政政治体制既有所不满又有所期待的态度，也说明国民党的训政体制并没有得到广泛的社会认同。

罗隆基：“论中国的共产”，《中国现代思想史资料简编》第3册，浙江人民出版社1983年版，第362页。

^② 谢泳编：《罗隆基：我被捕的经过与反感》，中国青年出版社1999年版，第58页。

施存统：“理想中的以党治国”，《中国现代思想史资料简编》第3册，浙江人民出版社1983年版，第316、317页。

上述国民党在野派的训政主张主要是出于反蒋需要，希望借此获得社会认同，分得更多的政治权力，由在野走向在朝。正由于在野地位，其训政主张不完全为维护国民党的一党统治需要，而是较多体现了孙中山思想的精神。社会人士的训政意见则主要从实现民主宪政的真诚目的出发，希望促使国民党开放政权。上述主张客观上有利于国民党合理展开训政建设，只是此后国民党的训政实践证明上述意见并未被吸收。如下文所述，国民党的训政建制主要是围绕确立和巩固其一党专制地位而建立和发展的。

二 训政体制的确立

训政开始后，国民党围绕“训政”逐步建立和完善各项制度。其中《训政纲领》基本建立了训政体制的制度框架，《中华民国训政时期约法》则以国家根本大法的形式正式确立了训政体制。训政体制的形成过程反映出国民党强烈的权力诉求，即确定国民党的权力独占地位并使之合法化。

（一）训政体制的初步建立

南京国民政府建立初期，北伐尚未完成，战事仍在继续，中国还处在孙中山所称的“军政”时期，国民党内对建立一种什么样的政治体制还没有明确统一的意见。在此情况下，国民党在政治体制方面没有进行根本性的调整与新的政治建制，而是基本沿袭了广州与武汉国民政府时期的政治体制。

1928年4月初国民政府发动二次北伐，此后北伐进展顺利。是年6月，北伐军进军平津，战事基本结束。6月12日，国民政府宣布“今全国统一，训政开始”。在此情况下，如何确定下一

步国家建设的基本方针、权力的重新分配及政治体制的相应调整等问题就被提上了议事日程。1928年8月，国民党中央召开二届五中全会，这次会议实际上宣告了训政时期的开始。蒋介石在开会词中说“从五次全会开会之日起，我们要继续国民革命，开始去做训政时期的工作”，谭延闿在闭会词中也提到“此会之举行，适在国内统一，军事终结，训政开始之顷”^①，这些都表明国民党中央已准备开始训政。

在这次会议上，各方代表围绕训政时期的政权体制纷纷发表意见。会议共收到提案76件、建议案676件、意见书390件，其中主要是党务、政治类的。各派意见之间差异很大，分歧主要集中在下述几个方面：第一，训政开始后应否设立五院。胡汉民、孙科提议依照建国大纲建立五院，会议提案审查委员会则认为“如果标明依照建国大纲同时成立五院，于法律于时期皆有重大之问题，不可不特别慎重。然按之事实的需要，宜先试设考试监察两院，其他似宜暂缓”。^②会议最后决议五院应“逐渐实施”^③。第二，中政会的存废及权限。胡汉民、孙科提议扩大中政会的权责，以之为全国实行训政的最高指导机关；朱霁青等4人主张取消中政会，在中央执行委员会下设各种专门委员会；王法勤等8人认为“政治会议本为中央执行委员会附设之辅助机关，其地位在党部之下，今则中央党部反成附庸”，主张确定中政会的权限，一切重要事件须取决于中央党部^④。最后会议未对中政会问题作

^① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第532、546页。

《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，国民党中央秘书处编辑，提案审查类，第56页。

“训政开始应否设立五院案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第543页。

^④ 《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，提案审查类，第60页。

明确规定。第三，党政关系如何处理。王法勤等 8 人主张各级党部对于同级政府有监督之权，其监督范围：（1）一切地方财政收支须提出党部通过，（2）有违反党纲之行政时，党部得呈请中央停止其执行^①；国民党中央常务委员会提出“本党之最高权力机关，应代行国民大会职权，以行使中央统治权。下至一省一县，其地方统治权，亦应属于党。依照建国大纲，厉行代理民治，或预备民治之党治，对于中央及地方官员有选举及罢免之权，对中央及地方法律有创制及复决之权”^②；蒋介石则提出党部不能直接干涉或处置政治。^③会议最后决议“凡各级党部对于同级政府之举措有认为不合时，得报告上级党部，由上级党部请政府依法查办。各级政府对于同级党部之举措有认为不满意时，亦得报告上级政府，转咨其上级党部办理”。^④第四，各地政治分会的存废。郭春涛等 9 人主张限期取消各地政治分会，李济深则针锋相对的提出反对^⑤，会议最后决议“各地政治分会，限于本年年底，一律取消”^⑥。上述内容反映出在训政即将开始之时，国民党内部在训政时期政权体制的建构上并没有形成一致意见，各方存在相当大的分歧，其中既有思想冲突，也有利益斗争，这对训政进行是不利的，因此统一训政的制度也就成为必要。

《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，提案审查类，第 57 页。

^② 同上书 提案原文 第 159 页。

^③ 同上书，提案审查类，第 57 页。

“各级党部与同级政府关系临时办法案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 543 页。

《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，提案原文，第 166—168 页。

^⑥ “政治分会存废案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 544 页。

1928年10月3日，国民党中央常务委员会第172次会议通过《训政纲领》，确定了训政的政治体制基本框架。在党的方面，规定训政时期由国民党全国代表大会（代表国民大会）领导国民行使政权，国民党全国代表大会闭会期间由国民党中央执行委员会执行这一权力；在政府方面由国民政府行使五项治权；在党政关系方面规定“指导、监督国民政府重大国务之施行，由中国国民党中央执行委员会政治会议行之”^①。《训政纲领》确立了国民党训政的基本政治格局，其核心是全部政权归国民党及其中央执行委员会行使。从内容来看，它吸取了胡汉民关于训政政治体制设想的一些基本方面，如对中央政治会议和五院制的规定等。

1929年3月国民党召开第三次全国代表大会，对训政体制进行了更具体的规划。该会通过《确定训政时期党、政府、人民行使政权治权之分际及方略案》，对政权治权进行了具体划分。其中规定关于训政的宣传、指导与促进由国民党中央执行委员会指挥并监督下级党部推行；中央政治会议决定县自治的一切原则及训政的根本方针与大计；国民政府及其主管机关负责实施县自治及训政的根本政策与方案；中华民国国民只有服从国民党，誓行三民主义，接受四权使用的训练及努力于县自治的完成才能享有国民的权利^②。这次大会还确定以县自治作为训政建设的基础，以孙中山主要遗教作为训政时期中华民国的最高根本法。1929年6月国民党又召开三届二中全会，通过了《训政时期之规定案》、《治权行使之规律案》等，规定训政时期为6年，到1935年完成，正式宣告了训政时期的开始，同时也规定了完成县自治的程序。

^① “训政纲领”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，安徽教育出版社1994年版，第590页。

^② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第659页。

通过上述法规、决议，训政体制逐步确立与完善。可以说国民党是训政时期的“保姆”，垄断了国家最高权力，构成训政体制的决策系统；政府则成为训政体制的执行系统，在中央政府按照五院制实行职能分工；人民负有拥护国民党统治、参加训政的义务，享有的权利并不明确；县自治为训政建设的主要工作，以此作为完成训政和向宪政过渡的基础。

（二）国民会议与训政时期约法

1931年6月1日，国民政府公布了国民会议通过的《中华民国训政时期约法》，以此作为训政时期治理中华民国的根本大法。约法包括了《训政纲领》的基本精神与原则，它以国家根本大法的形式确认了国民党的训政体制，标志着训政体制的正式确立与巩固。

1. 国民会议的召开

早在1906年，孙中山就提出了约法思想。他在《中国同盟会革命方略》中论及革命程序时，提出“第二期为约法之治。每一县既解军法之后，军政府以地方自治权归之其地之人民，地方议会议员及地方行政官皆由人民选举。凡军政府对于人民之权利义务，及人民对于军政府之权利义务，悉规定于约法，军政府与地方议会及人民各循守之，有违法者，负其责任”。^①其中提到的第二期“约法之治”时期就是孙中山后来明确规定的训政时期。此后孙中山在论及训政阶段时多次提到要在这一阶段制定和实施约法，如在《建国方略》中，“每县于乱兵驱除、战争停止之日，立颁布约法，以之规定人民之权利义务与革命政府之统治权”。^②

^① 《孙中山全集》第1卷，中华书局1981年版，第297页。

^② 《孙中山全集》第6卷，中华书局1985年版，第205页。

可见，训政时期制定和实施约法是孙中山训政思想中的一部分。

国民党在统一中国后，最早提出制定训政时期约法是在 1928 年 8 月召开的二届五中全会上，此次会议决定，“训政时期，应遵照总理遗教，颁布约法”^①。此时，国民党刚刚宣布开始训政，面对新形势，制定一部约法以对党权、政权进行重新分配正是时势所需。然而，制定约法的工作不久即告中断。1929 年 3 月召开的国民党三全大会通过了名为“确定总理主要遗教为训政时期中华民国最高根本法案”的决议，其中规定，以孙中山所著“三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲及地方自治开始实行法”为训政时期的最高依遵，断然否认了孙中山曾有过制定训政时期约法的主张^②。之所以出现这种反复，主要是由于国民党元老派代表胡汉民以立法院长和国民党中央执行委员会常务委员的身份，控制了立法大权，而他一向反对制定训政时期约法，国民党三全大会通过的决议案，正是在他主持下制定的。蒋介石此时虽与胡汉民在约法问题上意见不一，但与胡尚有合作的必要，因此二人并没有进行公开争论。

然而，被南京国民党集团弃之一边的“约法”这面旗帜，却被国民党内的反蒋派及某些资产阶级中间派别高举起来，并成为打击南京国民党集团的有力工具。1930 年 8 月，国民党各反蒋派代表在北平召开国民党中央党部扩大会议，激烈抨击国民党蒋介石集团“训政虽号称开始，约法迄未颁布施行，遂致训政其名，个人独裁其实”^③。为了给蒋介石集团施加压力，扩大会议还发

^① “训政时期颁布约法案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 543 页。

^② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 654 页。

^③ “约法宣言”，1930 年 10 月 27 日，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 848 页。

表了一部约法草案即《太原约法》，此部约法出自周鲠生、张知本等多名法学专家之手，不仅较多体现了孙中山的训政思想，而且颇具民主色彩。扩大会议派将约法这面颇有号召力的大旗抢了过去，一时间使南京国民党集团相当被动。而在此之前，以胡适、罗隆基为首的资产阶级中间派发起了一场甚有声势的“人权运动”，要求国民党当局制定约法，实行法治，保障人权。这一切使当时的国民党内“多数领袖深觉约法为时势之要求”，^①在此情况下，为了稳固统治，争取主动，蒋介石集团决心要抢回约法这面旗帜。

1930年10月3日，中原大战硝烟未散，时在前线督战的蒋介石自开封发出了著名的江日致中央电，提出要提前召集国民党第四次全国代表大会，确定召集国民会议之议案，颁布宪法之时期，及制定在宪法颁布以前训政时期适用之约法。蒋介石此举意欲一举数得，首先，将约法的旗帜抓到自己手中，可以剥夺反蒋派及某些资产阶级中间派别借以攻击的借口，为其统治制造法统上的依据；其二，蒋以一人之力平定阎、冯等新军阀的反叛，正当踌躇满志之时，希望借此时机通过召开国民会议制定约法确立总统制，并操纵国民会议当选为总统，早日实现个人集权的美梦。没想到蒋此举遭到胡汉民的坚决反对，胡搬出孙中山的遗教及国民党三全大会的决议，严词批驳了蒋的主张。之所以如此是有着深刻原因的。在此之前国民党第三次全国代表大会早已通过决议，确定以孙中山的全部遗教为训政时期国民党的最高依遵，胡汉民可以凭借自己在国民党中的元老地位取得对孙中山遗教解释的最高权威，进而以此确立自己在国民党政权体系中的地位，而另定约法取代孙中山遗教成为国家根本大法无疑会使胡汉民的

^① 吴经熊、黄公觉：《中国制宪史》上，商务印书馆1936年版，第86页。

地位发生动摇，这是胡不愿看到的。而且蒋胡二人在政见上向来意见相左，胡希望建立“党治的政府”和“五权分立”的责任内阁制，而蒋则希望建立个人独裁统治。中原大战结束后，蒋想早日建立个人集权统治，而胡则觉察到这一野心，岂能坐视自己的政治主张付之东流，因此公开和蒋唱反调，反对制定约法和选举总统。

蒋胡约法之争以胡汉民被软禁、胡汉民不败而败告终。1931年5月5日，经过一番筹备后，国民会议在南京开幕。根据国民会议组织法，不仅在各省市的选举中，国民党党部竟和农会、商会等职业团体同样列为选举单位之一，而且国民党中央执行委员会、监察委员会与国民政府委员可以出席会议，国民党中央候补执监委员及国府各院所属部会的部长及委员长可列席会议，而“当时还是国民党以武力镇压革命的时期，还是各民主党派没有取得合法地位的时期，反对国民党的人不可能出席这个会议”^①。又加上对选举的包办和操纵，“中国国民党对于该会可说有绝对的支配能力”^②，这样的国民会议实际上是变相的国民党会议。5月12日，国民会议第四次大会以不到一上午的时间完成了对约法草案的二读、三读，通过了约法，同年6月1日由国民政府颁布施行。

2. 《中华民国训政时期约法》分析

《中华民国训政时期约法》(下文简称“约法”)共8章89条，除第4章“国民生计”、第5章“国民教育”外，其他各章基本都是有关训政时期的政治规制的。显然约法是将确立训政时期的政

^① 张友渔：《训政时期约法应该失效了》1946年3月；《宪政论丛》上，群众出版社出版，第299页。

^② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社1997年版，第86页。

治模式作为主要内容。

(1) 政体模式

第一，关于人民的自由权利。约法规定，“中华民国之主权属于国民全体”^①，“中华民国国民无男女种族宗教阶级之区别在法律上一律平等”^②，“中华民国国民依建国大纲第八条之规定，在完全自治之县享有建国大纲第九条所规定选举、罢免、创制、复决之权”^③，这些都是孙中山所一贯主张的包含于其民权主义思想中的重要内容，约法一一照搬过来，这并不意味着国民党统治者会认真执行。约法还规定了人民一系列具体的自由权利，如迁徙、集会、发表言论、刊行著作、通信通电秘密等自由；“人民非依法律不得逮捕、拘禁、审问、处罚”^④、“人民之住所，非依法律不得侵入搜索或封锢”^⑤等权利，这些都是资本主义民主国家宪法中司空见惯的词句，约法基本上都照抄了过来。在这些自由权利之后，几乎都加上了“非依法律不得停止或限制之”之类的限定，这明显是对人民的自由权利采取法律限制主义而非宪法直接保障主义。在西方民主国家的宪法中，对人民的自由权利也有种种限制，这些限制在宪法中都有明确规定，使政府和议会在制定具体法律时受到严格制约，防止他们滥用权力干涉人民的自由权利。而约法对于在何种情况下可以限制或停止人民的自由权没有规定，实际就是承认法律可以随时而且任意限制人民的自由权利。这样，约法对人民自由权利的一系列规定就成了装潢门面、欺骗人民的饰品，而

① 约法第 2 条。

② 约法第 6 条。

③ 约法第 7 条。

④ 约法第 8 条。

⑤ 约法第 10 条。

在对人民自由权利的保障上却虚晃一枪，实际上将人民的自由权利变成了一纸空文。连当时国民党的法律学者也承认，“约法关于人权之实际保障，殊不充分。”^①之所以如此，是由于国民党蒋介石根本不愿给人民以真正的民主权利。早在国民党二届五中全会上，蒋介石就提议“凡一切民众运动，如与民众无直接之利益，而与政治有害者，必须禁止：一为示威游行，二为群众大会，三为同盟罢工”^②，从这里可以看出国民党对待人民自由权利一贯的指导思想。

第二，关于国民党在国家中的地位。约法规定，“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权”，“中国国民党全国代表大会闭会时，其职权由中国国民党中央执行委员会行使之”^③，这一规定确立了国家最高统治权由国民党全国代表大会及其中央执行委员会行使的党治模式。约法的上述规定基本上照搬了《训政纲领》的条文，《训政纲领》只是国民党的法规，而约法则是国民必须遵守的国家根本法，这样约法就以国家根本大法的形式确立了国民党在国家中的最高统治地位，使国民党全国代表大会及其中央执行委员会取代了民选的国民大会，从而独揽了本应由国民大会行使的中央层次上的选举、罢免、创制、复决四项政权。除此之外，约法附则还规定：“本约法之解释权由中国国民党中央执行委员会行使之”，^④进一步加强了国民党一党专制的地位。

第三，关于中央政府之组织。约法规定“国民政府总揽中华

① 杨幼炯：《近代中国立法史》，商务印书馆 1936 年版，第 370 页。

② 蒋介石：《拟请规定党部及政府与民众之关系及其职权案》，《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，提案原文，第 163 页。

③ 约法第 85 条。

约法第 65 条。

民国之治权^①，“国民政府设行政院、立法院、司法院、考试院、监察院”，^②从字面上看，这与孙中山以五权分立原则建立中央政权的主张是相符的。约法还规定国民政府设主席一人，对内对外代表国民政府，“五院院长及各部会长以国民政府主席之提请，由国民政府依法任免之”^③，“公布法律、发布命令，由国民政府主席依法署名行之”，^④这些规定赋予了国民政府主席以极大权力。国民政府主席通过提请任命五院院长和各部会长可以控制五院事务，公布法律、发布命令不需五院院长副署又使其免受五院制约，这样“国府主席无形中已高出于各院院长，似已改用总统制矣”。^⑤

第四，关于中央与地方权限之划分和地方制度。关于中央与地方权限之划分，约法规定，“依建国大纲第十七条之规定，采均权制度”，^⑥这与孙中山的主张从字面上看是相同的。与其他划分中央与地方权限的诸多学说相比，孙中山的均权学说汲取了各派学说的长处，对于变革长期实行中央集权制度的中国权力结构，革新中国社会具有重大指导意义。对作为以孙中山学说继承者自居的蒋介石等人来说，理应在这一思想所指引的基本方向上加加以实践和具体化，而《中华民国训政时期约法》实际上坚持的却是中央集权。约法规定，“各地方于其事权范围内，得制定地方法规，但与中央法规抵触者无效，”^⑦其关键在于由于未具体确定地方事权，仅强调不得“与中央法规抵触”，实际将导致地方

约法第 71 条。

① 约法第 74 条。

② 约法第 75 条。

③ 约法第 59 条。

④ 《近代中国立法史》，第 371 页。

⑤ 约法第 60 条。

⑥ 约法第 84 条。

必然仰视中央权限，失去自己应有的权限，最终还是一切是中央说了算，形成中央集权！

在孙中山的训政设计中，县自治是一项核心内容。孙中山主张在训政开始后，县应享有充分的自治权，他曾说：“兄弟所主张的‘地方自治’，是在兵事完结之后，把全国一千六百多县都划分开，将地方上的事情，让本地方人民自己去治，政府毫不干涉”，^①很明显，在孙中山看来，县享有充分的自治权是建设县自治的前提。对于这样重要的属于民国“基石”的基本建设环节，约法却没作任何构划，相反却规定：“县置县政府，受省政府之指挥，综理全县政务”^②，如此一来，县的自治权等于被完全剥夺了。

（2）若干评价

约法通过后，当时的国民政府主席蒋介石在国民会议闭幕式上称：“总理重要之遗教，其精神悉已包容于约法之中”^③。而通过以上分析不难得出结论，《中华民国训政时期约法》关于训政体制的各项规定只是在字面和形式上与孙中山的训政思想有某些相似，并没有真正遵循孙中山训政思想中的根本精神与根本原则。

孙中山的训政思想中贯穿着人民有权、以党治国、权能分治、合理划分中央与地方权限等根本的精神和原则。其中人民有权是孙中山毕生追求的目标。在孙中山看来，为实现这一目标而设立的训政阶段，不仅应为将来实现完全意义上的由人民管理国家这一目标奠定基础，而且人民应享有一系列民主建设的阶段性成果，包括一般民主国家国民享有的基本自由权利及逐步享有的四项直接民权。

《孙中山全集》第 8 卷，中华书局 1986 年版，第 325 页。

② 约法第 81 条。

③ 《国民会议实录·纪事》，《国民会议实录》编辑委员会编，第 18 页。

而约法不仅没有充分保障人民的自由权利，而且使人民四项直接民权的行使变得遥遥无期。孙中山提出“以党治国”是为保证训政建设的顺利完成，确保将来国家政权能回到人民手中。在训政阶段，革命政党主要是处于国家政权中的指导监督地位而非以党代政甚至以党权取代民权。而根据约法，国民党全国代表大会及其中央执行委员会却完全取代了代表国民的国民大会行使全部的中央统治权，造成了国民党有权而人民无权。为了解决中央与地方关系问题，孙中山提出以事权性质划分中央与地方权限，这是国家与地方和谐发展的保证，也是实现地方人民有权的保障。约法不仅没有遵循孙中山提出的原则对中央与地方治权进行合理划分，却通过种种规定造成中央集权的实质，这与孙中山的原意不符。除上述根本精神与原则外，孙中山的训政思想中还包含着民主政治建设道路的构想，即以县自治为基础，自下而上的建设与革命政党和政府自上而下的指导相结合，而重点则在县自治建设。根据约法，县实际上没有任何自治权，失去了建设县自治的基本前提；人民不能逐步享有四项直接民权，抽去了县自治的核心内容；没有县自治所需的民意机构，失去了制度保障，因此根据这样的约法，县自治实行起来必然困难重重。

国民会议在发布的宣言中声称：“我全体国民当知约法为训政时期根本大法，国家能否入于宪政，全视训政时期之约法能否推行无阻以为衡”，^①言外之意是，只要完全遵照《中华民国训政时期约法》去做，宪政就能顺利实现。根据上文分析，《中华民国训政时期约法》不仅在很大程度上背离了孙中山为保证训政建设顺利完成所坚持的一些根本精神与原则，而且对孙中山极为看

^①《革命文献》第 23 辑，台湾国民党中央党史史料编撰委员会 1978 年版，第 626 页。

重的实现宪政的关键——县自治也未作任何实质性规定，因此根据约法是难以完成训政建设、实现宪政的。

之所以产生上述状况，有着深刻的历史原因。自国民党蒋介石集团发动“四·一二”反革命政变后，国民党日益丧失其革命性，逐步抛弃了孙中山制定的革命政策与革命精神。国民党又一向以孙中山事业的继承者自居，惯于搬用孙中山学说作为其统治的涂饰，《中华民国训政时期约法》正是这种情况的反映。约法由国民党中央起草，在国民会议上未作任何实质性修正即被通过，实际上主要反映了国民党统治者的意志。在这种情况下，难以产生真正体现孙中山革命精神与革命原则的《中华民国训政时期约法》，所谓的约法“完全是保障一党专政的工具，决不是全国人民承认和拥护的什么国家最高根本法”。^①

张友渔：“训政时期约法应该失效了”，《宪政论丛》上，群众出版社 1986 年出版，第 299 页。

第二章 训政体制的结构分析

“结构”一般指各部分的配合，也指一种组织或结构的组成方式和内部构造。训政体制是国民党政权的组织形式，其结构包括国民党政权内部的组织方式、机构设置，也包括党政关系、政府及政府各部门上下级的关系等。具体而言，其内涵包括国民党的“党治”体制、五院制、地方政府体制、各级政府间关系等部分，各方面之间具有不可分割的联系，使训政体制构成一个较完整的政治体系。

一 训政体制的基本特征

（一）权力结构的集权化

训政体制在结构上的基本特征是权力结构的集权化和权威结构的人格化。权力结构是政治系统内各权力主体在行使权力过程中形成的比较稳定的相互关系模式^①。从训政体制的制度规定和实际运行看，主要的权力主体是国民党、国民政府及各地方政府、军队，相应存在党权、政府权、军权三种权力要素。三种权力主体之间并不是互相制约、平衡发展，而是存在明显

^① 参见谢庆奎：《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社 1995 年版，第 86 页。

的权力倾斜和失衡，即政府权向党权倾斜、地方权力向中央倾斜，党权、政府权向军权倾斜，使训政体制呈现浓厚的集权化特点。

从党政关系看，国民党中央控制国家最高权力，国民政府处于依附地位。国民党规定训政时期由其代表国民行使政权，国民党成为全国最高权力机构和训政的领导者，国民政府实质上只是承国民党之命处理具体事务的执行机构。在国民党之外，不允许其他政党和民众团体参与政权。对此当时有学者就指出这是“以训政为名而国民党实行一党专政”^①。在中央与地方关系方面，国民党极力加强中央对地方的控制，所颁布的相应法规以强化中央集权为主。

军权在训政体制中占有特殊重要的地位。在训政体制中，党与政府形式上是主要的权力主体，军权则主要是一种潜在的权力因素，在实际的政治运行中发挥着关键作用。在训政时期，党权、政府权、军权三权相互交错，既有矛盾冲突，也有一致合作。其中在政治统治和管理过程中党权与军权起着决定性的作用，而在二者发生矛盾时，党权又服从于军权。胡汉民曾主张实行党政军一体化，共同为实现三民主义等党的纲领努力，然而党、政、军逐渐形成国民党政权下的三种亚权力集团，它们在共同的统治基础上有着不同的利益要求和行为模式，因此三者的争斗是难免的。三权在民国政治舞台上的争斗可以看成是一场权力博弈，而军权是最终的胜者，这是与当时武力支配政治的现象紧密相连的。军队的主要职能是维护社会秩序与保卫国家安全，在国民党的训政体制下，军权却不断向党权与政府权渗透并最终凌越二者之上。在党军关系上，“国民党以党治

张君勱：“结束训政与开放党禁”，《自由评论》第1期，1935年11月出版。

国之精神，日成形式化，实际上还原到武力支配政治之故辙”^①。在财政支出上，军费支出占国家财政支出的最大部分。在中央，蒋介石以雄厚的军事实力，逐渐战胜各路对手，取得了在党政军方面的最高权威地位。在地方，军事首领多占据高位，控制政府人事，军队则肆意干涉地方事务。在省政府，“主政多属军人，尤多以意为法”^②，而“各省高级行政人员均仅据军事领袖电保，中央即照请任命”^③。据统计，国民政府在 1927—1937 年间共任命了 100 余名省政府主席，其中军人出身或兼任军职的就达 70 余人^④。此外，驻军多干涉地方政务，“各县驻军，往往欺凌县长，县长文官无力与抗”^⑤，而驻军所在，地方往往“横被株取”，有些地方事务如“拒毒原为民政，而军人资以炫功，禁赌责在地方，而军人据为利藪”^⑥。在当时的社会情况下，对社会发展而言，军权较之于党权和政府权更为落后，在训政体制下，军权所扮演的角色远远超出了其应有地位，使社会发展受到严重阻碍。

另外，从整体而言，国家大权又主要集中于国民党中央政治会议与蒋介石个人。中政会为训政的最高指导机关，蒋则以其军事实力为后盾逐渐将党政军大权集于一身。当时有学者认为国民

《何日实现文治政府》，见《近代中国史料丛刊》第 3 编第 5 辑，国闻周报社编：《论评选辑》第 1 册，台湾文海出版社 1985 年影印出版。

^② “地方自治之基本条件”，《论评选辑》第 4 册，台湾文海出版社 1985 年影印出版。

《革命文献》第 23 辑，台湾国民党中央党史会 1978 年版，第 467 页。

^④ 据刘寿林、万仁元等编：《民国职官年表》，中华书局 1995 年版；徐友春主编：《民国人物大辞典》，河北人民出版社 1991 年版；刘国铭主编：《中国国民党九千将领》，中华工商联合出版社 1993 年版等书统计。

“内政会议”，《论评选辑》第 2 册，台湾文海出版社 1985 年影印出版。

^⑥ “地方自治之基本条件”，《论评选辑》第 4 册，台湾文海出版社 1985 年影印出版。

党政权的政制是“蒋先生与中央政治会议分治的政治”，“军事及蒋先生所处理的其他事项，他有全权处理，中政会的决议仅是一种形式。此外的事项则中政会有全权处理”。^① 这道出了当时政治生活中集权的实际情况。

在实际的权力运行中，主要存在着两条轨道。一条是从中央到地方整个国民党的组织体系所形成的权力运行，另一条是政府体系的权力运行。在这两种轨道的并行交错中，在中央层次党的权力处于主要地位，在地方则是政府权力处于主要地位，地方上国民党的权力运行对政府的权力运行不发生根本影响。

（二）权威结构的人格化

政治权威一般指“在政治生活中靠人们公认的威望和影响而形成的支配力量”，通常被理解为实现强制服从的能力^②。政治体系中的权威结构一般有法理权威、机构权威、人格权威等几种形式。法理权威是基于一定的法规、制度而产生的权威，机构权威是政治机构为执行公务而被赋予的权威，人格权威则来源于个人所担任的职位及其个人所具备的特性和魅力^③。在训政体制中，上述三种权威形式同时并存，而在实际的政治运行中人格权威超越其他两种形式，是支配训政体制运转的最高权威，这主要体现为蒋介石个人权势的不断膨胀。

训政时期，在最高领导层蒋介石的个人威权日益加强，他的所谓口谕、手令等成为超越任何政府决议与文件之上的最高指

^① 钱端升：“对于六中全会的期望”，《独立评论》第 162 号，1935 年 8 月 4 日出版。

^② 参见《中国大百科全书·政治学卷》第 500 页；邓正来主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 45 页。

^③ 参见《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社 1995 年版，第 93 页。

示。担任过国民政府行政院政务处长的何廉曾形象地回忆，“他（指蒋）随身总带着一支红铅笔和一叠纸，如果他认为该作出决定或给哪位来访者一笔钱，他会立即签发一项有关的手谕。这类手谕……到处流传”^①，“所以名为院长部长，实际不过是大大小小的听差而已，是一个老板养了许多听差”^②。国民党内的一些人为蒋介石高唱赞歌，使蒋的个人权威不断强化，如“蒋委员长以圣睿神明之指挥，艰苦卓绝之意志，完成统一，奠定革命基础，事实上已为中国最崇高最伟大惟一之革命领袖，取得民众一致信仰”之类^③。蒋介石的个人意志高于一切法律和组织之上，由于意志本身的经常变动性，它对权力运行过程的渗透使政治生活充满了非规范性和随意性。

在蒋介石的个人权威制约下，训政体制下的法律权威和机构权威处于配角地位。如在中央层次，国民党中央政治会议按规定有权决定政府的重要事务，但实际上国民党中央会与政府的关系不时因政府首脑人选的不同而变化。在行政院，“倘若行政院长碰巧是党的强有力的领袖，他往往享有一定程度的自由。只有当行政院长不及中央政治委员会某一其他领导人有力时，该委员会才会对行政行使微不足道的控制”。^④ 蒋介石任行政院长兼军事委员会委员长时，“政府的真正实权所在，始终是围绕着委员长转的。委员长不仅是行政院的头，军事委员会的头，党的头，如果化成实权来说，他是万物之首”。^⑤ 行政院长的个人权威实际上强

《何廉回忆录》，中国文史出版社 1988 年版，第 117、118 页。

^② “废止一党专政，取消个人独裁”，《张奚若文集》，清华大学出版社 1989 年版，第 371 页。

蒋鼎文：“我们的领袖是中华命脉之所寄托”，见《蒋委员长全集》，文化编译馆，1937 年版，附录三，第 44 页。

《钱端升学术论著自选集》，北京师范学院出版社 1991 年版，第 641 页。

《何廉回忆录》，中国文史出版社 1988 年版，第 115 页。

化了行政的权威及独立性。而行政院长易人时，情形则大相径庭。1932年初以孙科为行政院长组成新政府，其外交部长陈友仁在就任前发表谈话，要求张学良坚守锦州，抵抗日军，锦州失守后又提出与日绝交，但这些命令都未得到认真执行。在中政会讨论对日问题的特务委员会会议上，其他委员均未发表意见，蒋介石与汪精卫则联合发难，指斥“陈的外交政策，是不懂国情，徒作孤注之一掷”。^①从而迫使陈友仁与孙科辞职，孙科政府也宣告垮台。这在表面上是中政会对行政院的制约，实际上是孙科缺乏实力的结果。

二 核心结构：“党国”体制

政党政治是现代政治的重要内容，它随西方资本主义的兴起而产生、发展，至今又成为资本主义政治制度中不可或缺的一部分。其具体形式可划分为一党制、两党制、多党制等。近代中国也曾有过实行政党政治的机缘。民国初年，政党政治首先以多党制的形式被引入中国，但中国社会未能领略其合理成分，却阅尽其弊端，尝尽了失败的苦涩，政党政治在近代中国犹如昙花一现的过客。在中国社会发展急需一个强有力政党领导的情况下，以苏俄的党治体制为模型的一党制逐渐为中国的思想家、政治家所认可和接受。孙中山训政设计中的以党治国模式正是在这一背景下提出的。以党治国是孙中山训政构想的重要内容，他希望在训政阶段以一个强有力政党的领导来推进训政，保证训政的方向，可惜他没有对以党治国的具体制度作出设计，也未能亲自指导以党治国设想的实施。

^① 《陈铭枢回忆录》，中国文史出版社 1997 年版，第 94 页。

国民党政权宣称遵照孙中山的党治思想建立了以党治国体制，确立了国民党在训政体制中的最高领导地位。笔者认为，“党国”体制构成了训政体制的核心内容和鲜明特色。在训政体制中，国民党代表国民行使政权，指导国民政府行使治权，负责训政建设的规划设计，决定着训政发展的方向，是整个体制的权力核心。为确保国民党的最高统治地位，加强对国家的控制，国民党自上而下建立了一套以党治国的体制，确立了中央与地方的党政关系，在全国范围内建立了国民党的各级组织。对于国民党政权的以党治国体制，学术界多以国民党的“一党专制”来概括，未免失之简单。本文则注重分析以党治国的具体机制、在中央与地方的不同层次、指导思想等问题，以揭示国民党以党治国体制的实际情形。

国民党的以党治国体制初步确立于国民革命时期，国民党政权迁都南京后，宣称遵照孙中山先生遗教进行国家建设，延续并强化了这一体制。

（一）“以党治国”的基本原则

国民党以党治国的基本原则主要体现在《训政纲领》及 1931 年颁布的《训政时期约法》中。《训政纲领》规定训政时期“由中国国民党全国代表大会（代表国民大会）领导国民，行使政权”，“中国国民党全国代表大会闭会时，以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之”^①，即由国民党全国代表大会及其中央执行委员会代表国民行使政权，这是国民党以党治国的根本原则，确立了党国体制的基本框架，此后的《训政时期约法》又以国家根本大法的形式加以确认。

^① 《训政纲领》。

这一原则的具体内涵包括：（1）国家政权由国民党代替人民行使，国民党全国代表大会及其中央执行委员会是全国最高权力机关。国民党规定由其“代表”国民行使政权，但由于国民党的社会基础变得日益狭窄，根本无法发挥聚集与表达民众利益和意愿的功能，在国民党的政权机构中也迟迟没有设立体现与实施民意的机关，所谓“代表”国民只是空言，其实质乃是以国民党代替国民行使政权。国民无法参与政权，相反却有接受国民党领导的义务，国民党规定“中华民国人民必须服从、拥护中国国民党，誓行三民主义……始得享受中华民国国民之权利”^①。（2）中央政府由国民党中央产生。《训政时期约法》规定国民政府主席及委员由国民党中央执行委员会选任；国民党中央 1931 年底修正的《国民政府组织法》则规定国民政府主席、委员及各院正副院长都由国民党中央执行委员会选任^②。（3）政府对国民党中央负责。1929 年国民党三中全会通过的《训政时期党、政府、人民行使政权、治权之分际及方略案》规定，国民政府在实际训政计划与方案上对国民党中央政治会议负责，而中央政治会议在决定训政大计与指导政府上又对国民党中央执行委员会负责^③。（4）国家重要事务由国民党中央决定、指导与监督。如国民党中央政治会议有权讨论与议决施政方针、军政大计、财政计划，“指导监督国民政府重大国务之施行”^④。（5）国家根本法及其他重要法律由国民党中央制定、修

“训政时期党、政府、人民行使政权治权之分际及方略案”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 595 页。

^② 《革命文献》第 79 辑，台湾国民党中央党史会 1979 年编辑出版，第 262 页。

^③ 《国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 659 页。

^④ 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 45、594 页。

正和解释。国民党中央政治会议“得议决一切法律”，修正及解释《国民政府组织法》等^①。通过上述规定，国民党一步步确立和巩固了其在训政体制中的领导核心地位，这种领导既包括对国家生活的政治领导，即国民党中央直接决定国家的政治方向和政治原则，也包括对国家生活的组织领导，即国民党中央决定和影响政府机构重要人员的任免。

（二）以党治国”的具体形式

国民党的以党治国体制包括国民党与国家、社会（经济、文化事务等）、其他政党及社会团体的关系等方面，其中最重要、最核心的是党政关系，它在很大程度上决定和制约着整个训政体制。国民党在训政体制中的最高领导地位主要体现在它对政府的控制与制约中，下文从中央与地方两个层次进行论述。学术界在论及国民党的党治形态时，多以“一党专制”来概括，这一论断是合于实际的，另一方面也应看到国民党的一党专制并不是铁板一块，而是存在着不同层次。事实上不管从指导思想上还是从实际运行上，中央与地方的党政关系都存在着明显差异。

1. 中央党政关系形态

中央党政关系主要指国民党中央党部与国民政府的关系。关于二者关系，根据《训政纲领》和《训政时期约法》的规定，在训政时期由国民党总揽政权，为政纲政策的发源地，国民政府行使治权以执行政策。具体而言，由国民党中央政治会议（1935年复称中央政治委员会）对国民政府进行政治指导。中央政治会议的权限和组织前后虽经多次修正，其基本性质始终是一致的，即中央政治会议隶属于中央执行委员会，对后者负责，但非处理党

务的机关；中央政治会议为党与政府之间惟一连锁，党于政府建国大计及其对内对外政策有所发动，必须经过它而达于政府；中央政治会议总握训政时期一切根本方针之抉择权，为政府根本大计与政策方案发源之机关，国民政府在执行政治方案上对其负责，而它又不属于政府机关。^①

中央政治会议的权限经过几次修正不断扩充，“事实上实等于没有限制，而历次修正只为文字上的改变，而职权则早已到了无可扩充的地步”。^② 其具体权限主要是可讨论议决下述事项：建国纲领；立法原则；施政方针；军事大计；财政计划；国民政府主席、委员、各院正副院长及特任、特派官吏的人选。^③ 这些权限使中央政治会议控制了政府立法、行政等方面的重要事务。在上述内容中，中央政治会议对政府的立法控制权较为广泛，具体包括：中央政治会议可以向立法院提出法律案，立法院对于此种提案不得变更原则，仅能讨论内容，有不同意见时只能陈述意见；一切法律案除由政治会议自己提出者由其本身决定外，其他各提案机关提出的，应由提案机关拟订法律原则草案送请政治会议决定；立法院通过的法律案在国民政府未公布前，政治会议认为有修正必要的可以发交立法院依据其意见修正。^④

上述由中央政治会议对国民政府的控制主要是事前控制，对国民政府的事后监督则由国民党中央监察委员会执行。根据国民党党章的规定，国民党中央监察委员会有权“稽核中央政

^① “训政大纲说明书”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 586 页。
《中国政府》第 1 册，商务印书馆 1946 年版，第 96 页。

^③ “中央执行委员会政治会议条例”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 43 页。

见 1928 年 2 月国民党中央政治会议通过：《立法程序法》；国民党中央执行委员会 1933 年 4 月修正通过：《立法程序纲领》；1935 年 5 月国民政府修正公布：《立法院议事规则》。

府之施政方针是否根据本党党纲及政策”^①。此外，国民党中央的某些机构还取代了政府机关执行相应事务。如国民党中央党部中的宣传部、社会部、侨务部和组织部等都是作为中央行政系统的一部分行使职权，可是在形式上是在国民党之下而不是在政府之下，“党与政府因此分不清楚了”^②。1935年召开的国民党五届一中全会还规定，在中央执行委员会和中央政治委员会下设各种计划委员会和专门委员会，负责政府事务的审查与设计，这些委员会成立后，“政府机关有相同之组织者，应即取消”^③，说明在党部机构与政府机构出现职能重复时，政府机构要为党部机构让路，这显然是以党权代替政府权。由上可见，在中央层次的政治体制中，形式上存在着国民党与国民政府两个权力主体，形成权力结构的二元化。由于国民党中央在最高权力机构中占有主导地位，使这种权力结构中国民党中央与国民政府的地位和作用严重失衡，表面上的二元权力主体结构实际上变成以国民党为核心的一元权力主体结构，因此从制度上看国民政府沦为国民党中央的执行机构和附庸。

2. 地方党政关系

(1) 地方党政关系形态

在国民党政权的中央权力结构中，从制度规定上看党对政府有绝对的控制权，在地方政权结构中，情形则有较大差异。首先，地方党部与地方政府的权限职能泾渭有别。关于地方党部的权限，国民党三届二中全会规定，地方党部在中央党部的指挥监督下推行下列各事：培养地方自治的社会基础；宣传训政方针；开

^① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 668 页。

^② 商务印书馆编辑部编：《外国资产阶级对中国现代史的看法》，商务印书馆 1963 年版，第 76 页。

^③ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 387 页。

导人民进行四权使用的训练；指导人民完成地方自治所必备的先决条件；促进其他关于地方自治的工作^①。以后又加上对地方行政官吏、公务人员进行党义训练。按此规定，地方党部的主要工作是进行地方自治的宣传指导及政治训练，基本上不涉足地方政府的具体行政管理事务，这与中央党部拥有的巨大权限明显不同。这一区别也体现在国民党的总章中，其中规定国民党全国代表大会可以“决定对于时事问题应取之政策及政略”，而省和县党部则只能“决定本省党务之方策”和“本县党务进行之方策”^②，前者权限包括党务和政务，后者仅限于党务范围。其次，关于各级党部与同级政府的关系。国民党中央的原则规定为：各级党部对于同级政府之用人、行政、司法及其他举措，有认为不合时，应报告上级党部，由上级党部咨请其上级政府处理；各级政府对于同级党部的举措，认为不满意时，应报告上级政府转咨其上级党部处理^③，即地方党部无权直接干涉同级政府的事务。国民党中央对这一规定的看法是：各级党部对政府实施监督是为了使政府施政方针切合本党政纲政策而非取而代之，因此“党部与政府系统各别，行使此项职权，自有其分际”，各级政府之施政方针，无须经党部之核准。^④

按照上述规定及认识，国民党各级党部与同级政府之间主要是一种平行的相互监督关系，前者对后者没有直接的制约权，“如此则使党政机关处于平等对待之地位”^⑤。由上述内容可知，在地方政权结构中，地方政府是主要的权力主体，地方党部则处

^① “训政时期党务进行计划案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 757 页。

^② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 667—671 页。

^③ 《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 5 页。

^④ 《申报年鉴》（1933 年）申报年鉴社 1933 年版，党务类，第 11 页。

^⑤ 钱端升等：《民国政制史》上册，商务印书馆 1945 年增订第 1 版，第 164 页。

于次要地位。

以上只是国民党对地方党部权限及地方党政关系的原则规定，而在当时的实际政治生活中，地方政府与党部的具体关系极为复杂，是地方政治中诸多矛盾和冲突的渊藪。为解决地方党政纠葛，协调二者关系，国民党颁布了大量法规、指示、通告等，内容十分庞杂。综合这些规定，地方党部与政府间的具体关系可归纳为下述几点：

第一，地方党部无权代理或干预地方立法行政事务，也无权强制地方政府执行其意志。1930年国民党中央执会秘书处在对湖南省某机关呈请解释“党务工作可否以办理行政事务论”的答复中指出，“党务工作与行政事务殊途，其性质绝对不同，未便相提并论”^①。这说明国民党中央坚持党务与政务的分工，反对党部涉足地方政务。地方党部也不能强使地方政府执行其意志。如据1929年11月中执会秘书处复江苏省政府函，指出国民党县代表大会的决议只可由该县执委会呈报上级党部核办，而不能强制县政府执行。同年10月国民党中央执会指令湖南省党部说国民党县代表大会关于县政的决议只能建议于县政府，后者有权自由取舍。此外，地方党部也无权干涉基层自治行政。1929年，江苏省党务指导委员会将嘉兴县党务指导委员会关于修改县组织法的提案转呈国民党中央，国民党中央执会将此案转交国民政府内政部商议意见。原呈认为国民党有训练人民行使四权之责，县组织法所定举办村里制等事项悉由行政机关办理，“似多舛误”，对此内政部明确指出，上述意见是“将监督与执行混为一谈，逾越党部对

^① 函湖南省党务指导委员会——党务工作不得与行政事务相提并论希查照转知由”，国民党中央执会1930年5月24日，《中央党务月刊》第22期，1930年5月出版。

政府应有之地位”，因此县组织法无须修改^①。地方党部除不能干涉地方行政外，也无权涉足地方立法。1929年浙江省临海县党部呈请中央确定省县党部为训政时期代理省县立法机关，国民党中央执会对此请求明确加以否定，指出“训政纲领所谓训政时期党得代行政权，是由中央代表整个的立法权……各级党部不得支离破碎，多所旁鹜也”^②。

第二，地方党部通过其监察委员会对同级政府进行监督。国民党中央规定省县市政府的施政方针应随时函致同级党部执行委员会转监察委员会稽核，各级党部监委会认为同级政府的施政方针与党纲政策不合时，得附述意见函由执委会转请同级政府修改。除上述内容外，各级地方政府每年还须将政绩造具报告送交同级国民党监察委员会稽核，各级党部监委会对政绩有疑义时可以函请政府解释，必要时可派员调查，如发现违反党纲及政策时只能提出弹劾案于执委会转呈上级执委会请上级政府处理，而无权直接干预。而且，地方党部对同级政府施政方针与政绩的稽核权并不包括全部事务。根据1931年2月国民党中央执会对各省市党部的通令，财政预算不在党部稽核之列，而由政府核定^③；县政府的计划书、决算书也无须提交同级党部审核^④。国民党中央还明确禁止地方监委会参加地方政府的会议，如1932年12月国民党中央执会对湖南省国民党党部指示，指出中央党部与省党部均无派监察委员列席省政府会议之例，

《内政公报》第2卷第2期，国民政府内政部总务处编印，1929年3月出版。

^② “指令浙江省执行委员会”，中执会1929年10月28日，《中央党务月刊》第16期，1929年11月出版。

“令各省市党部一各级监委会稽核同级政府施政方针，关于财政预算不在稽核范围之内，应由政府机关核定之”，国民党中央执会1931年2月25日，《中央党务月刊》第31期，1931年2月出版。

“指令江西省执行委员会”，《中央党务月刊》第22期，1930年5月出版。

县党部也无此权力^①。

从国民党中央的有关指示看，地方党部对同级政府的监督主要限于事后监督。如国民党浙江省第三次全省代表大会曾决议“各级政府增加人民负担，须得同级党部之同意，方能实行”，对此国民党中央执会于1930年批示指出此事属政府行政范围，无须事先征得同级党部同意^②。同年国民党中央执会又对地方党部监委会稽核同级政府事作出解释，指出“党部与政府系统各别，行使此项职权自有其分际，则呈送其上级政府核准备案为一事，而监察委员会之稽核又为一事，其时间之先后不可不问也”。^③这更可说明国民党中央不主张对地方政府进行事前监督。对于上述地方党部对同级政府的监督稽核权，国民党中央规定在整理期间的各级党部没有稽核同级政府施政方针及政绩的权责，^④而当时各地党部有很多先后处于整理阶段，这无疑剥夺了许多地方党部的权力。从上述内容看，地方党部对同级政府的监督权是有限的，不足以影响地方政府的主要事务。

第三，根据国民党中央1929年12月6日对江西省党务指导委员会的训令，国民党全省代表大会召开时，省政府应向大会提交除军事之外的施政报告，国民党省代表大会对报告如有意见，应呈报国民党中央核示^⑤。

“指令湖南省执行委员会”，《中央党务月刊》第53期，1932年12月出版。

② 鲁学瀛：“论党政关系”，《行政研究》第2卷第6期，行政院行政效率研究会1937年6月出版。

“指令南京特别市执行委员会”，国民党中央执会1930年8月25日，《中央党务月刊》第25期，1930年8月出版。

“通告各级党部”，《中央党务月刊》第29期，1930年12月出版。

“训令江西省党务指导委员会——该省政府除军事外应向省代表大会报告施政经过，大会对于该项报告如有意见应呈中央核示，飭即转知照办由”，国民党中央执会，《中央党务月刊》第17期，1929年12月出版。

第四，国民党地方党部可向中央党部提出建议案，如被采纳，则由中央党部令国民政府或转饬下级政府遵照办理实施。通过这一渠道地方党部可以有限度地参与国民政府的政治过程，表达自身的利益要求，影响国民政府的政策。如 1930 年国民党上海特别市执行委员会呈国民党中央要求减轻国货税率，国民党中央执会经审核同意后即令国民政府行政院遵照办理^①。

第五，党部与政府对于人民团体之权责有别。国民党中央规定人民团体应由党部指导、政府监督；党部处分人民团体须呈准上级党部，对人民团体之解散并须转请当地政府依法执行；政府对于人民团体认为须解散时，事前须知照当地党部后执行之。^②

第六，处分党员而兼公务员时党部与政府之间的关系。对此国民党中央规定，违反党纪而兼公务员的党员除应受党的处分外，认为还须受行政处分的，由党部函请该管机关依法规定办理，至于应否受处分或如何处分，仍由该管机关决定^③。

第七，地方党部对地方司法还有一定的监督权，这表现在以下方面：地方党部对法院处理的共产党案件不服时，检察官接到声明书后应立即提起上诉；在反革命案件陪审制度实行前，如党部对于共产党嫌疑之判决有疑义时，不得释放^④。此后颁布的

“函上海特别市执行委员会——减轻国货税率经行政院函复转达照办由”，国民党中央执会，《中央党务月刊》第 21 期，国民党中央执行委员会秘书处编，1930 年 4 月出版。

② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 797 页。

“通告各级党部——关于公务员之党员违反纪律除受党的处分外仍受行政处分之解释”，中执会 1932 年 6 月 16 日，《中央党务月刊》第 47 期，1932 年 6 月出版。

“函国民政府”，国民党中央执行委员会，1929 年 7 月 23 日，《中央党务月刊》第 13 期。

《反革命案件陪审暂行法》进一步明确规定：各地最高级党部对于反革命案件之第一审判决有不服者，得于上诉期间内申请检察官提起上诉于最高法院，检察官接到申请书应立即提起上诉。还规定各高等法院或分院审理反革命案件时，应从所在地国民党党员中选任陪审员，有关共产党嫌疑案的判决书应送达当地的最高党部^②。上述规定显然是为了充分发挥国民党的政治统治功能，加强对共产党革命活动的镇压。对于地方党部与司法行政的关系国民党中央曾决议“对党务以外之行政司法诸权，应避免一切之冲突与干涉”^③，这一精神有合理之处，然而在镇压革命的统治需要面前却被抛之一边。

（2）地方党政关系评析

从上述内容可以看出，国民党的中央党政关系与地方党政关系存在很大不同，中央党部在法律与政治地位上高于国民政府，对于国民政府的方针政策有绝对的控制权，可以说是一种上下关系或权力与执行机关的关系。而地方党部与同级政府却是一种平行关系，前者对后者只有有限的监督稽核权，没有直接的制约权，其地位远不如中央党部，这是国民党党政关系的一个重要特点。这一点从国民党某些领导人的言论中也可以看出。国民党训政体制的设计者胡汉民就曾说：“兄弟以为党部断不能干预行政，领导人民。因为干预行政，政府、党部就变成了双重衙门。党部的责任，只在深入民间，去指示人民，以辅助政府之所不及！”^④ 国民党中央也曾指

《中华民国法规大全》（九），商务印书馆 1937 年版，第 5547 页。

② 《中央党务月刊》第 18 期，1930 年 1 月出版。

《革命文献》第 76 辑，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 69 页。

胡汉民：《中央党部招待内政会议代表训词》，1930 年 1 月 24 日，《国父思想论文集》第 3 册，台湾中华民国各界纪念孙文百年诞辰筹备委员会，1965 年编辑出版，第 1522 页。

出，国民党主义的实施与政纲政策的推行，应完全通过党的最高权力机关而“付托”于政府，党部对于各级政府不能节节加以干涉，“党部决不可自跻于政府相等之机关”，“不可自趋于与政府对立之地位”^①。在国民党中央针对地方党政纠纷所通过和颁布的大量通告、命令、条例中，也多是指斥地方党部的种种错误，而很少批评地方政府，表现出明显的抑制地方党部的倾向^②。有的学者认为，在国民党政权中“党的系统在每一层次上对政府实行公开的控制”^③，这一论断看来是过于简单。

国民党对地方党政关系之所以如此处理，是有其思想基础与现实考虑的。对此有学者认为国民党实行地方党政分开是“对地方实力派的一种妥协，一种利益瓜分的承认”^④。笔者认为，由于地方势力的阻挠，国民党在中央不能直接控制的地区无法普遍建立组织，有时甚至被迫与地方实力派妥协，这是客观事实。但从国民党主要领袖人物的相关言论及各种法规文告中可以看出，国民党中央领导层在主观上并不准备实行地方党部对地方政府的直接领导，而是保持地方政府一定的独立性。胡汉民曾在“训政大纲提案说明书”中提出以中央政治会议为“党与政府间惟一之连锁”，意即“各级党部与各级政府的两层自下而上的系统，在中央以下是没有连锁关系的，中政会是党与政府间独一无二发生关系的机关”，由此“党对于政府要发生任何的指导监督的关系一定是经过中政会传达于国民政府，在

^① 1930年11月国民党三届四中全会通过：《对各级党部及全体党员之训令》，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第906页。

^② 见《中央党务月刊》各期。

王邦佐主编：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社2000年版，第72页。

钟声、唐森树：“论国民党训政时期的地方党政关系”，《益阳师专学报》1998年第2期。

其他阶段上不容发生党与政府间的关系”^①。蒋介石在国民党二届五中全会上，也曾提出“拟请规定党部及政府与民众之关系及其职权案”，主张“党员如对行政不以为然，则当就其意思而忠告之；忠告之不听，则呈其意见于上级党部，而弹劾之；弹劾之无效，则用中央之权而改组之；而其最要之标准，则党员党部决不能直接加以干涉，或处置政治”。^②国民党内对地方党政关系的处理办法虽有不同意见，由于胡、蒋二人在当时国民党政权中的举足轻重的地位，他们的主张最终成为国民党处理地方党政关系的指导思想。此后国民党中央又进一步强化和发展了上述思想。如 1929 年国民党浙江省执行委员会将乐清县党部的提案转呈国民党中央，要求准许各省县党部设立政治会议，国民党中央加以否决并批复“本党对于国民政府，系以整个的党指导监督整个的政府，非横断的以各级党部指导监督各该同级政府”，^③浙江是国民党中央直接控制的地区，对上述提案的处理充分反映出国民党对于地方党政关系的政策。此后召开的国民党三届四中全会又对处理党政关系的原则做出解释，指出“吾党主义之实施与政纲、政策之推行，当完全透过党之最高权力机关而托之于政府，绝无敢于党部对于每级政府施以节节之干涉，甚或加以事事吹求。吾人必须以代表各级党部之整个党的最高权力机关，督责代表各级政府之整个国民政府以实施党治，乃足达政令一贯之目的”。^④

① 陈之迈：《中国政府》第 1 册，商务印书馆 1946 年版。第 32 页。

② 国民党二届五中全会提案原文，《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，第 163 页。

“中执会指令浙江省执行委员会”，《中央党务月刊》第 16 期，1929 年 11 月出版。

《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 906 页。

3. 国民党与民众团体及其他政党的关系

除了党政关系外，国民党与民众团体的关系也是以党治国体制的内容。根据国民党中央的决议，国民党对民众团体主要有许可、核准、指导监督等项权限。其中许可核准权主要针对民众组织的成立而言，指导监督权则针对民众组织的活动而言。按国民党中央的规定，民众团体分为职业团体与社会团体两种，凡准备组织职业团体的，必须由发起人推举代表此书面形式向当地高级党部申请许可，接受申请的党部应派员视察，如认为合格则发给许可证并派员指导。职业团体所起草的章程草案应呈请当地高级党部核准后才能按章程草案进行组织。职业团体应接受国民党的指导，不得有违背三民主义的言论和行为，除例会外，召开各项会议须得到当地高级党部及政府的许可。社会团体也应在党部的指导监督之下组织，并须呈请政府核准立案^①。对于民众团体的活动，当地党部认为不适当时，得由党部执行委员会决议加以警告或纠正；各民众团体如发生重大事故，当地党部认为应紧急处置时，可知会当地军警制止^②。

在与其他政党的关系方面，国民党实行的是典型的一党制，即由国民党一党独掌政权，在国家政治生活中占统治地位，不承认其他政党的合法地位，不仅不允许他党过问政治，也不许他党存在。戴季陶曾提出“要图中国国民党的生存，一定要充分发挥三民主义的中国国民党之生存欲望所必须具备的独占性、排他性、统一性、支配性”^③，这是对国民党一党专制思想的最好概

《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 763—764 页。

^② 《各级党部与各级民众团体之关系条例》，1927 年 6 月国民党第二届中央第 105 次常务会议通过，《中华民国法规大全》（九），第 5717—5718 页。

^③ 戴季陶：“国民革命与中国国民党导言”，《戴季陶言行录》，时希圣主编，上海广益书局 1929 年版，第 204 页。

括。在国民党二届五中全会上，有的委员曾露骨地提出：“在军政训政时期，尤其要对于旁的政党之言论，出版，集会结社，均绝对禁止其自由，才能消灭一切反革命势力，才能实行本党主义与政策，而无阻碍。……故本党应抱定一国一党主义，切实执行，无论何党，均要推翻而消灭之。”^① 国民党中央也明确指出，“中国国民党根据以党治国之原则，不许其他政党在中国境内有所活动，如发现有此种组织及反动言论与行为，应以政治的力量立予制裁消灭之”^②。

综上所述，在以党治国体制下国民党牢牢掌握着国家的最高统治权，构成了训政体制的核心内容。此体制也造成一种封闭的政治体系，没有党外政治力量参与政权的合法渠道，也缺乏党外人士的监督。事实证明，它极易导致一党的专制和腐败，产生诸多弊端。因为缺乏党外监督，国民党内“不免造成懈怠因循，迟钝敷衍的习气，流弊所及，遂致上下欺瞒，贪污成风”^③。在党政关系方面，中央层次国民党中央拥有无限权力，包揽对国家重要事务和人事的决策，形成以党压政甚至以党代政的局面。然而从理论上讲，政党和政府具有不同的社会基础、价值取向与结构功能，以党代政必然产生诸多弊端。政党所代表的是一般是某一阶级或阶层的利益，政府虽然是统治阶级实现其利益的工具，它在实行统治职能之外还要在一定程度上代表整个社会实现管理社会的职能。如果实行以党代政，政府就会因缺乏应有的自主性，导致

^① 陈嘉佑：“实行以党治国确定一国一主义案”，《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，提案类第 157 页。

^② “第三次全国代表大会未及讨论各案审查报告”第 9 号，国民党中央 1929 年 6 月 6 日第 16 次常会通过，《中央党务月刊》第 13 期，1929 年 8 月出版。

^③ 李时友：“中国国民党训政的经过与检讨”，《东方杂志》第 44 卷第 2 号，1948 年 2 月出版。

政府对社会的管理服从和服务于某一政党的利益，从而阻碍社会的整体发展。

在一个国家现代化的起步阶段，由于曾长期处于殖民统治之下，经济文化极端落后，政治上分裂，各种社会矛盾十分尖锐，国内缺乏民主传统等情况，实行强有力政党的领导有一定的合理性，即对内有利于维护国内政治的稳定和经济发展，对外有利于维护国家主权独立。因此从国家现代化的角度来看，一党制的集中领导本应是一种实现国家治理和社会发展的手段而非目的，国民党却把集权与专权当作目的加以维护和强化，抛掉了推行训政实现宪政的职责，这不仅大大延缓了中国社会的发展，更导致了其自身的失败。在地方，政治情形却与中央迥异，地方党部无法对同级政府进行有效制约，这种状况从一定程度上避免了在地方出现类似中央的弊端，保证了地方行政的独立性。但在地方党政关方面又走向另外一个极端，即过分强调党与政的平行，党对于政府无能为力，导致对地方政治的失控。当时的中国社会动荡不安，客观上需要一个强有力的政党来发挥其社会整合、社会控制和社会动员功能，保持社会稳定，引导社会发展。但国民党的地方组织极为涣散，无法有效发挥上述功能。在制度上，地方党部又无法制约地方政府，导致国民党在地方政治革新与地方社会发展中无能为力，造成国民党政权统治基础的薄弱。所以说，国民党的党治体制从形式上看属于一党极权制，国民党不仅独占国家权力，而且又利用一切手段以达到其政治目的，维护其绝对的统治地位，但另一方面国民党实际上又无法对地方进行有效的动员和控制，僵硬的政党体制与孱弱的社会控制能力就这样结合为一体。可以看出国民党的以党治国体制在制度方面存在明显的不合理之处，而如后文所述作为以党治国主体的国民党性质的变化更加剧了

这一体制的负面效用。

三 中央政府结构：五院制

五院制是国民政府的组织形式，也是国民党训政体制的重要内容与特征。根据规定，国民党代表国民行使政权，是训政体制的权力核心，属于决策系统，国民政府在其指导下行使治权，负责各项政策的具体实施和国家的日常管理，属于执行系统，二者共同构成训政体制的权力主体，推动训政体制的有效运转。对于国民政府的组织结构，孙中山曾综合古今中外政府学说之大成而提出五权分立的政府思想，希望以此建立一个有能力的政府。国民党政权根据孙中山的五权分立思想建立了五院制政府，这是国民党政权独有的政府组织形式，构成训政体制的鲜明特色。

（一）国民政府的组织分析

南京国民政府建立初期，基本上沿袭了广州与武汉国民政府时期的政府组织形式。1928年10月随着北伐完成，国民党中央根据《训政纲领》制定新的《国民政府组织法》，初步确立了五院制的政府组织形式^①。其值得注意之处有：第一，它虽规定五院分别为国民政府的最高行政、立法、司法、考试与监察机关，

^① 它规定由国民政府总揽中华民国之治权，国民政府设主席委员一人及委员若干人，下设行政、立法、司法、考试、监察五院，分别行使五项治权，五院正副院长由政府委员担任；国民政府主席对外代表国民政府，同时兼中华民国陆海空军总司令；国民政府以国务会议处理国务，公布法律、发布命令经国务会议议决由政府主席及五院院长署名执行，五院之间不能解决的事项也由国务会议议决。见《国民党政权政治制度档案史料选编》上册，第88、89页。

但在五院之上又设国务会议，处理重要国务，权力与地位高于五院；第二，带有较强的合议制色彩，如规定国民政府以国务会议的形式处理国务，公布法律与发布命令经国务会议议决后还要由政府主席及五院院长副署；第三，较多采纳了胡汉民对五院制政府的设计。胡汉民为加强五院间的联系，主张以五院院长为政府委员，而组织法则以五院正副院长为政府委员；胡汉民主张行政院与立法院应密切联系，为此提出行政院各部应有出席立法院及分组委员会之权，而组织法则规定行政院各部部长、各委员会委员长于必要时可以参加立法院会议。五院制国民政府组织法公布后，五院组织法也于 1928 年 10 月 16 日公布，此后各院相继成立。

1930 年 11 月国民党中央召开三届四中全会，会议根据蒋介石等人“确立施政中心以提高行政效率”的提案对《国民政府组织法》进行修正。其主要变动之点是将国民政府的国务会议改称国民政府会议，其职权不再是“处理国务”，而是议决院与院间不能解决事项，权限比以前大为缩小。行政院的行政院会议改称国务会议，行政院成为处理国务的中枢，实际的政治中心“由国民政府转移到行政院”^①。1931 年 6 月 1 日《训政时期约法》公布，《国民政府组织法》又据此进行较大修正。原来国民政府主席仅对外代表国民政府，毫无实权，此次则改为对内对外代表国民政府；国民政府五院正副院长由国民政府主席提请国民政府任命，与以前国民政府五院正副院长由国民党中央选任不同；以前各院下属的各部部长及立法、监察委员由院长直接提请国民党中央任免，此次则改为由国民政府主席提请国民党中央任免；原来国民政府公布法律应由国民政府主席

谢振民：《中华民国立法史》，正中书局 1937 年版，第 344 页。

与立法院长署名行之，发布命令要由国民政府主席与主管院长署名行之，而修正后的组织法则规定国民政府公布法律与发布命令由国民政府主席署名行之，即法律与命令只要国民政府主席署名就可实行，虽规定关系院的院长也应副署，这一点显然已无关紧要。可以看出，组织法修正后明显增加了国民政府主席的权限，当时有学者认为在此之前国民政府已有总统制的事实，而此次组织法“则仿佛更予总统制的事实以一种法律上的根据”^①。国民政府主席权限的急剧扩大标志着原来国民政府形式上的合议制也基本被放弃。这次修正还删去了原来国民政府组织法中国国民党指导监督政府的规定，原来国民政府五院院长应由国民党中央政治会议选任，此次则改由国民政府主席提请国民政府任命，政府的自主权在表面上有所增加，削弱了国民党中央对国民政府的直接制约。此后蒋介石以国民政府主席身兼陆海空军总司令与行政院长，将行政权与军权集中于一身。

1931年蒋介石扣留胡汉民的独裁做法遭到胡汉民派的激烈反对，其他反蒋派也借此对蒋介石大加挞伐，“九一八”事变后蒋介石的不抵抗政策更受到全国人民的强烈抨击。内外交迫之下，蒋介石被迫下野，国民政府进行改组，国民党元老林森被选为国民政府主席，孙科任行政院长，《国民政府组织法》也同时修正。此次修正的主要内容为：第一，缩减国民政府主席的权力，国民政府主席仅对内对外代表国民政府，为名义上的中华民国元首，不负实际政治责任，不得兼任其他官职，任期为两年，仅能连任一次；主席无任免五院正副院长之权，院长与

王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社1997年版，第403页。

主席同由国民党中央执行委员会选任，主席无指挥五院之权，五院院长对国民党中央执行委员会负责而不对主席负责。第二，增加行政院的权限，由“行政院长负实际行政责任”^①。这一修正反映了当时胡汉民、孙科等广东派的要求，他们强烈主张“削减主席权力，代以负责的内阁”^②。第三，规定立法与监察委员的半数由人民团体选举，这项规定“系迁就当时一部分国人所倡还政于民的要求”^③，但选举法一直没有公布，此项规定也未实行，1932年国民党召开四届三中全会对这一规定加以修正，规定立法委员与监察委员仍全部由立法院长及监察院长提请国民政府主席任免。此后成立的孙科政府由于得不到各方支持，不久即垮台，1931年12月修正的《国民政府组织法》在此后数年却没有作大的变更，一直沿用到抗战以后。

（二）五院机构分析

1928年底各院组织法公布后，行政、立法、司法三院最先成立，考试院于1930年1月成立，1931年7月开始举办高等考试，监察院直到1931年2月才正式成立。^④下文将五院的组织机构分别作一论述。

1. 行政院

在国民政府五院中，行政院是国民政府的最高行政机关，组织机构最为庞大，地位最为重要。行政院由正副院长、各部及各委员会、秘书处、政务处等机构组成，并设行政院会议

见《国民政府组织法》，国民党四届一中全会通过，《中央周刊》第187期，国民党中央宣传部1932年1月出版。

^② 《比较宪法》，第404页。

^③ 同上书，第405页。

^④ 陈茹玄：《中国宪法史》，台湾文海出版社1966年版，第180、181页。

(1930 年 11 月起改称国务会议, 1931 年 12 月又恢复旧称) 负责处理超出一部以上具有总体性的事务, 是行政院的最高权力机构。行政院经行政院会议及立法院之议决, 可以增设、裁并各部、各委员会及其他机关^①。事实上部会的增设与裁并都由国民党中央执行委员会或中央政治会议决定, 行政院本身很少动议。

行政院会议在行政院中具有重要地位, 它由行政院正副院长及各部部长、各委员会委员长组成, 以院长为主席, 行政院秘书长与政务处长可列席会议, 但没有表决权。在 1930 年到 1936 年之间, 出席与列席行政院会议的人员比规定的要多, 除了应出席会议的各部会首长外, 各部的政务次长常务次长、各委员会的副委员长也一律列席, 此外其他人员如南京市长也照例参加。这些人不是法定与会人员, 一般由行政院长邀请他们参加, 到开会时给他们开会通知书。^② 行政院会议主要负责议决下列事务: 提出于立法院之法律案; 提出于立法院之预算案; 提出于立法院之大赦案; 提出于立法院之宣战案、媾和案、条约案及其他重要国际事项; 荐任以上行政官吏之任免; 行政院各部会间不能解决之事项, 其他依法律或行政院长认为应付会议议决事项。^③ 实际上, 上述事务中关于大赦、宣战、媾和等重要事项在行政院会议议决后还要送请中政会决定, 法律案、条约案及其他重要国际事项中有关立法原则的也必须经过中政会再发交立法院审议, 或由中政会直接决定^④。按规定行政院

《行政院组织法》, 1936 年 5 月国民政府修正公布, 第 2 条。

① 陈之迈:《中国政府》第 2 册, 商务印书馆 1946 年版, 第 16 页。

② 同上书, 第 8 页。

③ 《国民政府组织法》1930 年 11 月修正, 第 2 章第 22 条。

④ 《中国政府》第 2 册, 第 7 页。

会议必须有其成员至少过半数出席才能开议，讨论事件以出席者过半数之同意决定，表决方法为举手或起立。事实上行政院很少按上述规定实行。按惯例每一提案经过讨论后一般不付表决，而是由主席集合各方面的意见作一个决定，此决定大多相当简单，如果各方意见差距较大，则将提案交有关机关审查，然后再提交院会。^① 行政院长在行政院会议中具有主导地位，因为他身为会议主席又是各部会的长官，而会议决议不是通过表决而是由主席作出，其意见必然具有举足轻重的影响。另外“行政院中比较重要的事情，事先必经过院长同意，或经由院长发动。”^② 而且由行政院会议议决的一些事务，“依照行政院惯例，亦往往可由院长单独裁决，于事后报告会议”。^③ 由于院长在行政院会议中的重要地位，会议的成效便自然与院长人选联系起来，当蒋介石任院长并主持行政院的正式或非正式会议时，“会议就开得有成效，讨论事情和作出决议时也快得多”。^④

2. 立法院

人选与组织。立法院是国民政府的最高立法机关，胡汉民、林森、张继、孙科曾先后任立法院院长。立法院初期设委员 49 至 99 人，按规定是由立法院院长提请国民政府任命，实际上都是由立法院院长提出人选再经国民党中央政治会议议决任命，其选任标准为“首重其人在党之历史，以曾为党国效忠，在革命过程未尝有违背党义之言论行动，而又于法律、政治、经济有相当学识经验者。”^⑤ 在人选上体现出更注重为国民党的以党治国服务而非委员的实际能

① 《中国政府》第 2 册，第 9 页。

② 同上书，第 11 页。

③ 《比较宪法》第 444 页。

④ 《何廉回忆录》中国文史出版社 1988 年版，第 93 页。

⑤ 《中国政府》第 2 册，第 101 页。

力。对于立法委员的人选，中央政治会议虽不自提立法委员，“院长所提的人选却亦间受其挑剔。即撤回改提亦不乏实例”。^① 1931年12月修正的《国民政府组织法》将立法委员人数改为50人至100人，并且规定委员之半数由法定人民团体选举，事实证明这只是国民党中央在“九一八”事变后迫于内外压力而作出的应时之举，因为相应的具体实施法规一直没有颁布，上述规定始终没有实行。1932年12月国民党的四届二中全会干脆将上述条款删去，仍规定立法委员由立法院长提请国民政府主席任免。立法院下设法制、外交、财政、经济、军事五个常务委员会，分司审议起草各项法律，其成员由立法委员分别担任，各会设委员长一人，由立法院长指定，除此之外，立法院还可以设特别委员会以审议特别议案，特别委员会的负责人不称委员长，而称“召集委员”。

职能权限。立法院为国民政府的最高立法机关，有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要国际事项之职权，上述各案属于立法范围者非经立法院议决不得成立，未经立法院议决而公布施行的立法院有提出质询之责，其公布施行之机关以越权论^②。在实际政治运行中立法院只是政府的最高立法机关，在整个训政体制中却并非如此，因为在它之上还有国民党全国代表大会、国民党中央执行委员会、中央常务委员会等机构，最主要的则是国民党中央政治会议。据《立法程序纲领》规定，各机关提出于立法院的法律案，除中央政治会议自己提出者外，都必须先送交中政会决定原则，然后由立法院据此审议，“立法院对于政治会议所定之原则不得变更”，^④ 只能陈述意

① 《比较宪法》第448页。

② 国民政府1936年第三次修正公布《立法院组织法》，第1、3、4条。

③ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第761页。

④ 《立法程序纲领》国民党中央执行委员会1933年4月修正，第4条第2款。

见于中政会。而且立法院会议通过的法律案，在国民党未公布前，中政会认为有修正之必要时，可将决议案发交立法院让其依据前者之意见修正，因此立法院在行使其立法权时“实处处受中政会严密的拘束”^①。立法院还有一定的副署权与监督权，即“公布法律，由国民政府主席署名，以立法院院长之副署行之”。^②立法院对于其议决案之执行，有权向各院及行政院各部、各委员会提出咨询^③，而对于不尽职的监察委员，立法院有权向监察院提出咨询。^④

3. 司法院

组织构成。司法院是国民政府的最高司法机关，由司法行政部、最高法院、行政法院、官吏惩戒委员会组成。司法行政部承司法院院长之命，管理司法行政事务；最高法院对于民、刑诉讼事件，依法律行使最高审判权；行政法院掌理行政诉讼审判事项；官吏惩戒委员会掌理文官、法官的惩戒分为中央公务员惩戒委员会及地方公务员惩戒委员会两个机构。司法院院长经最高法院及所属各庭庭长会议议决后，行使统一解释法令及变更判例之权。

审判制度。国民政府的审判制度是三级三审制，地方法院为初审法院，上级为高等法院和最高法院，不同于北洋军阀时期的四级三审制。每县或市各设地方法院，县或市区域狭小的，可合数县或市设一地方法院，县或市区域辽阔的，可设立分院；各省及各特别区域各设高等法院，其省区域辽阔的，可设分院。由于经费不足、人才短缺等原因，上述各级法院实际上并没有普遍建

① 《中国政府》第 2 册，第 104 页。

② 《国民政府组织法》，1930 年 11 月修正公布，第 13 条。

③ 《立法院组织法》国民政府 1936 年 10 月修正公布，第 14 条。

④ 《监察院组织法》国民政府 1928 年 10 月公布，第 11 条。

立。司法院长居正曾于 1935 年元旦发表《一年来司法之回顾与前瞻》一文，提到 1929 年的训政时期司法工作六年计划原定最初两年应设县法院 1367 所，第三年改为地方法院，六年间应增设地方法院 1773 所、高等法院 1 所、高等分院 42 所、最高法院分院 4 所，但到 1934 年底，全国仅有县法院 37 所，地方法院 129 所，高等法院 24 所，高等分院 38 所，这与原来计划“相差甚巨”，^① 远不敷所需。在检察制度上，实行的是审检一体制，在各级法院内配置检察署，作为检察官员执行职务的机构。地方法院审判案件实行独任制，高等法院审判案件实行三人合议制，最高法院为五人合议制。

4. 考试院

考试院为国民政府的最高考试机关，下设考选委员会与铨叙部，分别负责考试行政与铨叙事务。考试分普通考试、高等考试与特种考试，在中等以上学校毕业或有同等学历者有资格参加普通考试，在国内外大学或独立学院及专科学校毕业或有同等学历者可参加高等考试。每逢考试考选委员会则组织典试委员会与试务处，办理命题、阅卷、录取、布置考场、管理试卷等事宜。

高等考试自 1931 年 7 月举行第一届至 1937 年，共计举行 5 届，及格人员 604 名，历届及格人员占应考人员的比率分别为：4.84%，4.31%，7.27%，8.18%，20.11%，及格率基本呈上升趋势。普通考试分为两种，一为中央举行的，一为各省市举行的，前者始于 1934 年第一届首都普通考试，截至 1942 年 9 月，共举行 10 次，及格人员 859 名；后者自 1932 年山西省第一届普通考试开始，截至 1942 年 9 月，共计有 16 个省市先后举行 20

^① 引自阮毅成：“所企望于全国司法会议者”，《东方杂志》第 39 卷 8 号，1943 年 6 月出版。

次，及格人员 873 名。1933—1937 年间普通考试及格人数占应考人数的比率分别为：9.93%，10.84%，8.54%，10.35%，23.97%。特种考试分为县长考试及其他特种考试。国民政府 1935 年 9 月公布县长考试条例，此后各省举办的有：1936 年有江西省，及格人员 9 名，1936 年有四川、贵州、云南三省，及格人员四川 9 名，贵州 12 名，云南 26 名。抗战以前在其他各项特种考试中，以邮政人员考试为较多，高、初级邮务员及邮务佐考试总计达 30 余次，及格人员 1601 名^①。

5. 监察院

监察院是国民政府的最高监察机关，依法行使最高弹劾权与审计权。监察院于 1931 年 2 月 16 日正式成立，以监察委员行使弹劾权，以审计部行使审计权。监察院设监察委员 29 人至 49 人，由监察院院长提出人选，由国民政府主席提请国民政府依法任免，监察委员不能兼任中央政府及地方政府的职务。弹劾权的行使以公务员的违法及失职行为为对象，其中所指的公务员包括国民政府的一切官吏。监察委员有权单独提出弹劾案，弹劾案提出后，由提案委员以外的监察委员 3 人进行审查，经多数人认为应付惩戒时，则监察院应即将被弹劾人移付惩戒，如果弹劾案经审查认为不应交付惩戒，而提案委员有异议时，应将该弹劾案再交付其他监察委员 5 人审查，做最后的决议。此外监察委员可以弹劾其他监察委员。监察院还可提请国民政府特派监察使分赴各监察区行使弹劾职权，监察使由监察委员兼任，监察区由监察院确定。监察院有权随时派员到各公署及其他公立机关调查档案、册籍，遇到疑问该主管人员有翔实答复的责任。

^①《国民政府年鉴》，国民政府行政院 1943 年 7 月编辑印行，第 7—22 页。

监察院虽然可以弹劾一切公务人员，却无权决定是否对被弹劾人进行惩戒。具体惩戒机关因被弹劾者的地位不同而有所分别。如被弹劾者为国民党中央执行委员会所选任之政务官或监察院监察委员，则惩戒机关为国民党中央监察委员会，其他政务官则归国民政府政务官惩戒委员会惩戒，中央的其他公务员及各地地方荐任职以上的公务员，由司法院下属的中央公务员惩戒委员会惩戒，各地方其他公务员归各省市公务员惩戒委员会惩戒，将以上的军官归军事委员会军事长官惩戒委员会惩戒，上校以下的军官则归军政部或海军部惩戒^①。由于弹劾权和惩戒权分离，许多弹劾案被搁置延宕或得不到应有处理，严重影响了监察院的权威和效能。1933年监察委员高友唐就此指出，“惩戒会对监察院提案，处分均轻，能满足者极少”^②。鉴于此，1931年5月监察院院长于右任携全体监察委员向中央建议将官吏惩戒权移归监察院，但这一意见未被接受^③。

（三）中央军政机构

南京国民政府建立初期，以军事委员会作为国民政府最高军事机关，军事委员会委员由国民党中央执行委员会选任，再由这些委员互选5人至7人为常务委员，互选1人为主席^④。1927年11月对前制进行修正，主要修正点为将主席制改为主席团制，即由国民党中央执行委员会从军事委员会委员中制定若干人组成主

^① 《比较宪法》，第464、465页。

^② “查办顾祝同案监委将以总辞力争”，《世界日报》1933年8月11日，《中华民国史料外编》第41册，第134页。

^③ 吴相湘：“从牧羊儿到监察院长——于右任先生传略”，台湾《传记文学》第5卷第6期，1964年12月出版。

^④ 谢振民编著：《中华民国立法史》上册，中国政法大学出版社1999年版，第397页。

席团，再由主席团推选常务委员。执行军事委员会决议及用其名义发布命令时，由常务委员署名，紧急重大事件由常务委员负责处理，日常事务由常务委员推选一人处理，任期 3 月^①。此时军事委员会的组织制度尚带有明显的合议制色彩。1928 年 2 月，国民政府修正军事委员会组织法，增设军事委员会主席，但未变更合议制原则。1927 年 5 月国民党中央还决议设国民革命军总司令部，规定凡编入战斗序列的陆海空军均归总司令统辖指挥，未编入者仍由军事委员会直辖，1928 年 2 月修正的军事委员会组织法规定国民革命军总司令由军事委员会主席兼任，从而赋予军事委员会主席以军事事实权，大大加强了其实际权威。

1928 年夏，北伐基本完成，军事委员会及国民革命军总司令部相继取消。同年 11 月五院制国民政府成立后，国民政府主席兼任陆海空军总司令，并于 1929 年 3 月设陆海空军总司令部，下属训练总监部、参谋部、军事参议院及军政部，军政部又为行政院的一部分。1932 年“一二八”事变爆发后，同年 3 月复设军事委员会，同时颁布新的组织法，规定军事委员会设委员 7 人至 9 人及委员长 1 人，由国民党中央政治会议选任，委员互选 3 人至 5 人为常务委员，“辅助”委员长筹划一切事宜，执行军令事项则由委员长负责^②，这些规定使军事委员会的组织开始带有明显的委员长独任制色彩，到 1934 年、1935 年时，“委员长实际已成为委员长独任制，委员则属于僚属的地位”。^③此外还规定行政院长及参谋总长、军政部长、训练总监、海军部长、军事参议院院长为军事委员会的当然委员，这使军事委员会的权限较前扩大，影

^① 《国民党政府政治制度档案资料选编》上册，第 381 页。

《军事委员会暂行组织大纲》，国民政府 1932 年 3 月公布，见徐百齐编：《中华民国现行法规大全》（一），商务印书馆 1937 年版，第 289 页。

^③ 《比较宪法》，第 447 页。

响远及军事系统之外，开始表现出政府权力向军事机构集中的趋势。

四 地方政府结构

地方政府是国家权力在地方的延伸，国家的各项方针、政策最终要由地方政府负责具体推行。在训政体制中，地方政府是地方的治权机关，属于执行系统，具有基础地位。地方政府的组织制度和运行状况是训政体制能否有效运转和训政建设能否顺利实施的关键，因此要全面认识训政体制必然涉及对地方政府的探讨。

国民党开始训政后，在地方政府着手变更旧的统治机构，增设新机构，并开始调整政府职能，整体上政府事务不断增加，如在河北香河县，“民国建元，百废待举，于建设一项，尤为兢兢……初设劝业所于九年，迨十四年改为实业局……十七年，复以实业范围较小而扩大之，改组为建设局，举凡道路修筑，农田水利工矿商业，以及其他公益团体事业之发展，靡不在筹划氛围之内”^①。在政府层级方面，废除了民国建立以来在地方实行的省、道、县三级制，改为省、县二级制。这一制度实行不久，国民党“深感当时省县间监督指挥关系未臻圆洽，不但不能适应军事的需求，即于新政推行上，亦难期有效”^②，因此在所谓的“剿匪区”试行了行政督察专员制，后由国民政府在全国推广。行政督察专员制是省县二级制的补充，为省政府管理各县的辅助，不

^① 《香河县志》卷 4，行政组织，台湾成文出版社 1968 年据 1936 年铅印本影印出版。

^② 黄伦编：《地方行政论》，正中书局 1942 年版，第 69 页。

是独立的政府层级。

（一）省县政府组织与改革

1. 省县政府组织

在训政体制中，省县政府同为地方行政机构而非地方自治团体。省政府“受中央之指挥综理全省政务”^①，县政府则在省政府领导之下处理本县事务。

关于省政府组织。训政初期国民党省政府组织的一个突出特点，是在形式上仍延续了广州、武汉国民政府时期实行的委员合议制，即由省政府委员会议决处理省内重要事务。这种制度有利于决策民主，但若行之无方则易造成办事拖沓。国民党开始训政后，各地动荡不安、战事频仍，虽名义上已进入训政时期，实际许多地区上尚在孙中山所说的军政阶段。各地政府为应付险恶环境更看重行政效能而非决策民主，因此合议制颇遭诟病。有评论认为，“重要省政，须经委员议决，不特辗转耽延，且会议频繁，徒贻毁事之讥，而于顷刻之间，决其可否，非互相附和，以主管长官之意志为从违，即藉此扶持，以议案之通过为交换，主管厅长之取巧者，徒藉此为分谤卸责之具，主席反因会议而失监督之权”。^② 这种状况为省政府主席的个人集权提供了可能。

在实际运行中，省政府形式上的合议制与省政府主席实际上的个人集权并存。主席不仅拥有处理省政府日常事务等法定职权，还有一些不见于文字的无形权力与影响。如省内重要事务按规定均应由省政府委员会议决，实则“重要原则的指示往往是出

^① 《训政时期约法》，第 78 条。

^② 《中国政府》第 3 册，第 36 页。

之于省政府主席”，“如果省政府主席对于某一事情坚持一种主张，或赞同或反对，省政府委员会也例依照其意志去决定”。^① 省政府主席对省政府内一些重要职位的人选也有很大影响。如厅长、省政府秘书长等要职依法应由国民政府决定人选，而“在事实上有的是由省政府主席保荐的，或在中央任命之先曾征求过他的意见”，“至于省内行政督察专员，各县县长，省政府主席在事实上均有对于人选提出意见的机会更属显然”。^② 另一方面，在当时政治生活法制化水平极低的情况下，省政府主席的个人背景往往对其权威产生重要影响，有实力则有权威，如果没有实力“政令根本就无法推行”^③。综观抗战前国民政府省政府主席的人选，大多为在政界或军界拥有雄厚实力的人物，如浙江省主席曾先后为何应钦、张人杰、张难先、鲁涤平、黄绍竑、朱家骅，江苏省主席先后为钮永建、叶楚傖、顾祝同、陈果夫^④，这些人或先后在中央任要职，或是拥有实权的军人，必然会在无形中增加省府主席的实际权威。因此“合议制的省政府组织在实际上是多少带有独任制的精神的”。^⑤

在省政府组织中，军人或曾任军职者担任政府职务的现象非常普遍，反映出军事对政治的深刻影响。民国建立以后，战事连年，各地军阀盘踞，军权左右政权，政治权位与军事实力密切相关，军人兼任政府职务司空见惯。训政开始后，这一现象仍在延续。1931年国民政府公布《修正省政府组织法》，为

《中国政府》第3册，第11页。

② 同上书，第10页。

张锐：“地方政制改善的途径”，天津《大公报》1935年2月8日。

见刘寿林、万仁元等编：《民国职官年表》，中华书局1995年版，第686—705页。

⑤ 《中国政府》第3册，第11页。

消除军人干政现象，特别规定“现任军职者，不得兼任省政府主席或委员”^①，而事实上“省政府委员为现任军职者则甚多”，“至于曾任军职人员出任省政府委员，法令既无限期，实例指不胜屈”，而“各省省政府主席实以军人兼任最为习见，而非由军人兼任反而例外”^②。至于各省一般高级行政人员在训政初期也是“均仅据军事领袖电保，中央即照请任命，究竟其人为何如人？有何经历、学历？中央既无案可稽，亦并未存留备案”^③。孙中山规定训政阶段是进行国家建设的时期，而国民党政权开始训政后仍是战乱不息，军队编遣难以实行，军权仍是国民党政权权力结构中最重要因素，军人兼任政府职务乃是势所必然。这种状况使国民党的训政仍带有浓厚的军政色彩，军事活动严重影响着训政事务。

关于县政府组织。在县政府中，国民党政权普遍设立了教育局、建设局等具有现代色彩的科层组织，然而传统的组织制度并没有完全退出历史舞台，特别是旧的科房之流弊依然存在，有些地方“各科除科长外，所有科员，录事（书记）之类，有一部分还是以前时的胥吏充任。各科底情形，只有他们最熟悉。因此，他们便以为奇货可居，把持一切，甚至父传子，兄传弟，成为世袭的职位。这样的流弊，最足妨碍行政效率的是各科事务之隔阂”。^④与省政府相比，县政府是基层政府，负责办理大量具体事务，要求机构、人员、经费等较为充实，而实际情况却与此相

^① “修正省政府组织法”，1931年3月国民政府公布，《国民党政府政治制度档案资料选编》下册，第325页。

^② 施养成：《中国省行政制度》，上海书店1992年版，第69、77页。

^③ “关于各省高级行政人员任命原则之决议”，1929年5月，《国民党政府政治制度档案资料选编》下册，第7页。

蓝士琳：“县政府合署办公前后”，《政治评论》第171号，1935年9月出版。

反。当时各县按土地人口的多少分为三等，不同等级的县政府机构人员设置及经费等都有差异。以江西省为例，其一等县设县长 1 人，秘书 1 人，科员 4 人，科长、事务员各 2 人，雇员 6 人，警务警 16 人，其月薪加上办公费每月共支出经费 1268 元；二等县县长至事务员数与前相同，雇员减为 5 人，警务警为 14 人，月支出 1078 元；三等县的县长至科长数与前相等，科员为 2 人，事务员为 2 人，雇员 4 人，警务警 12 人，月支经费 988 元^①。如此可怜的政府经费很难罗致有能力的行政人员，极其简单的县政府组织也难以应付繁重的实际工作。

2. 省县政府改革

训政时期，国民党曾因应形势需要对地方政府进行过一些改革，其中最重要的是省县政府的合署办公和县政府裁局改科。

(1) 改革原因。省县政府的主要职能机构为各个厅、局、处，这些机构除受省县政府领导外，还受上级对口机关直接指挥，如国民政府各部会可以直接指挥省政府各厅，省政府各厅直接指挥县政府各局，这就造成省县政府的分割。在省政府，中央和各厅之间可越过省政府直接行文，各厅之间产生矛盾时是由国民政府而非省政府负责解决。由于省政府对各厅不能进行有效控制，发挥不了对省政的统一与协调职能，造成了行政效率的低下和行政体系的混乱。具体表现为：第一，省下属部门各自为政，情形隔阂，以致政令分歧，下级机关无所适从；第二，各部门的办公地点一般距离较远，造成诸多不便，如相互行文咨复，往返转折迁延时日；第三，各部门各自分立，一切事务及用人行政个别处理，办法程序不一，浪费大量人力物力；第四，各厅的行政

^① 陈述：“地方行政改进论”，《河南政治月刊》第 7 卷第 2 期，1937 年 2 月出版。

计划，在横的方面没有统一的步骤，在纵的方面没有一致的进展，彼此间缺乏沟通联系。1934年蒋介石曾致电国民党中央政治会议指斥上述弊端，“就横的方面观察，各厅、处并肩而立，各成系统，各固范围，各私财用，凡属甲厅主管之事件，率不喜乙厅过问，而事涉两厅之上者，又往往迁延不决，权则相争，过则互诿，且一切设施，多以本厅、处之立场为观点……于是各认主管之事件，为当前最要之急务，同时督责于县，县长莫知所先，亦无法同时并举，遂使狡黠者专事敷衍，尤不肖者，则借甲指乙，任意张弛操纵，以自便其私图”，“就纵的方面观察，省政府与各厅、处，县府与各局、科，均截然形成两级，中央部、会往往认省之厅、处为其直属机关……而彼此直接行文，流弊所及，遂使省府与县府不克层层节制，顿失以身使臂、以臂使指之效”^①。

县制与省制的情形相似。局名义上受县长领导，实际上是省府各厅的下属机关，厅局之间往往越过县政府直接行文，使县政府形同虚设，事权割裂。国民政府内政部曾指出其中的弊端：“现时各县政府高悬在上，各局分立，俨于割据，甚至事业进行，省府各厅直令各局，各局亦直呈各厅，均不经过县长，各厅为进行便利起见，率性直接委派各局长乃至各科长。事权既不统一，所有事业，自难得通盘筹划，而为有步骤与合理之进行。”^②上述地方政府组织中的弊病严重影响着地方行政，要增加地方政府的效能必须对地方政府加以改革。

(2) 实行情况。厅局分立造成的不便要求对此加以改革，而

^① 1934年8月1日“蒋介石为陈述改革省政各理由并送省政府合署办公大纲事致中央政治会议电”，《国民党政府政治制度档案资料选编》下册，第358页。

^② 《中国县政概论》，第50页。

最终促成这种改革的是军事“剿匪”的需要。因“在剿匪区内之各省，正需要以‘三分军事七分政治’剿匪，乃其行政制度发生流弊及不合理如此，则其不足以适应时地之需要，与发挥政治之力量，无待繁言而知其必然，诚有及时亟予改善之必要矣”。^① 国民党乃首先在所谓的“剿匪”地区试行合署办公制度。1934年7月，国民政府军事委员长南昌行营制定了“省政府合署办公办法大纲”14条，通令在豫、皖、鄂、赣、闽等所谓的“剿匪”省区试办。

为了改革县政，1933年国民政府在全国召开全国内政会议，内政部提出对县政府组织进行改革，主要内容为实行合署办公，将县政府各局并入县政府，使县政府成一整个机关。此令颁布后，河北等省先后试办，但效果仅为“归并各局”、“裁员减费”以及处理公文程序略有更改，并没有对县政问题有彻底的革新。1934年军事委员会南昌行营制定“剿匪省份裁局改科办法大纲”，进一步实行裁局改科，目的是集中县政府权力，充实组织，增进县政效率。主要规定为，将县政府所属公安、财政、教育、建设各局概行裁撤，将其职掌分别归并县政府中之各科管理，县佐治人员由县长遴选呈请省政府任命，各地公安机关及警察除繁盛地区外一律裁撤，代以训练保甲及壮丁队办理地方警察事务，统一财政收支机关^②。上述制度在“剿匪区”实行后都由国民政府推广至全国。

(3) 实行效果。上述改革固然是为了调整省县组织中不合理的制度，但如前文所述，这些改革得以实施的最直接动因是所谓“剿匪区”的军事行政需要。“剿匪区”与普通地区情形不同，对

程懋型编：《剿匪地方行政制度》，中华书局1936年版，第26页。

《剿匪地方行政制度》，第80页。

政府制度和职能等有不同要求，因此由“剿匪区”推广的改革制度未必切合一般地区的实际。事实上，上述措施在各地实行后，实际效果与设想之间相去甚远。

在省政府，首先合署办公未能彻底实行。当时许多地方“虽已合署，各厅处仍多就其主管范围，制定种种工作，责之于县，事实上尚乏整个的计划，与统一的施政方针，矛盾冲突，相制相消之弊，在所不免”。^①此外，各省实行合署的机关主要是省组织法内规定的民、财、建、教四厅及秘书、保安两处，中央在省设立的机关与其他省政府直属机关不在合署之列，中央驻省机关的独立性较各厅为大^②，因此省政统一仍困难重重。其次，合署办公未能达到裁员减费的目的。如规定原来由各厅处理的文书收归省主席统一处理，而省主席根本无暇亲自处理，只有交给秘书处办理，这必然增加秘书处的人员和经费，裁员减费的目的还是达不到。再者，行政效率未见提高。合署前各厅可单独与中央行文，合署后须经由省主席判行，增加了一个手续，即便省政府各厅在一处办公尚属方便，当时各省也大多没有修建可容纳各厅集体办公的大厦^③，因此难免增加公文传递的时间，使“手续愈形繁复，办事愈益缓滞”^④。当时学者评价省政府合署办公的结果是，省政府的组织“仍未臻完善地步，最明显的是现在省政府机构比以前多，且与中央部会形成纵的系统，头绪更为纷繁，事权与指挥权更加庞杂零乱”。^⑤

张锐：“新政的透视和展望”，《行政研究》创刊号，1936年10月南京出版。

② 《中国政府》第3册，第18页。

③ 同上。

④ 同上书，第55页。

⑤ 《地方行政论》第58页。

在县政府，各地实行改革过程中，注重的只是裁员减费，“最重要之组织问题，效率问题，反无人过问”^①。在安徽省，有几个县裁局为科后，所节省的经费并没有用做事业费，而是移做补助县政府添设佐治员及扩充区公所之用^②，而且有时某一长官上台，口称裁汰骈冗，厉行紧缩，实则排除异己，位置私人。其结果人员与机关未见减少，反为增多，^③因此改革的成效不大，还出现了一些新问题。如裁局为科前，原有各局可对省直接行文，裁局后各科失去此项权力，往上行文要经过科员、科长、县政府秘书、县长四级，手续更加烦琐，办事效率更加低下。不过通过此项改革，县长的权力大为增强，使得整个县政更系于一人之手，在当时县长人选普遍不能保证的情况下，这又增加了县政腐败的可能。去旧而未立新，这场改革的结果是“不曾对于县政问题有彻底的解决与革新”。^④

（二）县以下基层政制

在县以下，国民党政权主要建立的是各级名义上的自治组织和机构。训政初期，在地方实行的是区、村里、间、邻制，施行不久改村里为乡镇，后又取消区制。这些组织名义上是自治机构，不属于国民政府的行政系统，实际上承担着大量行政事务，与行政机关无异。1932年，豫鄂皖三省“剿匪”总司令部规定在所谓的“剿匪”省份编查保甲，其首要目的在于“利于剿匪”^⑤。

① 诸君：“县政改革之理论与实际”，《县政问题》第21页。

② 《中国县政概论》第53页。

石瑛：“农村经济恐慌及其补救方法”，《中央党务月刊》第48期，1932年7月出版。

《中国县政概论》，第51页。

⑤ 欧阳珍讲，张铭记：“怎样去实行保甲制度”，《河南政治月刊》第3卷，第11期，1933年12月出版。

此后国民政府对此加以推广，规定在全国将保甲纳入自治之中，实际上在地方恢复了传统的保甲制。

在基层农村，长期以来是由地方上具有一定声望和影响的乡村士绅来维持基本的社会秩序。近代以来，这种传统的治理方式逐渐解体，当政者却迟迟没有找到一种新的制度来代替旧有的统治秩序。国民党开始训政后，力图通过县自治在农村建立各级自治组织和机构，在乡村社会重建一套行政体系，并试图由政府正式任命主要行政人员，以加强对农村的控制。然而国民党政权却无力在短时间内提供如此众多的基层政治人才与经费以取代旧有的统治体系，只好依赖农村旧有的统治力量。乡村原有的地方士绅由于政府对基层控制的不断强化，逐渐失去了管理地方事务的权力、影响和热情，不愿成为纯粹承政府之命的统治工具，因此“以地方事业为畏途，而不敢轻于一试”^①。在此情况下，国民党为了维持对农村的统治，只好依旧留用或利用那些世代在乡村办事的传统书吏和借机为个人牟利的无赖之徒，即国外学者所称的“赢利型经纪”^②。他们取代了传统士绅对乡村社会的管理，却抛弃了社会管理职能，专以牟利为目的，而政府又不能对他们进行有效的监督与制约，使这些书吏得以在代理政府事务中贪污作弊，从中渔利。这一方面削弱了国民党对乡村社会的控制和资源提取能力，严重恶化了政府在农民中的形象，一方面使国家政策的推行在农村中大打折扣，阻碍了乡村社会的发展，使乡村社会进一步走向衰败。

（三）地方军政机构

国民党政权出于“围剿”红军的需要，还在各地设立了一些

“汝南县现状一瞥”，《河南政治月刊》第2卷，第6期，1932年6月出版。

^② 参见〔美〕杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》中文版序言，王福明译，江苏人民出版社1996年版。

专门的地方军政机构。如为“围剿”红军在各省边区及江苏省设立的绥靖督办，此后设立的“鄂豫皖三省剿匪总司令部”、军事委员长南昌行营、在福建、江西等地设立的绥靖主任公署。这些机构直接隶属于陆海空军总司令部，或隶属于军事委员会委员长，独立于地方政府体系之外。

上述地方军政机构不仅负责当地军事，而且可以指挥监督地方党务、行政。如绥靖主任对所辖各绥靖区及所辖邻近边区的行政督察专员、区保安司令、县政府等军政机关，“得随时指挥之”，对于所辖绥靖区的党政事务，“遇必要时，得便宜处理之”^①；鄂豫皖三省“剿匪”总司令部则有权指导辖区内的党政事宜，并设由总司令直接指挥的党政委员会来行使对地方党政的统辖权，各省则相应成立党政委员会分会受其指挥，管理地方党政。稍后成立的军事委员长南昌行营则将辖区扩至皖、赣等五省，统一指挥该地区的党政军事务。这些跨省区的军政机关实际上成为居于中央和省之间集党政军权于一体的权力机关。它们在进攻红军的同时，也根据军事需要在辖区内实行了一系列不同于其他地区的政治、经济政策，如编制保甲、实行行政督察专员制、屯田等，其中一些举措被国民政府推广至全国。可见，上述军事区域的党政军系统不但在一定程度上独立于国民政府，而且其军政措施对国民政府的政策有重要影响，甚至起着一种示范效应，反映出训政体制浓厚的军事化色彩。

在地方军阀控制的独立或半独立地区，地方事务多由军阀一手控制，地方政府只能做些表面文章，装点门面，为军阀统治增加形式上的合法性。而以军权干涉地方事务者更是屡见不鲜。军

^① 《驻绥绥靖主任公署组织条例》，国民政府 1935 年 2 月公布，见《中华民国法规大全》（一），商务印书馆 1937 年版，第 302 页。

队的功能是维护国家与社会安全，超越这一职能则难免造成负面效应，如当时学者所论，“年来各省之军权政治，其实际程度甚为低下，甚者以差弁之流任县长，不然亦任便委用私人，复任便更换之，偶有实行考试县长之省，然考取而不用，用者仍系由请托而来，不然，则或出于贿买”。^① 这从一个方面道出了地方军权政治的弊端。

五 纵向权力结构：各级政府间关系

各级政府间关系是指一个国家中央与地方以及地方政府之间的关系，地方政府间关系可以看作是中央和地方关系的延伸。国内政府间关系是政治体制结构中的重要内容，关系到政治权力的划分和利益的分配，历来为中央和地方所重视。各级政府间关系的科学化、法制化水平，关系到各级政府能否协调一致实现对社会的管理，影响着社会的稳定和发展。国民党政权各级政府间关系反映了训政体制的纵向权力结构，是当时政治角逐中的焦点问题，对当时的政治、社会发展产生了深刻影响。

（一）中央与地方关系

中央与地方关系是国内政府间关系的中轴，决定着整个国内政府间关系的结构和特质。

下文首先从制度层面对这一时期的中央与地方关系作一考察。在训政时期，地方政府分为省县两级，县在未实行自治前没有独立地位，而是受省政府领导的下级政府，因此本文对国民党

^① “内政会议”，《论评选辑》第2册，台湾文海出版社1985年影印出版，第508页。

中央与地方关系的探讨主要针对中央和省而言。

1. 制度演变

国民党政权从制度上对中央与地方关系的规划经历了一个逐步深入的过程，其内容日趋复杂。南京国民政府建立初期，战事频仍，社会动荡，国家尚不统一，中央政府直接控制的区域极为有限，缺乏对中央与地方事权进行详细划分的客观条件。训政开始后，国民党力图改变以往中央与地方关系的混乱状态，逐步从制度上规范中央与地方关系，加强中央对地方的控制，稳定统治秩序。1929年，行政院颁布“确定中央与地方政府权限”令，对中央与地方权限进行初步划分，其内容仅有5条，只是较明确划分了中央与地方的交通事业管辖权。^①此后1931年的《省政府组织法》规定“省政府依国民政府建国大纲及中央法令，综理全省政务”；^②《训政时期约法》规定，省政府“受中央之指挥，综理全省政务”，“各地方于其事权范围内，得制定地方法规，但与中央法规抵触者无效”，^③对于地方事权的范围则没有具体界定。从条文上看省政府在不违背中央法令的前提下拥有一定的自主权，但由于“中央的法令显明的趋势是日趋繁杂，所规定的事项日渐广漠，故省政府的自由裁量权亦因之而益趋狭隘”。^④从上述规定可以看出省政府完全是中央政府领导下的地方一级政府，没有任何法定的独立地位，中央对省拥有绝对的控制权。

“九一八”事变后，民族危机日益严重，社会各界普遍呼吁

行政院1929年令各省：“确定中央与地方政府权限”，《中华民国法规大全》（一），商务印书馆1937年版，第15页。

《修正省政府组织法》。

《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第605页。

《中国政府》第3册，第47、48页。

国家统一，改变以往地方各自为政的状态，集中国力一致对外。在此背景下，1934年国民党召开四届四中全会，规定“中央与地方实行均权制度，凡事务有全国一致之性质者，划归中央；有因地制宜之性质者，划归地方；不偏于中央集权或地方分权”，^①这仅仅是重申了孙中山关于中央与地方权限划分的基本原则，没有具体内容。1934年11月国民党在内忧外患日益严重的情况下召开四届五中全会，该会认为“数年以来，所以未能收分工合作之实效者，盖因中央与地方之权责划分未清之故也”。^②会议通过了《划分中央与地方权责纲要案》，具体划分了中央与地方事权。这项决议规定地方主管长官可向中央保荐地方行政官员，由中央选任，实际上赋予了地方一定的人事任免权；规定地方行政方针及经济建设由地方“斟酌实情，拟订计划，编定预算，呈请中央核定施行。中央既经核定之后，只须按其期程，考其成绩，而不必遇事干涉，辄令纷更”，并规定其他地方事务也应按上述原则办理；^③对于地方法规，规定“中央只定原则大纲，务使富于伸缩力。其一切实施办法与详密条理，应由各省市根据原则大纲，因地制宜，而自订单行法规，呈请中央备案”。^④从上述内容看，国民党政权希望通过增加地方自主权以协调中央与地方关系，这与单纯以武力求统一相比是一种进步，但上述内容仅仅是“纲要”，对中央与地方的实体的权责没有详细划分，仅举出任免官吏、经济建设、财政收支、兵警等项，对于其他教育、自治等重要问题未作任何规定，这

“改革政制推进政治以实行三民主义案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第225页。

② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第249页。

《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第278页。

④ 同上书，第279页。

对于解决日益复杂的中央与地方关系显得过于简单。此后到抗战全面爆发前，国民党中央与国民政府也未能制定详细划分中央与地方权限的专门法规。

2. 主要内容

由上文可以看出，训政初期国民党政权尚没有对中央与地方关系进行全面规定，有限的几部法规对中央与地方权限没有明确划分，所侧重的是维护中央权威。此后由于国内外形势的变化，国民党开始着手对中央与地方关系进行全面规划，颁布了一些专门法规，为正常解决中央与地方关系提供了依据，只是内容过于简单，因此仅从上述处理中央与地方关系的专门法规中很难总结出国民党对中央与地方关系的全貌，还要借助国民党的一些具体法规方能窥其一斑。综合国民党的各项法规，其对中央与地方权限的划分可归纳如下：

(1) 财政关系。财政是政府行政活动的基础，中央与地方各级政府之间的财政划分直接关系到它们实现其职权的能力，决定着中央与地方各级政府在整个公共事务管理活动中的地位与权威，是中央与地方关系的核心。

南京国民政府建立初期，中央与地方的财政关系混乱无序。中央政府只能从其控制的少数几个省份获得财政收入，不能直接控制的省份大多截留本应上缴中央的税款和其他收入。1928年任国民政府财政部部长的宋子文承认，当时中央只能从江、浙、皖三省获取财政收入，甚至“皖省尚无款可解，实只恃江、浙两省而已”。^① 每月实际收入只有 400 余万元，连军费开支都无法维

财政部财政科学研究所与中国第二历史档案馆合编：《国民政府财政金融税收档案史料（1927—1937）》，中国财政经济出版社 1997 年版，第 13 页。

持。因此国民党随着其统治的稳定，便着手调整中央与地方的财政关系，提高中央的财政提取能力。1928年11月，国民政府通令全国实行全国财政会议通过的《划分国家收入与地方收入标准》及《划分中央支出与地方支出标准》，初步界定了中央与地方的财政收支范围。规定将过去由地方代办的中央财政收入次第划分，收归中央，从而将国家收入纳入轨道，不致被地方政府肆意侵削。1930年底，又正式实行裁撤厘金，改征统税，即货物的出厂税或出产税，并明确规定统税归中央。这一举措剥夺了原属地方的大宗收入，提高了中央的财政实力。1931年6月国民政府公布《训政时期约法》，该法第六章“中央与地方之权限”规定：“中央对于各地方之课税，为免除下列各款之弊害，以法律限制之：一、妨害社会公共利益。二、妨害中央收入之来源。三、复税。四、妨害交通。五、为一地方之利益，对于他地方货物之输入为不公平之课税。六、各地方之物品通过税。”“工商业之专利、专卖特许权属于中央”。^①对于其中何谓“妨害社会公共利益”与“妨害交通”等，约法中没有任何说明，这些词义含糊的规定可以使中央根据自己的需要任意解释，而地方课税不得妨害中央收入之来源及专利、专卖权属于中央等规定更加强了中央的财政控制权。1935年，国民政府公布《财政收支系统法》，进一步划分了中央与地方的财政收支范围，规定国家税由中央直接征收，原委托地方征收的国家税由中央收回，还规定地方收支预算须经中央核定，地方可向中央申请补助费，但只能“应用于事业费，并须指定用途，非经呈准不得变更”，^②可以看出，国民党通过一系列法规一步步

^① “中华民国训政时期约法草案”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第604页。

^② “中华民国训政时期约法草案”，《国民党政府政治制度档案史料选编》，下册，第282页。

加强了中央对地方的财政控制，增加了中央的财政权力。

根据国民党的各项法规，中央与地方的具体财政关系可归纳如下：其一为确立中央与地方的收支系统。其中国家收入包括盐税、海关税及内地税、常关税、烟酒税、卷烟税、煤油税、厘金及一切类似厘金之通过税、邮包税、印花税、交易所税、公司及商标注册税、沿海渔业税、国家财产收入、国有营业收入、中央行政收入等 15 项；地方收入包括田赋、契税、牙税、当税、屠宰税、内地渔业税、船捐、房捐、地方财产收入、地方营业收入、地方行政收入、其他属于地方性质之现有收入等 12 项；还规定将来所得税和遗产税为国家收入，营业税、市地税、所得税之附加税为地方收入^①。在支出方面国家支出为 21 种，地方支出为 13 种。^② 其二为中央对地方的财政限制。其主要内容包括：地方政府不得征收内地通过税、落地税，内地应裁撤以下各项通过税，即厘金、统捐、统税、货物税、铁路税捐、邮局厘金；商埠五十里内外常关税及其他内地常关税，陆路边境所征国税、进口税不在此例；落地税与通税一律裁撤。^③ 各省及直隶于行政院之市遇有变更税目、增减税率或募集公债时，应依法由省市府拟具计划，咨由财政部审核签注，呈由行政院核转立法院议决，再呈请国民政府令行；各级地方政府不得预征赋税；各省财政厅及直隶于行政院之市财政局应将该省市财政情形及收支实况，按月报请财政部、主计处、审计部核查。^④

① “划分国家收入地方收入标准”，1928 年 11 月，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 207 页。

② 同上。

③ 邱祖铭：《划分中央与地方权责之研究》。

④ “修正监督地方财政暂行法”，1932 年 12 月，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 232—233 页。

(2) 行政人事。这方面的内容反映了中央与地方之间的政治关系。整体而言,省政府要受中央政府的领导,这种领导不是统一的而是多元的,中央的每个机构都可以就其所主管的事务向省政府发号施令。当时国民政府各主管部会“认为促进行政工作最有效的方法是形成所谓‘一条鞭的组织系统’”^①,因此大多主张在省政府内添设中央的分支或直属机构,直接与中央各部会发生联系。中央各部会还多视省政府各厅处为其下属机构,常绕过省政府直接对主管各厅发布命令,而各厅对主管部会的命令只有遵守,而转饬各县去照办,办完了之后直接呈复给主管部,因此各厅实际上成了中央政府在地方的代理办事机构,对于省政府拥有很大的独立性,使省政府难以对各厅进行有效节制,事实上削弱了省政府的权力^②。此外,中央还在各省设立一些地位在省政府之上的机关,较重要的有军事委员会南昌行营,各地绥靖公署等。这些机关统辖一省或数省,均能对所辖各省政府进行指挥监督,至少可以在其职权范围内对省政府下命令。这些机关主要为便于国民党军队对革命根据地的“围剿”及对地方的军事统治而设立,客观上进一步强化了中央对省的控制。关于人事关系,训政初期省政府主要官员人选由国民党中央决定,1928年与1929年颁布的《中央政治会议条例》都规定“各省省政府委员、主席及厅长”人选由中央政治会议讨论决议。^③1930年以后上述人员的人选改由国民政府选任,如1931年3月颁布的《修正省政府组织法》规定省政府主席由国民政府就省政府委员中任命,厅长则由行政院就省

《中国政府》,第3册,第15页。

^② 《地方行政论》第53页。

“中国国民党中央执行委员会政治会议条例”,1929年5月,《国民政府政治制度档案史料选编》上册,第39—40页。

政府委员中提请国民政府任命。^① 不管由谁任命，省政府的重要人事权都操纵在中央手中。在县政府方面，根据《县长任用法》，县长的试署及实授均由省政府咨内政部再由铨叙部审查合格后，由内政部呈行政院转呈国民政府任命。除上述内容外，1930年国民政府还以训令规定：任用官吏本有一定程序，简任官由国民政府任命，荐任官由主管机关荐请国民政府任命，委任官由主管机关委任。^② 可见地方用人除委任职均由中央办理。中央不仅控制中央的人事，还拥有对地方高级官吏的惩戒权。国民政府规定惩戒处分由中央公务员惩戒委员会会议决者，应报告司法院；被惩戒人为荐任职以上者由司法院呈请国民政府或通知其主管长官行之，为委任职者，由司法院通知其主管长官行之，均应通知铨叙部；各省委任职公务员之惩戒具体由各地公务员惩戒委员会掌管。^③

(3) 经济建设。训政开始后，国民党逐步展开各项建设，中央与地方的经济事务日渐增多，关系愈加密切，对二者的相关权限进行合理划分成为时势所需。综合而言，国民党曾以法规形式对中央与地方之间与经济建设有关的下述事务进行了明确划分。(1) 水利。中央设水利总机关主办全国水利行政事宜，各省各县水利行政受中央水利总机关之指挥监督，水利涉及两省以上者由中央水利总机关统筹办理，关涉两县以上者由省建设厅统筹办理；水利计划由中央总水利机关集中办理；地形测量水文测验水利调查事项由中央水利机关直

《县长任用法》，国民政府 1933 年修正公布，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 20 页。

^② 邱祖铭：《划分中央与地方权责之研究》。

^③ 见“公务员惩戒法”与“公务员惩戒委员会组织法”，国民政府 1931 年公布，《中华民国法规大全》(一)第 382、346 页。

接办理^①。又规定凡地方境内之河川或流经境内河川之一段，地方政府应负保管之责，内政部认为有必要时得设河川委员会直接管理；凡河川工程计划关系重大或涉及两省以上者应报经内政部核准举办。^②（2）电气事业。电气事业人非呈由地方政府转呈中央主管机关核准，不得与外人经营的电气事业订立购买电流合同；国营电气事业非经国民政府特许不得借用外资；电气事业人如欲扩充设备得呈经建设委员会及实业部许可，依照法令发行债券。^③（3）交通。规定跨越两省或特别市以上的交通事业由中央经营，跨两县或普通市以上的由省政府经营，在一县一市内的由县市政府经营^④。具体而言，全国国道路线由铁道部规定并权衡其缓急轻重指定兴筑程序；各省区境内国道之建筑由各省建设厅或主管机关负责受铁道部之监督指挥限期筑成^⑤；凡关系全国交通之铁道以中央政府经营为原则，其关系地方交通之铁道，地方政府得依国营铁道条例经营之；无论何人，非经国民政府特许，不得于中华民国领土内建筑、延长、购置或经营任何铁道；国营铁道由铁道部管辖，国营铁道或民营铁道由铁道部监督^⑥。（4）电信。经国民政府、行政院、

① “统一水利行政及事业办法纲要”，中央政治会议第 415 次会议修正通过，《中华民国法规大全》（二）第 757 页。

② “河川法”，1930 年 3 月公布，《中华民国现行法规大全》（一），商务印书馆 1934 年版，第 363 页。

③ “修正电气事业条例”国民政府 1932 年 4 月修正公布，《中华民国现行法规大全》（二）第 1045 页。

④ 行政院 1929 年令各省：“确定中央与地方政府权限”，《中华民国法规大全》（一），商务印书馆 1937 年版，第 15 页。

“国道条例”，国民政府 1931 年 6 月公布，《中华民国现行法规大全》（二），第 1077 页。

⑤ “铁道法”，国民政府 1932 年 7 月公布，《中华民国现行法规大全》（二），第 1079 页。

交通部或其委托机关之核准地方政府公私团体或个人方可设置电信。^① (5) 地方政府不得铸造银本位币，银本位币之铸造专属于中央造币厂。^② (6) 地方政府不得经营邮政事业，邮政事业专由国家经营。^③ (7) 地方政府对于国营矿业及国家保留矿区内，无矿业权。^④ (8) 1931 年国民政府训令规定，地方政府一切事业企图或契约订定之含有专卖、独占、特许或其他特殊性质者，无论其为官办、商办或华洋合办，非因执行法律而发生者，其设立及废止均应先经中央政治会议决定原则，立法院审议内容，始得成立；特许权之专利专卖，特许权属于中央。^⑤

(4) 立法。《训政时期约法》规定各地方在其事权范围内可以制定地方法规，但与中央法规抵触者无效^⑥。1931 年国民政府修正公布的《省政府组织法》规定“省政府于不抵触中央法令范围内，对于省行政事项得发省令，并得制定省单行条例及规程；但关于限制人民自由、增加人民负担者，非经国民政府核准，不得执行”。^⑦至于地方事权的具体内容，国民政府没有详细规定，而所谓中央法令的范围也没有明确界定，实际上其内容极为广

^① “电信条例”，国民政府 1929 年 8 月公布，《中华民国现行法规大全》（二），第 1016 页。

^② “银本位币铸造条例”，国民政府 1933 年 3 月公布，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 234 页。

^③ “邮政条例”，1911 年公布国民政府令暂准援用，《中华民国现行法规大全》（二），第 1006 页。

^④ “矿业法”国民政府 1930 年公布 1932 年 2 月修正，《中华民国现行法规大全》（二），第 729 页。

^⑤ 邱祖铭：“划分中央与地方权责之研究”，《行政效率》第 2 卷第 5 期，1935 年 3 月出版。

^⑥ 《中华民国训政时期约法草案》。

^⑦ “修正省政府组织法”，国民政府 1931 年公布，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 325 页。

泛，当时除由立法院议决的正式法律外，还有以下各例可成为法律，即由国民会议制定，交由国民政府公布施行的，如《训政时期约法》；国民党中央执行委员会的议决案，交国民政府公布施行的，如国民政府组织法；国民党中央执行委员会的议决案，由国民政府训令遵行的，如《治权行使之规律案》；中央政治会议的议决案，经国民政府公布的；孙中山的遗教，如国民党第三次全国代表大会的《确定总理所著三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲及地方自治开始实行法，为训政时期中华民国最高根本法案》^①；“剿匪区”内军事委员长南昌行营公布法令。以上仅就法律而言，至于所谓府令、院令、部令更为繁杂。在不抵触中央法令之条件下，地方立法的范围已甚为狭隘，而且法令可以随时随意颁发，地方的立法权等于无形取消，“约法上所规定之均权制度，等于具文罢了”。^②

(5) 其他事权。(1) 国防。根据国民政府的各项法规，除地方保卫团外，对于军队之招募、编制、调遣等权均属于中央。在上述规定之外，国民党西南政务委员会于 1933 年 2 月公布西南国防委员会组织条例，规定西南国防委员会专任筹划西南各省陆海空一切国防设备事宜^③。(2) 外交。规定通商等行政事务由地方遵照法令办理，其他外交案件统归中央办理。其核准地方办理之事务为：通商贸易，市政府归社会局办理，县政府归建设局办理。租地给契归土地局办理。游历人籍保护取缔归公安局办理。关于外交护照一律由外交部发给普通护照，由外交部发交各通商口岸特别市或县政府照常发给，按月呈报外交

^① 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 654 页。

^② 邱祖铭：《划分中央与地方权责之研究》。

^③ “国民党西南政务委员会西南国防委员会组织条例”，《中华民国法规大全》（一），第 293 页。

部备查。^① (3) 古物保护。埋藏地下及由地下暴露地面之古物概归国有；采掘古物应由中央或地方政府直辖之学术机关进行，上述学术机关采掘古物应呈请中央古物保管委员会审核，转请教育内政两部会同发给采掘执照；中央或地方政府直辖之学术机关采掘古物，有须外国学术团体或专门人才协助必要时，应先呈请中央古物保管委员会核准^②。(4) 保存城垣。各地方如因市政发展或重要建设，城垣城壕实有妨碍或已失其效用的，得由地方政府呈请行政院发交军政部、内政部会同参谋本部审核后准许拆除或填平其一部分或全部。^③

通过上述内容可以看出，国民党对中央与地方关系的处理并没有走出中国传统的中央集权模式，没有全面划分中央与地方事权，有限的规制侧重于保障中央权限和限制地方权力。这一选择出于当时国民党的统治理念、客观形势、历史传统、经济发展水平等多种因素的影响。较前不同的是，训政开始后国民党针对合理划分中央与地方权限的要求，开始着手逐步划分中央与地方权限，初步建立了一些处理中央与地方关系的规范，这较之以前有所进步。

近代以来，国内政治生活中的中央与地方一直争端不断，争论不休，有主张中央集权者，有倡导地方分权者，其具体主张各异，却都未能形诸法律，定于规制。国民党在开始训政后，其颁布的一些有关中央与地方的法规从一定程度上改变了以前在此问题上无法可依的混乱现象。但这些规制还远未完备合理，更没有

^① 邱祖铭：《划分中央与地方权责之研究》。

^② “古物保存法”，国民政府 1930 年 6 月公布，《中华民国法规大全》（二），第 1157 页。

^③ “保存城垣办法”，1931 年 4 月 30 日国民政府训令第 234 号，《中华民国法规大全》（二），第 1164 页。

被真正施行。从实际观察，国民党仍没有根本改变近代以来中国中央与地方关系中以实力决定权力的无序状态，中央与地方之间的实际状态和法律规定之间难相吻合。

（二）地方政府间关系

地方政府间关系对社会的稳定与发展也有重要意义。训政时期，地方政府间的横向分工合作关系尚不密切，对地方各级政府的影响不大，可略去不论，而地方政府间的纵向关系却对地方政府的发展具有重要意义，因此是本文探讨的主要内容。训政时期的地方政府分为省县两级，因此地方政府间纵向关系主要是指省县关系而言。在省县关系上，国民党政权也没有脱出传统中央集权体制的窠臼。正如省政府的权力来自于中央政府一样，县政府的权力也来自于省政府，省县关系同样是一种领导与被领导、制约与被制约的单向关系。

与国民党政权中央与地方关系在制度上的高度集权相比，省县关系中省政府的集权程度有过之而无不及。当时学者对此有评论说：“今日地方政府中之省，实力雄厚，地位崇高，其与中央壁垒森严，分庭抗礼，中央无可如之何。……至若省县关系，则恰一反前例。省对县之监督惟恐不严，省政府对县政府，因权限混淆，致遇事或勒而不与，或滥加干涉，居高以统下，致使弱小无能之县政府，对于任何事情，皆唯省政府之马首是瞻，毫无半点行动之自由。”^① 这反映了省县关系的实际情况。

对县政府权限和地位的规定集中体现了其在省县关系中的角色。《县组织法》规定，县政府“于省政府指挥监督之下，处理

赵纯孝：《中国中央与地方职权之分配》，天津私立南开大学商科研究所经济部毕业论文 1937 年 6 月，第 264 页。

全县行政”^①，《训政时期约法》也规定，县政府“受省政府之指挥，综理全县政务”。^②这两部法律作为确立省县关系的主要依据，所侧重的显然是省对县的领导和监督，县没有独立地位，只是依附于省的下属单位。关于省县之间的具体权限划分，《县组织法》与《训政时期约法》均付之阙如。理论上县政府的职权应包括自由裁量权及承省令办理事务权，前者为本身的职务，后者为代理省政府办理的职务，两者应进行明确划分，否则省往往会过分干涉县行政事务。如当时的学者评论，“目前之权限混淆，应属于县者，省府及各厅或勒而不与，或滥加干涉，不属于县者，又强令行之。法不详尽，则权限难分，权限难分，则职责不明，致使地方政治机构，成为无事不办，无事能办之机构”。^③在此情况下，省政府和其他上级军政机关“每将县政府权力与经济所不容许的事，一起交给县政府，朝发一令，夕即谴罚……而稍有权利之事，纵系县政府职权，上级机关亦不惜糜费，添设骈枝机构，垄断过去，致使行政系统愈加紊乱不已”。^④集权型的省县关系给县政带来的影响因当时的省县政府组织制度而愈加严重。1936年以前，省政府普遍实行的是委员会议制，省政府主席没有集中统一的领导权。各厅名义上受省政府领导，实际上受中央各部的直接指挥，因此各厅各自为政，省政极不统一。在此体制下，各厅都视县政府为自己的下属机构，经常不经省政府直令各

^① “县组织法”国民政府1929年6月5日公布，《东方杂志》第26卷18号，1929年9月出版。

《中华民国训政时期约法草案》。

赵纯孝：《中国中央与地方职权之分配》，天津私立南开大学商科研究所经济部毕业论文1937年6月，第166页。

^④ 沈乃正编：《中国地方政府资料》（清华大学讲义）第一册，清华大学1935年版，第6页。

县，县政府成了“各厅之联合办事处”^①。

再看省县之间的财政关系。国民党从 1929 年开始着手建设县自治，但根据其规定，县在完成自治以前，没有独立的自治地位与权限，相应地县在财政方面也未获得稳定的收入。1928 年国民政府公布《划分国家收入地方收入标准》，将中央与地方收入进行了初步划分，规定“中央与各省收入权限，暂照本案办理”，地方财政到省为止，省、市、县的收入和支出没有分开，“省、市、县收入之分配，由各省及各特别市自定”，^②地方财政仍以省为主体，控制权主要在省府手中，县财政不免落空，如当时学者所评述：“地方政府本为省县两级，省权远大于县，其支配财政之权，自亦较县为大。县支出实际惟附加税及苛捐杂税是赖。”^③因此县没有稳定充裕的财源。1934 年，行政院内政部鉴于县财政的窘迫境况，再次向第二次全国财政会议议出了“确定县财政案”，其中提到，“一切地方建设事业之举办，大都责之于县，县地位之重要，不言可知。按照现行地方预算制度，县无确定税收，亦无独立统一之预算；县财政经费，采取包办制度，由省府就省府收入项下支配拨给，多则千余元，少且数百元。一江浙富庶地方大县一县之行政经费，多不及省府一厅处行政经费十分之一，遂使县政府之组织，无论质的方面，与量的方面，均不能不因陋就简，无充实组织之可能。至于县事业费，更无确定之财源，县政府与地方自治机关，欲举办某种事业，必须临时筹措经费，或巧立附加名目……税制繁乱，流弊不可究诘。既以毁政府之威信，复以增民众之怨嗟。语其症结，实以县税未

① 诸君：《县政问题之理论与实际》。

② “划分国家收入地方收入标准”，《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第 207—210 页。

③ 赵纯孝：《中国中央与地方职权之分配》，第 167 页。

能确定之故’^①，因此主张先应该有独立的税收，包括土地税一部分，营业税一部分等。

1935年，国民政府又公布《财政收支系统法》，开始将地方财政划分为省与市县二级，并把某些独立和共享税种划归县市，而好的税种已尽归中央与省，划归县的税种不易收取，数额甚微，仍然难敷所需。即使是这样不尽公平合理的改革，在此后也没有得以实施，如行政院财政部所言，“财政收支系统法虽经公布，但因抗战期间，税收调整，事实上固感困难，即关于支出之规定，亦间有不宜实行之处，故延未实施”^②。因此在此番改革后各县财政除少数几个实验县外仍没有多少改善，“无一不在贫困线上挣扎”。^③在县财政严重不足的情况下，省政府及其所属各厅还经常临时让县政府办理一些事务却不拨给相应经费，而在战乱地区，驻扎或过境的军队又不时会让派款委员到地方索要财物，这些额外支出更加重了县的财政负担。

县政府的财政收入没有保障，但县政府所担负的职能却极其繁多，支出任务异常沉重。根据国民政府颁布的《财政收支系统法》，县支出项目达16种之多，包括教育及文化支出、经济及建设支出、卫生及医疗支出、保育及救济支出、营业投资及维持支出、保安支出、公务人员退休及抚恤支出等，这些职能都需要大量资金。这种状况造成了县政府的财政收入与财政责任的极度失衡，其结果只能是导致县政府无法履行正常的职能，更谈不上为地方居民提供满意的公共服务了。

“内政部拟请确定县财政案”，《国民政府财政金融税收档案史料》，中国财政经济出版社1997年版，第52页。

《国民政府财政金融税收档案史料》，中国财政经济出版社1997年版，第93页。

《中国县政概论》，第160页。

在训政体制中，国内政府间关系反映了国民党权力的纵向格局。在这一格局中，中央名义上处于统摄地方的最高地位并采取了一系列措施以加强这一地位，事实上中央直接控制的地区有限，无法充分行使其权威。在此情况下，中央意志很难在全国范围内得以实行，这导致国民党统治能力的低下，无力对国家进行大规模的重新整合。训政时期，国民党的许多改革措施都停留在纸面上，目标与效果之间相去甚远，国民党各级政府间关系的上述状况是导致这一结果的重要原因。这种情况既有传统制度与政治思想的影响，也有当时政治军事经济等形势的制约，更有国民党制度措施的失当。这种情况加剧了民国的动荡与纷争，阻碍了社会的发展与进步。

第三章 训政体制的运行实态

前文分析了训政体制的结构。相对而言，训政体制的实际运行更为重要，它反映了训政体制的实际效能和政治实态。训政体制的运行既受到体制结构的制约，更受到当时的政治状况、经济发展水平、文化传统等多种因素的影响，呈现出复杂的运行态势。本章主要围绕该体制的几个重要组成部分，分别探讨其实际运行情况。

一 “党国”体制的实际运行

（一）中央党政矛盾

国民党与国民政府属于不同的政治结构，具有不同的政治功能，国民党中央对国民政府的直接领导在实行过程中产生了诸多矛盾。

第一，决策与执行脱离。国民党中央与国民政府之间没有进行明确的职权划分，具体指导国民政府的中央政治会议负责审查与决定许多重要事务，如立法原则、施政方针、军政大计、财政计划等，这些决议可以直接交给国民政府执行。中政会的日常会议一般一星期一次，会期如此繁密，涉及大量政府事务，而其成员很多不直接从事行政工作，不熟悉政府事务，其意见和决定经常与实际不符，造成政府执行上的困难，因此如何解决中央政治会议的决策与政府执行的矛盾就成为二者关系中的一个难题。对此胡汉民曾提出

以国民政府常务委员兼任政治会议委员，^① 后来国民党中央基本上采用了这一方案。1928 年 7 月易培基、杨树庄、薛笃弼、孔祥熙、王伯群、王正廷 6 人就因为是国民政府行政院的部长而被选为中央政治会议的委员。^② 1928 年 10 月通过的《中央政治会议暂行条例》则规定为国民党服务 10 年以上富有政治经验、负有重要责任、其地位在特任官以上的可被推举为中央政治会议委员，同时国民政府委员为政治会议当然委员。国民党中央为加强党政联系，1930 年 11 月又决定充实中央政治会议秘书处之组织，规定外交、军事、财政、经济、教育、法律、地方自治各组之特务秘书务必设置完全，特务秘书以行政院各部之政务次长充任。^③ 以上规定的目的是加强党务人员与政府人员的联系，促使党的决策更符合政府实际，然而因为中央政治会议的组织条例经常变更，其吸收政府人员参加政治会议的措施得不到保障；另一方面，即使政府人员参加，在政治会议中所占的比例也很小，难以左右政治会议的决议，如国民党第五次全国代表大会推选的 27 名中央政治委员会委员中，负实际行政责任的仅有 5 人。^④ 在这样的制度下，国民党中央与国民政府之间不易沟通，决策与执行必然产生矛盾冲突，前者很难对政府进行有效的、合理的指导。^⑤

① “训政大纲”，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册第 581 页。

鲁学瀛：“论党政关系”，《行政研究》第 2 卷第 6 期，行政院行政效率研究会 1937 年 6 月出版。

“刷新中央政治，改善制度，整饬纲纪，确定最短期内施政中心，以提高行政效率案”，1930 年 11 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 918 页。

鲁学瀛：“论党政关系”，《行政研究》第 2 卷第 6 期。

如当时任国民政府行政院政务处长的蒋廷黻曾参加国民党的中央政治会议，按当时规定行政院在周二院会上作出的决议周三要提交中央政治会议通过，他认为中央政治会议讨论此类问题时，其了解程度远不如行政院人员，他们的经验一般都很差，而行政院起草提案的人员又不能参加会议进行说明，因而造成二者的隔阂。见《蒋廷黻回忆录》，台湾传记文学出版社 1979 年版，第 179 页。

第二，国民党中央自身组织不合理，影响了对政府的领导。中央政治会议一度成为较产生它的机关即中央执行委员会更为庞大的机构，它的议事不规范，实际参加会议的人数远低于应参加人数，一些重要委员多身兼数职，无暇参与，许多人不常驻中央，身在外地，开会异常困难。^①中央政治会议与中央执行委员会还存在着职权的重复与冲突。1935年国民党五届一中全会决定在中央政治委员会下设内政、财政、交通等九个专门委员会，负责各项问题的审查与设计，同时又决定在中央执行委员会下设地方自治、国民经济等四个计划委员会，负责计划、审查各自主管事务的实施方案及文件，各委员会所决定的方案呈中央常务委员会核定执行，各委员会为便于推行其计划，有权呈准中常会指派人员从事实验或指导推行，这样中央执行委员会也拥有了较广泛的初步立法权甚至执行权，“与政治委员会不相伯仲”，^②这难免与党政间的“惟一连锁”中央政治委员会产生职权上的重复和冲突。此次全会后国民党中央曾就新盐法修正案进行讨论，中央执行委员会下属的国民经济计划委员会认为现行盐税过高，主张在五年以内逐渐降低，而中央政治委员会则主张将盐税提高，以免影响整个预算，二者意见相左，结果造成这项立法的停滞与流产。因此，从整体上看，“在形式上中政会固近乎太上政府，在事实上因组织之不善而成为行政上之一种障碍”。^③

第三，国民党中央监察委员会难以发挥对政府应有的监察作用。主要原因是中央监察委员会的组织过于简单，国民党第二、

陈之迈：《中国政府》第1册，商务印书馆1946年版，第105页。

^② 鲁学瀛：“论党政关系”，《行政研究》第2卷第6期，

君衡：“当前的三个问题”，《独立评论》第164号，1935年8月12日出版。

第三届的中央监察委员仅有 12 人，第四届时增至 24 人，到第五届时才达到 50 人。由于人数较少，其内部组织中只有正副秘书长各一人，秘书 4 人，科长 4 人。稽核中央政府之施政方针是否根据国民党党纲政策的重要事务仅由一个审查科办理。根据当时的政治习惯，充任监察委员的一般是年高望重不负实际行政责任的人，这使中央监察委员会成为清议机关而非法律机关，根本无法发挥其监察政府行为的政治职能。国民党第四届全国代表大会评价第三届中央监察委员会的工作时就曾批评后者虽有“稽核中央政府施政方针及政绩是否根据本党政纲及政策之权，但此种权力，中央监察委员会似向未执行”。^①

国民党中央通过对国民政府的严密控制，确保了对国家最高权力的独占，同时也因中央党政关系的诸多不协调之处产生不少问题。相对于这些问题与训政工作对党政关系的实际需要，国民党更注重维护其最高统治权威，这是其处理中央党政关系的最主要原则。

（二）地方党政纠纷

如前文所述，地方党政关系不同于中央，地方党部无权直接指导、监督、制约同级政府。这一模式从某种程度上可以提高地方行政系统的效率，具有一定合理性。但另一方面，由于党政之间缺乏明确的权限划分，所谓的“指导监督”又含义模糊，因此导致了地方党政之间的无穷纠纷。事实上地方党政间的关系难以协调，双方因权力争夺、思想冲突等而矛盾重重，如“各级党部均认为党权高于一切，即一切均应过问，以致县

^① “对于第三届中央执监委员会党务报告之决议案”，1931年11月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第44页。

党部与县政府间，或省党部与省政府间，关于用人行政等问题，时有意见出入”。^① 在当时的江西省各县，“党部不与地方行政机关发生意见者，盖未之闻”。^② 1929年2月，河北安新县全县公民呈书于河北省政府，称县党部张凤林等要来保定稽查兵多名，“逮捕无辜、横行捣乱，城厢左右居民，逃亡殆尽。党部骚扰地方，已达极点，全县人命，危在旦夕”，望省府“速饰县长维持秩序”。^③ 这一事件中县党部行为已逾越权限，代表政府的县长也未尽其职责，这可以看做是当时地方党政之间不守职责、越权妄为的一个缩影。地方党政之间的矛盾冲突，使二者无法充分行使各自的职能，难以协调一致地对地方进行有效管理，严重影响了地方经济社会的发展。胡汉民曾痛切指出，“党以政为腐，政以党为恶，互相水火而不合作，是今后训政上极大的危机”。^④

国民党地方党政之间之所以产生如此多的纠纷，是由于二者在制度、观念、利益等方面存在诸多矛盾和冲突。在制度上，国民党针对地方党政关系通过的决议和法规过少，内容又过于简单，难以据此处理地方党政之间出现的大量具体问题。在此情况下，地方党政部门只好屡屡上书国民党中央请其指示解决二者间频频出现的争端。国民党中央为此颁布了大量指示、通告、命令等，遗憾的是始终没有将这些法令归纳上升为一些较完备的处理党政关系的法规。1935年底国民党召开的四届六中

杨睿熙编：《杨永泰先生言论集》，台湾文海出版社1966年版，第140页。

“南昌社会调查”，《政治月刊》创刊号，政治通讯月刊社1934年4月出版。

“安新县党部与民众冲突”，《顺天时报》1929年2月15日，见季啸风、沈友谊主编：《中华民国史料外编》第30册，广西师范大学出版社1997年版，第47页。

胡汉民：“怎样做到以党治国与何以要完成地方自治”，《国父思想论文集》，第1524页。

全会中，曾提到“党政关系之如何确定……在均有待于详切之商讨”^①，反映出国民党至自己规定的训政期限即将结束时，还没有制定出处理党政关系的完备方案。这使得地方党政之间在处理相互关系方面缺乏充分的制度和法规支持，地方党部与政府因而可以各行其是，在当时动荡复杂的社会中其冲突更是难以避免的。在观念上，地方党政之间存在明显歧异，是二者产生冲突的思想因素。胡汉民曾指出，“在党部一方面的人，以为政治机关的人大都是腐化分子，同时政治机关的人却以为党部已经恶化，进一步办党的人便以为非把行政当局攻击一下，甚至对于行政当局障碍一下，不足以表示党权之高，党员之努力；而行政者又以为若不极端反对办党的言行，即将受制于党人，不能办一件事”，这样“互相齟齬轧轹，永远冰炭水火”。^②国民党中央也曾指出，党部“不认识党部与政府间的分际。致成党政间的争执与纠纷”，“党员往往误以所在地之党部与政府为对立之机关”。^③党部与政府惯于将对方看作自己的对立面而非协调合作的对象，在胡汉民看来，是由于他们“没有完全体会到党治的实际精神，所有的争执多是表面文章和个人的意气而已”。^④这固然道出了地方党政纠纷的某些原因，但在这些原因背后二者在权力和利益方面的矛盾更为根本，是其纠纷产生的“总源泉”。在地方，党部与政府都难以将对方完全压服，作为相对独立的政治主体，都力图攫取最多的社会资源。在当时社

^① “对于党务报告之决议案”，1935年11月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第265页。

^② 胡汉民：“怎样做到以党治国与何以要完成地方自治”，《国父思想论文集》，第1524页。

《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第786、905页。

胡汉民：“训政时期党部的责任如何”，《中央党务月刊》第19期，1930年2月出版。

会资源极其有限的情况下，二者的冲突难以避免，其中既有党政之间的整体纷争，更有个人利益夹杂其中，如陈铭枢所言，党政纠纷“固然有些是因为下级政府不理党部，也有些是因为党部没有得到私人的利益而干涉政治”。^①

（三）国民党性质的蜕变

在训政体制中，国民党拥有最高权力，是主要的权力主体，其性质如何直接影响着以党治国体制乃至整个训政体制的实际运行，决定着训政体制的价值取向和实际效能。基于此，下文对国民党的性质作一探讨。与国民革命时期相比，国民党的性质已发生了根本变化，其革命性逐渐丧失。

1. 国民党的成分

（1）国民党党员分析。政党成员是构成一个政党的基本元素，是政党借以实现政治纲领的主要力量来源，党员素质的高低决定着政党活动的内容和成效。中国国民党经过 1924 年的改组，阶级基础空前扩大，成为包括工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级在内的革命统一战线，国民党也由此成为一个真正具有现代意义的政党。此后国共两党携手合作共同领导了如火如荼的国民革命运动。然而，在国民革命蓬勃开展之时，以蒋介石与汪精卫为首的国民党统治集团先后发动反革命政变，公开叛变了革命，并实行了一系列反动政策。这标志着第一次国内革命战争的失败，同时国民党的性质也随之发生了根本变化。

蒋介石国民党集团建立南京国民政府后，便迫不及待地进行所谓的“清党”，镇压党内外共产党员及其他革命人士和革命

陈铭枢：“军民分治与党政合作”，《中央党务月刊》第 27 期，1930 年 10 月出版。

群众。1927年4月26日，国民政府发布的秘字第一号令就是“通缉”共产党首要分子及国民党部分左派人士。此后，各地军警疯狂捕杀共产党人和革命人士，许多共产党组织遭到破坏，一些优秀的中共领导人被杀害。同年5月，国民党中央决定组织清党委员会，在全国范围内开展清党运动。其《清党规则》规定，在清党期间停止入党，所有党员经过3个月的审查再发党证，党员每半个月必须到所属党部报告工作。1928年2月国民党召开二届四中全会，通过《整理各地党务案》，规定各地党部一律暂行停止活动，听候中央派人整理；各地党员一律重新登记，在登记期间停止征求党员；在省县派驻党务指导委员会办理党务整理及登记事宜。对党员的重新登记既是清除革命分子，同时也将与蒋介石集团不同派别的党员排挤出党，如曾任国民党中央委员的李朴生在1928年党员总登记时，就因被怀疑是汪精卫派分子而失去党员资格。经过清党，国民党中的中共党员和进步分子被屠杀驱逐殆尽，国民党丢掉了原来最积极革命的成分，失却了原有的革命精神，不再是一个具有广泛基础的革命政党，“再也没有理想主义者或真正革命者留在国民党内了。清洗已明显地改变了国民党的性质。坚持社会经济革命的策略已经被视为同共产主义如出一辙。于是激进分子被淘汰出来，只剩下那些反动的清党倡导者与他们的支持者来控制党”。^②

1927年以后国民党在清除党内革命分子的同时，也改变了过去注重从工农群众中发展党员的做法，而是大量吸收新旧军人、官僚、政客等入党，“党的领袖们的认识差不多，他们只关心

李朴生：“参加党务工作的酸甜况味”，台湾《传记文学》第8卷第3期，1966年3月出版。

〔美〕易劳逸：《流产的革命：1927—1937年国民党统治下的中国》，中国青年出版社1992年版，第18页。

（党员的）数量，而忽视其质量”，“党的队伍每到一地，通常是无休止地吸收党员，许多贪官和奸绅把入党视为升官发财的捷径，党的分部因此而腐化，以致有能力的人不想入党”，使“党的精神一天天地堕落下去”^①。旧军阀只要宣布忠于国民党政权就被保留原有的地盘与势力，他们不仅被吸收入党，还被授予高位，“各省掌握实权者有的仍带军阀气质，因见革命行将成功，随风转舵而入党。中央实行羁縻政策，委以党政重权。此类投机分子根本不明党义，惟恐人民有权，本身的地位难保，经常与党部摩擦，训政工作无法完成”^②。原来依附于这些军阀的官僚政客也被留用，充斥于各种机构中，而普通民众却常被排斥于党外，“国民党这几年对于党员的征求，确实是看得很随便，甚至有许多倾向国民党底人，与夫真正的民众，倒是被排斥在宫墙之外，而一般党政诸公那一种高不可攀的样子，小百姓何敢望其项背”。^③由于上述情况，国民党的党员结构迅速发生变化。据统计，北伐前广东的国民党党员中，农民约占 40%，学生及工人各约占 25%，商人占不足 10%，其余军、警、法政、报、自由职业及其他职业人员为数更少，而在 1927 年以后，这个数字差不多颠倒过来。如在广西省，据 1931 年对全省党员职业的统计，教育界占 41.69%，公务员占 22.37%，商业界占 10.50%，农业占 18.97%，工业占 2.66%^④。到抗战前后，全国党员中“以军队公务人员为最多，知识分子次之，社会上各种职业中如农人，工人，商人，居少数”。^⑤有人评论“现在的国民党，除了服役于各

① 《流产的革命：1927—1937 年国民党统治下的中国》，第 14 页。

② 董霖：《六十载从政讲学》，台湾商务印书馆 1991 年版，第 32 页。

③ 包逸宇：“党治与民治”，《现代中国》2 卷 2 号，1928 年 8 月出版。

④ 《第一回广西年鉴》，广西统计局 1933 年 12 月编印，第 816 页。

⑤ 陈之迈：《中国政府》第 1 册，商务印书馆 1946 年版，第 56 页。

军政机关的人员夫役以外，有正式党员资格的人民或团体殊不容易看见，如此一来，已经弄成一个‘非官不党’，‘无党不官’的状况’^①。在此情形下，国民党的社会基础变得越来越狭窄，逐渐变成一个少数人的政党而非群众政党。

(2) 国民党党员素质分析。孙中山非常重视对党员的培养，认为这是提高党员素质与增强党的力量的重要步骤。而国民党各地党部对于党员训练大都偏重表面工作，缺乏实际效能，以至错误迭见，纠纷时起，对此国民党中央也承认“现在党员在事实上几绝对无受训练之机会，而中央亦未定有训练党员切实可行之计划，诚为本党莫大之危机”^②，这必然使党员素质以至党的整体力量受到影响。国民党成分的变化与训练的缺乏导致其革命精神的丧失与党风的堕落，据当时在国民政府中担任高官的何廉回忆，“30年代中期的国民党党员，并不像北伐时期的党员那样，受过严格训练。大部分党、政官员生活腐化。他们为自己盖起漂亮的住宅，每到周末从南京飞到上海过花天酒地的生活”。^③在官员中如此，在普通党员中也存在着诸多错误心理和行为，对此国民党三届二中全会曾指出，在党员中存在着下述错误：主义认识浅薄，知识程度太低，办事经验太少，不知服从多数公意，执行党的决议，以求党的整个行动之表现，故其团结力不固；对于党的历史太隔膜；不肯注意觉人，亦不肯虚心求知；识见太小，气度太窄，故遇事常毛举细故，不持大体，或明于责人而昧于责己，甚至好勇斗，从事私见之争执，而一切党务发展，社会进步，甚或弃而不顾；领袖欲太高，故懒于服务，勇于夺取，不惜为个人

① 包逸宇：“党治与民治”，《现代中国》2卷2号。

② 《对于第三届中央执监委员会党务报告之决议案》，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，光明日报出版1985年版，第43页。

③ 《何廉回忆录》，中国文史出版社1988年版，第199页。

的利益而牺牲整个民族的利益；不虚心观察民众之实际要求，不诚心为人民做实际工作，故不能接近民众而取得其同情；往往空言打倒劣绅土豪，反为劣绅土豪所利用；精神不振作，做事太迟慢，无形中坠入腐化习气；公私分不清楚，曾有私人感情之不洽，影响党务之进行，以私害公，假公报私。^① 对于上述错误，国民党中央提出通过从“精神教育”人手的党员训练来纠正，这显然不能解决根本问题。

(3) 党员数量分析。尽管国民党吸收了大批官僚、政客入党，但从整体上看这一时期国民党党员增长缓慢且分布极不均衡。据统计，截至 1932 年 10 月，国民党省市党部的正式党员总数为 296470 人，1933 年 10 月时为 306824 人，1934 年 11 月为 327818 人，3 年之中仅增加 31348 人。有些地方甚至出现了党员人数的负增长，如 1932 年 7 月 5 日以前广西省有党员 10238 人，1935 年仅有 10006 人。^② 而同时期国民党军队党员的人数迅速增加，1932 年总数为 670622 人，1935 年时即增至 1015581 人，不仅总数大大超过省市党部的党员，增长速度也超过后者。^③ 从地域分布看，党员主要集中于大都市和国民党所谓的“剿匪区”。在南京、上海、杭州、广州、北京、天津六个主要城市中，1929 年的党员数为 30226 人，占总数的 11.36%，1934 年为 38383 人，占总数的 13.20%；在湖北、安徽、江苏、浙江、河南、湖南、福建、甘肃、陕西等所谓的“剿匪区”，其党员总数 1929 年为 135606 人，占总数的 50.92%，1934 年为 147526 人，占总数的

^① “训练党员工作方针案”，1930 年 3 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 790 页。

^② 《第二回广西年鉴》，广西省统计局 1935 年编印，第 1085 页。

^③ 以上数字分别引自《申报年鉴》1933、1934、1935、1936 年卷党务类，上海申报年鉴社 1933、1934、1935、1936 年版。

50.66%，如果再加上广东的党员，这些省份的党员数就占去了总数的 80%。^① 一个政党人数的增长，如果不是出于强制，往往反映了它在民众中得到认可与支持的程度，而南京国民政府建立后国民党人数增加的缓慢，反映了其群众基础的狭窄与其政策、纲领缺乏社会的广泛认同与支持。国民党组织与党员分布的不均衡性表明其发展在很大程度上与国民党的控制区域密切相关，这也表明国民党尚不能依靠其主义与政策吸引不同区域和不同阶层的民众参加。缺乏坚实的民众基础，国民党只能成为一个脆弱无力的政党。在吸收新党员时，国民党也没有执行严格的审查与考察制度，“征求党员似有滥收之弊”。^② 按国民党党章规定，申请人党者被批准后必须以预备党员身份接受训练 1 年以上考察合格后才能被纳为正式党员，然而国民党中央又通过《中国国民党免除预备党员程序办法》，规定于 1927 年以前曾入党以及对“党国有特殊贡献或劳绩者”可请国民党中央核准免去预备期而直接为正式党员。^③ 这一规定本无可厚非，在实行中却被滥用了。据当时的国民党学者考察，“近年来的趋势，因为免除预备党员程序的便利，由预备党员升为正式党员的数目日在减少，而直接由中央径自入党的甚见增加”，据统计，在 1930 年 9 月 4 日到 1934 年 11 月 1 日间，由免除预备党员期而直接成为正式党员的有 9906 人，而按正常程序入党的仅有 361 人。这种情况造成的结果是“党员成分庞杂，纪律松弛，使混迹党内一切投机与腐化分子，安然无事。整个的党，在此双重侵蚀之下，自然要失去力量”。^④

① Hong-Mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927—1937*, Stanford University Press, 1972, p. 29.

② 《对于第三届中央执监委员会党务报告之决议案》。

③ 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 991 页。

④ 以上引文见鲁学瀛：《论党政关系》。

这是切中肯綮的。

综上所述，经过清党，国民党的成分发生了根本转变，国民党已不再是一个包括工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级在内的革命统一战线组织，而转变为一个鱼龙混杂的主要由既得利益阶层组成的保守集团。孙中山所领导的国民党在大革命时期所形成的在人们心目中的革命形象已逐渐消失，也失去了原有的强大的政治动员与政治号召的力量。对此国民党在后来召开的六届三中全会上检讨以往的党务工作时，也承认过去“对于三民主义与占全国人口百分之八十以上之农工群众的关系，没有深切的了解，以致征收党员在六全大会以前偏于知识分子。……党不能深入民众了，且根本不看重民众运动”。^①这是国民党训政缺乏效果的一个重要原因。

2. 国民党的组织

(1) 各地组织情况。稳定的组织是现代政党的根本特征之一，也是现代政党的力量之所在。根据国民党总章，国民党的党部组织分中央、省、县、区、区分部五级。各级党部以党员代表大会或党员大会为最高权力机关，党员大会闭会期间以由其选出的执行委员会执行职权。在中央和省党部，执行委员会闭会期间以由其选出的常务委员会处理日常事务，在县和区党部则只设常务委员以处理日常党务^②。上述国民党的组织系统是党章的规定，实际上各地各级党部组织并不是如此健全。南京国民政府建立后，国民党中央命令对各地党部进行整理，规定各地各级党部停止活动，由中央派员进行整理，由于各地情形不一，党部组织的

^① “现阶段的党务方针”，1947年3月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第1104页。

^② “中国国民党总章”，1929年3月修正，见《革命文献》第70辑，台湾国民党中央党史会1976年编辑出版，第78—93页。

状况也较复杂。到 1934 年底，各地整理完毕正式成立省或市执监委员会的只有江苏、浙江等 11 省和南京、上海、广州三市；在指导期中成立省党务指导委员会的有云南等 6 省；在整理期中成立省或市党务整理委员会者有甘肃一省及北平、天津、青岛、汉口市；因特殊情形设特派员办事处的有青海及东北等数省^①。在上述不同的党部组织中，除第一类成立了执监委员会等机构，组织较为完全外，其他几类则都是过渡形式，均不完善。

国民党中央规定对尚未设立党部或设立党部有特殊情形的省须委派党务特派员，负责办理当地党务，党务特派员人数为 1 人至 11 人，由国民党中央执行委员会委派，其人数在 5 人以上时，互推常务委员 1 或 3 人主持特派员办事处日常事务^②，还有的地方如贵州省除一县设立正式党部、七县设党务指导委员办事处外，其余则划为十五个党务区域，每区包含三县至七县不等，成立党务区特派员办事处以指导党务。鉴于以往地方党部组织的混乱和无序，1935 年，国民党的“五全大会”决议对地方党部组织进行调整，以补救“过去事权不能集中，指挥不能统一之弊”^③。此后国民党中央通令各省党部一律停止选举活动，由国民党中央直接派员领导。国民党中央执行委员会不久通过《省党部组织条例》，对省党部进行调整。根据此项规定，省党部设特派委员 1 人或特派员 5 人至 9 人，由中央组织部提请中央执行委员会委派，再由中央指定常务委员 1 至 3 人主持日常事务，特派委员的重要任务之一是“执行中央之命令及决议”，特派员之下置设计委员

《申报年鉴》（1935），党务类，第 15 页。

② 《省党务特派员条例》，1932 年 8 月国民党第四届中央第三次常会修正，《中华民国法规大全》（十）第 872 页。

③ “关于今后党务工作纲领案”，1935 年 12 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第 377 页。

3至9人，由中央任用，承特派委员之命担任设计、研究及其他指定事项，特派委员或特派员之下设书记长1人，由中央任用，承前者之命综理一切事务。^①这是国民党组织制度的一大变化，标志着国民党中央开始废除国民党“一大”以来所实行的合议制与选举制，走向全面的集权制。

由于政治形势及国民党政策等因素的变化，国民党地方党部的组织形式和人员更换频繁。在省党部方面，如1927年4月至1932年5月的5年时间，江苏省党部更动了9次，前后人员多不相同^②；1927年8月至1937年冬，湖北省党部更动了6次^③。在县党部方面也存在这种情况，如在浙江省景宁县，1927年2月成立了国民党景宁县临时县党部，6月停止临时县党部，成立景宁县党部筹备处，8月设景宁县党部改组委员会，9月成立国民党景宁县党部临时执行委员会及监察委员会，1928年3月奉令停止活动，成立景宁县党员临时登记处，1929年9月成立景宁县独立区党部。其间不但党部组织多次变更，党部成员也不断调整^④。根据国民党的规定，在训政阶段国民党地方党部要负责地方训政工作的指导、推动等重任，而其地方党部组织的频繁变更，则严重影响了地方党部训政工作的连续性，削弱了其工作效能。

(2) 组织原则的变化。国民党改组后实行的是民主主义的集权制，按此原则，党员有权利参与党内一切问题的决议及政策的

^① “省党部组织条例”，1936年2月国民党第五届中央常务委员会第5次会议通过，《中华民国法规大全》(十)第872页。

赵如珩编：《江苏省鉴》第2章，新中国建设学会1935年版，第3—8页。

刘名皋：“国民党湖北省党部概述”，《湖北文史资料》第14辑，湖北省政协文史委员会1986年版。

^④ 《浙江景宁县续志》，1933年刊本，第167—170页。

确定；党的权力主要集中于各级党组织而不是集中于个人。南京国民政府建立后，国民党在党章中沿袭了这一原则，如规定党员有发言权、表决权、选举权及被选举权，规定了地方党员大会、地方代表大会、全国代表大会的制度等，可惜这项原则未被真正执行。在地方，国民党中央规定各级党部代表或委员候选人之资格、年龄均应分别加以限制，在选举前并须由上级党部加以检定与考察；各级党部执行委员工作之分配除常务委员外，上级党部得分别指定^①。地方党部的执行委员本应由当地党员选出，县党部的执行委员却常由省党部圈定或限定，而省党部的执行委员与主任委员一般由中央圈定或指派^②。为了加强对地方党部的控制，国民党中央还规定各省市党部书记长及铁路特别党部的秘书均由中央指派，或由地方保荐 3 人而由中央选定^③。党员的民主权利被剥夺了，1930 年《大公报》曾就此著文说，“国家统一，且已两年，而各地党员尚多不被许其实行本地党部之选举权……而党员之于上级党部，也只有服从听话之义务，少自由辩论斗争之机会”。^④在中央，民主主义集权制原则也未能被很好地遵行。如第三次全国代表大会的选举，国民党中央违背代表由各地党部选举的原则，规定全国只有南京、上海、广州三个特别市和广东省的代表由直接选举产生，其余地方党部和特别党部的代表由中央指派或圈定。结果在大会代表 406 人中，由国民党中央指定的 211 人，圈定的 122 人，合计 333 人，占总数的 81.2%，选出的仅 73 人，占总数的 18.1%^⑤，显

“训政时期党务进行计划案”，1929 年 6 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 758 页。

② 《中国政府》第 1 册，第 65、66 页。

③ 《中央党务月刊》第 51 期，1932 年 10 月出版。

④ “论整个的党”，1930 年 2 月《大公报》，《论评选辑》第 1 册，第 64 页。

⑤ 邱钱牧：《中国政党史》，山西人民出版社 1991 年版，第 596 页。

然这是国民党中央包办的大会。

在国民党中央，实权多为少数集团或实力人物所操纵，一般党员难以插足。曾任国民党中央委员的赖景瑚在回忆当时国民党中央的情形时，指出像他这样在中央没有根基的委员只能参加中央党部纪念周和几个不重要的会议，“很久没有实际工作”，甚至不能过问政府内政和外交的决策，连比较重要一点的消息也只能依靠报纸获得，他发现“一个人如无特殊的奥援，一切政治上的大门，都是对他关闭的”。^①再如国民党举行第三次全国代表大会时，大会主席团本应由代表推选，实际却是由蒋介石自己执笔圈出然后由胡汉民宣布^②。国民党中央在处理事务时也多将合议制抛之一边。在国民党中央政治会议讨论决定立法原则或法律草案时，对于议题“向来不采用任何表决的方式，只有主席集合各方面的意见作一种简短的决议”^③。这种情况造成的结果是，国民党中央的集权甚至高度集权于某一集团或个人与地方组织的残缺和涣散同时并存，形成头重脚轻的局面，这样的执政党没有稳固的基础，难以发挥领导与推动社会发展的作用。另一方面，国民党内部由于缺乏一种有效合理的制度来整合不同的政治力量，在抗战前的 10 年中一直未能实现真正统一，而是分裂为以蒋介石、胡汉民、汪精卫、孙科等人为中心的利益集团，使国民党内部纷争不已，党内形式上的集权制没有达到应有的效能。1927 年，陈布雷到南京就任国民党中央党部的秘书长，他目睹了当时国民党的内部争斗，曾感

^① 赖景瑚：“办党、办报、办学”，台湾《传记文学》第 23 卷第 1 期，1973 年 7 月出版。

^② 桂崇基：《中国现代史料拾遗》，台湾中华书局股份有限公司 1989 年版，第 275 页。

《中国政府》第 2 册，第 148 页。

叹：“以平昔期待于革命者至深，今以事实与理想相印证，乃党内意见分歧，基础殊未稳固……”^①表达了深深的失望之情。国民党内部的分裂削弱了其统治能力，也大大影响了它在国民中的地位 and 权威。

(3) 组织发展分析。国民革命时期国民党非常注意发展党员和建立组织，这些组织在发动工农运动推动国民革命中发挥了重要作用。南京国民政府建立后，国民党首先忙于“清党”，此后国民党内部派系林立，争斗不止，地方动荡不安，组织发展被忽视；另外割据一方的地方实力派往往将国民党组织的渗入视为中央对其加强控制的手段而竭力加以排斥。上述因素都造成了国民党组织发展的缓慢，有的地方甚至出现了倒退。如 1926 年在广西有国民党员 128394 人，到 1934 年只剩下 5671 人，在广西的 94 个县中只有 29 个县建立了县党部^②；1931 年贵州省只有贵阳一县正式成立了县党部，在省党员只有 382 人^③。1931 年 11 月国民党召开第四次全国代表大会时各省市党部成立的仅有 7 处^④。到 1935 年 11 月时，国民党全国省市党部成立的也只有 10 省 3 个特别市^⑤。党务的发展也集中在有限的几个地区。此外，根据一项统计资料，到 1932 年底只有 6 个城市与全国 1890 个县中的 348 个县建立了地方党部，而浙江、江西、广东、湖南、河南、湖北、江苏七省就占据了其中的 5 个市与 330 个县的地方党部，占总数的 94%，这说明国民党党务的发展极不平衡，主要集中在

“陈布雷回忆录”，台湾《传记文学》第 4 卷第 5 期，1964 年 5 月出版。

^② 齐锡生：“国民党的性质”，徐有威、曾忠梅译，《国外中国近代史研究》第 26 辑，中国社会科学出版社 1994 年版。

方觉慧：“贵州省党务之现状”，《中央党务月刊》第 35 期，1931 年 6 月出版。

《对于第三届执监委员会党务报告之决议案》。

^⑤ 《中国政府》第 1 册，第 73 页。

国民党的统治中心即长江中下游地区。地方党部组织也很涣散，如在江西，“各县党部，除工作人员外，挂名党员，真如晨星之可数，记者曾参加德安、永修、南丰三县党员大会，到会人数，多至五人，少则二三人不等，视此而号为县党部，实属可笑”。^①地方党部经费的短缺是地方党部得不到发展的重要原因。在 20 世纪 30 年代的江西省，国民党九江市党部每月经费仅为 300 元，各干事为生活所迫，不得不兼任其他职务，对于党务仅能办理例行事务，组织与训练工作根本无暇顾及，以至各区党部和区分部多难如期开会。^②这从一个侧面反映了国民党中央对地方党部组织发展的忽视。

国民党组织发展的另一个显著特征是地方基层组织极不健全，无法充分开展民众运动，甚至与民众脱离。如在河南省，各县党员人数很少，除了开封县有 70 名党员外，其他最多的不过一百四五十人，大多数县份都不到 80 人。有许多县只有四五十个党员，居然也设 9 个区分部、3 个区党部和一个县党部，即使各个党员都做委员还嫌不够。党员不仅数量少，并且往往集中在县城内，有许多县份，乡村里面一个党员都没有，党的工作局限于城区一隅。基层党部普遍经济困难，无法正常开展工作，县以下党部“大多数工作都很松懈。各县党部委员，因生活费太少，往往不能一心一志做党务工作。有些县党部连会议记录都没有……区党部大都不能按时开会。区分部能按期开党员大会的更是百中难得一二”。党部不仅离开党员，更离开民众，“党部所做的事实，与他们生活不发生多大影响。中央党部所规定下级党部

① Hong-Mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, Stanford University Press 1972, p. 32.

② “南昌社会调查”，《政治月刊》创刊号，政治通讯月刊社 1934 年 4 月出版。

③ “九江社会调查”，《政治月刊》第 1 卷第 6 期。1934 年 9 月出版。

应做的社会事业，各种运动，河南各县已开始在做得很少很少”。^① 在山东省，1931 年全省 108 县中正式成立县党部的只有平原等 14 县，“各县对于宣传及训练工作不甚注意，故民众团体组织大都散漫”。在江苏省及京、沪两市，区分部的组织与内容都比较空虚，各区分部除了按例召集会议、填写表册之外，差不多无所谓其他工作，甚至有许多区分部连这些循例的工作都没有，“而上级党部亦仅重视区分部形式的存在，其余均似无关紧要”。^②

基层党部组织的散漫和工作的无效能与经费的匮乏有关。早在 1929 年，国民党中央财务委员会就规定，区分部经费由党员负担，区党部的经费由所属区分部负担 2/3，由上级党部负担 1/3，区分部所负担的区党部经费不足时，在党员中募集特别捐^③。可见，基层党部的经费主要由党员负担，活动亦由其开展，还要求党员具备很强的工作热情和献身精神，否则其工作难有成效。由于基层组织的散漫及对基层工作的忽视，国民党就很难有效地反映民意和代表民众利益，不能充分发动民众，无法得到广大民众的支持。国民党缺乏雄厚的民众基础，越来越成为上层干部的寡头政党，这也决定了它没有能力对社会进行有效整合，难以推动社会顺利发展。

3. 国民党政策纲领的变化

一个政党性质的蜕变，最直接的表现莫过于其政策纲领的变化。孙中山的三民主义与五权宪法等理论是国民党的指导思想和行动纲领。国民革命时期，在中国共产党的积极推动下，国民党较好地实践了孙中山的革命理论，在对内方面领导革命武装与革

程天放：“河南省之党务”，《中央党务月刊》第 33 期，1931 年 4 月出版。

② 刘纪文：“山东省之党务”，《中央党务月刊》第 33 期，1931 年 4 月出版。

③ “决定区分部区党部经费标准及其实行办法令”，1929 年 1 月，《中央党务月刊》第 8 期。

命群众征伐代表帝国主义和封建势力的北洋军阀，在各地开展轰轰烈烈的工农运动，对外与帝国主义做了不妥协的斗争，收回了汉口和九江英租界。南京国民政府建立后，国民党仍宣称要遵奉孙中山遗教进行国家建设，其内外政策却发生了根本转变。对内方面，它对共产党人和进步人士进行血腥镇压，解散各种工农革命团体，取缔各地的工农革命运动；对北洋旧军阀以妥协换取了他们对国民党政权的认同；对国内的封建势力不再触动^①，他们由过去被打击的对象成为新政权的统治基础。对外方面，国民党政权实行的是亲帝反苏外交，它发起改订新约运动，但并没有实现关税自主，领事裁判权也未实际取消；1927年12月国民政府宣布与苏联公开断交，由此国民党第一次全国代表大会所确定的联俄、联共、辅助农工的三大政策及孙中山的新三民主义都被抛弃了。国民党政权的改变表明它已背离了孙中山思想中的革命民主精神，“总理遗教”已仅仅成为其标榜革命、欺骗民众的一面招牌。

4. 国民党的统治效能

国民党在训政体制中具有核心作用，其自身状况如何必然对这一体制的运转有着根本影响。1927年以后国民党成分、组织与纲领政策的变化，表明国民党的性质已发生了蜕变，它不再是改组时基础广泛、组织严密、追求进步的革命政党，成为基础狭隘、组织松散、失去革命精神的保守政党，以党治国的主体前后发生了根本变化。这一变化更加剧了其一党专制体制的负面效用，使其难以充分发挥政党功能，推动训政体制的稳固与发展。

^① 如国民党中央政治会议于1927年5月30日下令，对各地土豪劣绅，凡在4月15日以前被捕者，一律免于究办或具结开释。

现代政党主要有利益聚合与表达、精英输送、政策提供、政治社会化等功能，这些功能的发挥对政治体制的稳定与发展具有积极作用。其中，利益聚集与表达是政党通过成员和组织反映并集中社会的利益需求，将其反映到政治系统，转化为相应政策。在训政体制中国民党的这一功能的发挥受到诸多障碍。如上所述，国民党的社会基础日益狭窄，只能代表少数人的利益，无法反映社会的普遍需求。在组织内部，它逐渐摒弃了孙中山创立的民主主义集中制原则，权力集中在少数人手中，上下意愿缺乏顺畅的沟通渠道，无法代表国民党的整体意志，更不能体现社会的普遍要求。这一缺憾使国民党政权与社会之间缺乏完善的沟通、决策、反馈渠道，割裂了政权与社会的有机联系，削弱了社会对政权的信任与支持，导致政权基础的薄弱。精英输送指政党能够吸纳社会中有能力、活跃的政治分子进入政治体系，并通过政党活动培养其政治技能，为政治体系提供可选择的政治人才。这一功能有助于保持政治系统的活力和效能。国民党政权鼓吹党员治国，可是即使在党员中，也不是惟贤、惟才是用，而是惟势、惟权是用，如上文所述，即使作为国民党的中央委员如果没有“特殊的奥援”也很难进入实际的政治生活。可以说，国民党由于体制与结构的制约，无法充分发挥应有功能，从而为训政体制提供积极的政治支持，与体制之间没有形成良性的互动关系，造成训政体制的无力与脆弱。

在十年间的训政实践中，国民党的自身状况和实际作为也证明了其无法承担领导社会革新和进步的使命，其统治效能是孱弱的，这从以下几点可得到说明。第一，党员精神蜕化，从整体上丧失了原有的革命精神。旧党员认为革命已经成功而应当享安乐了，新进党员则“尤其昧于入党的真义，求为党员，争为委员，无非在求个人欲望的满足”，于是“党员的精神，不能表现；党

的力量，不能集中；党的工作，也就无从推进了”^①。第二，党员观念错误，集中表现为不愿深入民众去做实际工作。如地方党部一般党员的工作目标就是在党言党，而不问党外的民众，“只在党内揣摩，而忽略了救国救民的责任”；党员“每每有一种很错误的观念，摆出做师傅甚至于做主人的架子，享受一切做师傅或主人的权利，而义务是一点也不尽的”。第三，工作流于形式，决议得不到执行，工作效能低下。在各级党部，表面上都在忙碌做事，“其实所忙的完全是文书的工作，报告的工作，而于实实在在的的工作，对于民众以内的活动和实际指导训练民众的工作，却是很少”。对于国民党所通过的各项决议，国民党中央屡屡指出得不到执行，如 1930 年 11 月国民党三届四中全会就批评“年余以来，本党所有关于党务、政治的决议，不可谓不多，可是实际的工作，却渺乎其微，甚至微到使人不由得不心惊胆战”^②，次年 11 月国民党召开第四次全国代表大会时，又指出“第三届全国代表大会决议案及中央执行委员会历次决议案多未施行”^③。对此胡汉民也无奈指出国民党的会议有“四不”，即“会而不议，议而不决，决而不行，行而不动”。^④ 第四，囿于守成，疏于革新。国民党为巩固政权，与旧势力调和妥协，“关于土地改革等重要政策，搁置不谈，因是主义的宣传与实际执行发生脱节。最初原为稳定统治而无暇从事彻底的改革，而时日一久，即造成积重难返的局势”^⑤。

① 国民党三届四中全会开幕词，1930 年 11 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 898 页。

同上。

《对于第三届执监委员会党务报告之决议案》。

国民党三届四中全会开幕词。

⑤ 陈柏心：“民国以来的政治演变”，《东方杂志》第 44 卷第 4 号，1948 年 4 月出版。

综上所述，可以看出国民党自发动“四·一二”政变以后，其党员蜕化、组织涣散、纪律松弛、效能低下日甚一日，其领导能力、社会号召力也呈江河日下之势。国民党重要领袖人物如蒋介石、胡汉民等人对此无不感觉深刻，并多次指陈利害，以图振兴党务，巩固党治，然而空言难以成事，国民党的颓势竟无法翻转，以至训政开始后仍不见振作。国民党自命为训政的领导者，日日宣传、时时强调，却不能根本解决自身存在的诸多问题，而事实证明这些问题不解决，它实际上承担不了领导训政的重任。

（四）党治模式评析

国民党将孙中山的以党治国思想付诸实践，其以党治国模式在制度和实际运行等方面又与孙中山的党治思想有所不同。具体表现在以下几个方面：

第一，孙中山设想的以党治国的党是一个基础广泛的革命政党。他曾提出国民党应以工人、农民、商人为基础和主力军，这是保证国民党的先进性和革命性的基础。孙中山主持改组后的国民党就成为包括工人、农民、小资产阶级与民族资产阶级在内的革命统一战线。然而南京国民政府建立后，实行“清党”，大肆屠杀革命分子与革命群众，排斥国民党内的进步分子，同时又不加选择地吸收了大量北洋军阀时期的旧官僚政客入党，这使得国民党的成分发生了很大变化，国民党中工人、农民等党员所占的比例急剧降低，而军人、政客等新政权既得利益者的比例却大量增加，国民党的政权基础逐渐演变为地主、豪绅、买办资产阶级等曾经在国民革命中被打倒的反动阶级。国民党成分的蜕变意味着它已不再是一个革命政党，当然更不是孙中山设想中的以党治国的党。

第二，孙中山设想的国民党是一个革命政党，它应实行革命

的主义，包括新三民主义、国民党第一次全国代表大会所确定的政纲以及联俄、联共、扶助农工的三大政策等，而训政时期的国民党对此不是背离就是没有实行。对于民族主义，国民党实行的是亲帝反苏的外交政策，对英美等帝国主义在中国的利益不敢根本触动，虽然通过改订新约运动为中国争得了一些权益，却远没有实现中国的独立地位；对于日本军国主义的侵略，国民党实行妥协退让与攘外必先安内的错误政策，使中国大片国土沦陷。对于民权主义，国民党实行一党专制，将国家政权集中于国民党一党之手，国家政权机构中长期没有其他政党的参与和民意机构的设置；对于孙中山视为民主宪政基础的县自治，国民党的实践也以失败告终。对于民生主义，国民党在农村仍维护原有的不合理的土地占有制度，远未实行孙中山后来提出的耕者有其田的主张，它所提出的改良性的二五减租政策也未切实实行，农村经济日趋破产，人民生活困苦不堪；在发展民族经济方面，国民党打着孙中山节制资本的旗号压制民族资本主义的正常发展，相反却大肆发展官僚资本主义，使国家财富日益集中于少数人之手。此外，国民党还对工农革命运动进行镇压，彻底背离了联俄、联共、扶助农工的三大政策。孙中山还强调党员应该为主义而奋斗，不惜牺牲个人的利益与自由。事实上国民党的许多党员将个人与集团利益凌驾于主义之上，一方面是国民党员的迅速腐败与堕落；另一方面是国民党不同集团为了一己私利互相争斗，“数年以来派系杂出，力量分散，以致破碎支离，尔诈我虞。同志方互相残杀排挤之不暇，尚何能集其心思才力于主义之推进”。^① 这种情况使国民党的革命性与战斗力丧失殆尽。

第三，孙中山主张以党治国的党采用民主主义的集权制，重

孙科：《宪政要义》，商务印书馆1945年版，第25页。

视党员的民主权利并确立了合议制，从而大大加强了党的民主性。而训政时期的国民党一方面内部派系纷立，不同派系之间斗争激烈，在争斗中得势的派系往往排斥其他派别的存在，以致形成某个派系的专政；另一方面，国民党党权日益集中于国民党中央甚至蒋介石个人之手，党员与地方党部的权利受到极大限制，如国民党第三次全国代表大会的代表不是由地方党部选出，而是由蒋介石国民党集团一手包办。

第四，孙中山主张的以党治国是“党义治国”，注重的是党的整体战斗力，作为党员，无论做官与否，都要为主义的实现做出贡献，而国民党实行的主要是“党员治国”，背离了以革命主义治国的原则。蒋介石鼓吹“非本党同志完全管政，主义是不易实行的”，“希望二年以内，政府人员由中央政府至各地高级政府，全是本党的党员，如此主义方可实行，革命方可完成”。在此思想指导下，国民党中央明确指示各级政府优先选用国民党党员。如国民党中央曾函达国民党通令各机关用人先尽党员任用，裁员先尽非党员裁减，对此国民党中央虽指示在党员与非党员能力相等时实行这一原则，这显然是掩人耳目的表面文章^①。在国民政府中虽有少数党外人士参加，但他们主要是事务官性质的技术官僚，而不能参与重要事务的决策。在党政关系方面，国民党规定以国民党全国代表大会及其中央执行委员会代表国民行使政权，在政权机关中却迟迟没有民意机构的设置，其实是以国民党代替人民垄断了政权；与中央层次上党的高度集权相反，地方党部却组织松散，地方党部对同级政府没有应有的监督制约

^① “本年第一次之纪念周 蒋主席报告今年应有之努力”，《申报》1931年1月11日。

^② “国民党中央执行会函复江苏省执委会关于学校校长任用党员案”，1929年11月，《中央党务月刊》第18期，1930年1月出版。

权，难以发挥作用，成为政府的附庸。

第五，孙中山构想的以党治国不是“一党治国”。在国民党与其他革命政党的关系上，孙中山从不排斥其他政党的存在，只是希望所有革命政党能够联合起来，共同致力于中国的革命事业。而南京国民党统治集团却不承认其他党派的合法地位，大肆鼓吹一个党、一个主义，如胡汉民曾明确指出：“在训政时期不但是党外无党，并且是党外无政，政外无党。”^①这与孙中山的主张是迥异其趣的。

第六，孙中山构想的以党治国中的党应积极发挥对训政的领导、推动与促进工作，保证训政的方向与顺利完成。南京国民政府时期的国民党并没有发挥这种作用，对此国民党中央也无法否认。1930年3月国民党三届三中全会在所通过的《推进党务工作方案》中指出了党部工作的种种错误，即：偏重书面的工作，而缺乏实际的活动；偏重表面的宣传，而缺乏实际的事功；偏重形式的遵守，而缺乏工作的效能；对于党员缺乏正确的训练与指导；不认识执行委员会与监察委员会间的分际，故其工作常多发现重复之弊；不认识党部与政府间的分际，致成党政间的争执与纠纷；不能领导民众努力社会的改革与政治的促进；负责人员只注意其主管部分之工作，忽略与其他部分之联络与协调^②。国民党中央所通过的许多决议等也很难切实付诸实行，如国民党三届四中全会指出，“年余以来，本党所有关于党务、政治的决议，不可谓不多，可是实际的工作，却渺乎其微”^③。

胡汉民：“中央党部招待内政会议代表训词”，1930年1月24日，《国父思想论文集》，第1134页。

② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第786页。

③ 见胡汉民致国民党三届四中全会开幕词，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第896页。

综上所述，在国民党的训政体制下，由国民党对国家政治生活进行领导，实现了一党专政，使中国真正进入了政党政治的时代，这在中国历史上是一种比较新鲜的政治现象，这种政治现象可以看作是把现代政治形式与中国国情相结合的一种探索。客观上说，近代中国的国内和国际环境都要求有一个强有力的政党来领导中国的现代化进程，国民党政府建立了政党政治的一种模式，但却未能承担起应有的历史使命，也失去了发展自身的历史机遇。

在国民党的以党治国体制中，作为以党治国主体的国民党已不是孙中山改组后的革命政党，其性质发生了蜕变，不复有原来广泛的社会基础，丧失了革命精神，摒弃了原来的革命纲领与政策。国民党性质的蜕变，使以党治国的主体发生了根本转变。在党的内部组织与党政关系方面，政治权力日益集中于国民党中央与少数人之手，普通党员与地方党部的权利被大量剥夺，政府变成了国民党中央的附庸。训政时期的以党治国已不是国民革命时期保证革命领导权与革命方向的手段，而成为国民党保持垄断权力与专制地位的工具。由于其闭塞性和垄断性，国民党作为一个政治组织无法提供吸纳各种政治力量进入政治体系的制度化渠道，从而促进现有政治体制的稳定，相反却因其对权力的垄断造成各种政治力量的反对，加剧了社会的矛盾与动荡。从以党治国体制看，中央和地方走向了两个极端。在中央，国民党中央对国民政府的控制过严，国民政府难以发挥自主性；在地方，国民党地方党部组织涣散，缺乏实际权威，无法对地方政府进行有效指导。这样就形成了一种倒金字塔形的党部组织体系与权力结构，即越往上党部的组织越健全，权力越大，这种结构使国民党的威权效能集中于中央一隅，使其难以发挥动员和整合整个社会的积极作用，这种结构显然是不合理的。

从宏观上看，人类社会进入近代以来，发展日益成为各国社

会生活的主题，政治由原来社会生活的中心而逐渐转为社会发展服务，对政治权力的争夺、占有与维护日渐让位于对权力的合理使用及社会效益的发挥。而从国民党的以党治国体制及其统治实践可以看出，国民党对政治权力的独占及维护仍是其政治统治的第一要务，对发挥政治领域的社会效应以推动社会发展的努力远远低于对前者的关注，这与历史发展的潮流是相悖的。国民党是将一党的利益置于国家与民族的利益之上，这种统治难以获得人民的真正拥护，也很难长久。

二 五院制度的运作

（一）各院的实际运行

五院制是孙中山关于政府组织理论的一种创举，由于孙中山在世时这一构想基本上处于理论层面，后人将这一理论付诸实践时需要根据具体情况加以完善与发展。带有浓厚封建官僚政治色彩的国民党政权并没有完全遵照孙中山的精神加以实施，在实施五院制的过程中出现了诸多问题，下文分别作一分析。

1. 行政院及行政制度

从行政院的组织制度看，行政院是国民政府政策法律的执行机关。要使国家政策法规行之有效，必然要求法规政策的制定机关与执行机关互通声气，但行政院与政策法规拟订机关的联系却十分松散。在决策方面，行政院只能制定一些具体政策，而事关重大的政策一般由国民党全国代表大会或其中央执行委员会、中央常务委员会、中政会制定，行政院在其制定过程中并无法定参与权，只能奉命执行。从法规制定的具体过程来看，重要法规一般由中政会确定原则，由立法院通过具体法案，行政院只有一定

的提案权，即使对于其自身提案，“在草订时，虽曾考虑周详，但是由行政机关出去以后，究竟在完成立法程序的过程中，这个草案将遭受什么命运也不是行政机关所能控制的”。^①立法院在审查行政院提出的法律案时，虽可邀请行政院有关人员列席说明，也只能提出说明供其参考，“事实上许多法律在立法院通过经立法院长副署由国民政府明令公布之后，它的面目全非，与行政院会议通过的草案全不相同”。^②

就行政院的内部组织来看，许多部门职能重复、职权分散，造成各种机构叠床架屋，权责不明，严重影响事务进行。如行政院设有建设委员会、经济委员会、交通部、铁道部、实业部等，按规定它们都管理部分经济交通事业。其中公路建设是经济委员会的事，交通部虽说理论上负责，实际上什么也管不着；公用事业理应属于实业部处理，实际上始终集中于建设委员会手中，但如果想就公用事业方面的问题寻求答复，又无法找到有关机关负责作答，由于各个部门分别负责经济、交通事务，使彼此之间协调工作根本无法进行。^③

从行政院的行政人员看，他们中的许多人尚不具备从事现代行政的观念与知识。据何廉观察，在政府从事经济工作的人员，“对经济或经济发展诸事几乎一窍不通。除个别例外，绝大部分人为琐事忙忙碌碌，如寻欢作乐，接待来访等等。他们极少有时间去钻研问题……上面的人对下面究竟发生了什么竟一无所知；国家的实际情况怎么样亦所知极少，对形成这些状况的理论基础以及处置的办法等，更是莫名其妙”。^④

① 《中国政府》第2册，第76页。

② 同上书。第76—77页。

③ 《何廉回忆录》第104页。

④ 同上书。第103页。

在行政机关的权力结构中还存在着浓厚的人格化倾向，这集中表现在不同人士任行政院长时所具有的不同权威上。如前文所述，蒋介石任行政院长时，行政院会议则开得较有成效，而且许多行政事务也不是按规定由行政院处理，而是直接由蒋介石及其亲信处理。据时任行政院政务处长的何廉回忆，“几乎每份重要的报告，按理应直接送交南京行政院，却首先来到了委员长的驻地办公室”，蒋介石及其侍从室做出处理后，如还需要行政手续，才会交给行政院走走过场；又如行政院荐任以上官吏的任免本应由行政院会议决议，“事实上，重要的任命在做出正式决定并在行政院的会议上宣布以前，都要经委员长亲自裁定”^①。汪精卫出任行政院长后情形则大不相同，他“对于其所属重要官吏，亦只能保荐，而最后仍须送蒋氏圈定”，而且他不能过问军事，这是蒋介石的权力范围，外交财政也难以插足，“蒋先生外交情况又多不到外交部的，财政更是由子文（指当时任财政部长的宋子文）一手把持，连问都不许的”。^②可见，在政府的权威结构中，蒋介石个人的人格权威处于最高地位，远远超过法律的权威和机构权威，这是典型的人治的表现。政治结构中的人治化色彩是国民党政治体制的一个重要特征，它必然导致国民党政治体制运行中的无序与随意，降低政府统治的效能，很难为社会发展提供充分的政治支持。

2. 立法院及立法制度

该院以院会的形式行使职权，院会按规定必须至少 1/3 以上的委员参加才能召开，所议事项须有参加会议委员过半数同意方

^① 《何廉回忆录》第 114 页。

^② 桂崇基：《中国现代史料拾遗》，台湾中华书局股份有限公司 1989 年版，第 357 页。

可决定。有权向立法院提出提案的有以下四个机构：中央政治会议，国民政府，五院，立法委员，其中立法委员提出法律案需要五人以上连署，五院所属各部会及行政院所属的各省市政府对于其主管事项无权向立法院直接提出法律案，只能通过各院核定，以院的名义提请立法院审议，国民政府直属机关也无权直接提出议案，只能通过国民政府进行。立法院审议提案时一般要经过三读会，一读时先朗读议案标题，然后提案人须说明其旨趣，如有委员对议案有疑义，可请提案人解释，此后大会对此进行讨论，并议决是否开二读会，如遭否决，则提案作废。二读会时，须将提案逐条朗读议决，委员可提出修正之动议，二读会完毕后将修正的内容交专任委员会或委员整理。三读时则进行议决是否通过，此时对议案一般只能进行文字上的更正。对于立法院否决或废弃的议案，如院长认为有复议之必要时，可提出意见提请中央政治会议议决，发交立法院复议，对这种议案，立法院不能再行否决。在立法委员人选方面，由于国民党片面强调其“在国民党内之历史”，使其中“真正可称为法律专家的人物太少。……现任立法委员中，缺乏训练者，颇不乏人”^①，这显然影响了法律的质量。

立法院不同于西方国家的议会。后者与政府并立，拥有独立的立法权，并能通过多种途径和方式对政府进行制约。立法院则是国民政府下属的职能机构，隶属于行政系统，它没有对政府的监督权，立法权也不完全，要受到国民党中央的严格控制。从总体上看，在国民党的整个立法体系中，立法院只是形式上的立法机构，立法体系的中心是国民党全国代表大会、中央执行委员会、中央常务委员会、中央政治会议，而重心则在

^① 陈世材：“改革中央政制刍议”，《中国新论》1卷8号，1935年11月出版。

中政会。

3. 司法院及司法制度

在中国漫长的封建社会中，地方司法一般由地方政府办理，州县政府就是基层法庭，州县官的职责“包括了最广义的与司法相关的一切事务”。^① 清末新政中开始试行司法独立，设立各级司法审判机构，但此后推行并不彻底。国民党政权的司法制度比起以前没有根本变化，前文曾论及国民党政权司法制度的概貌，这一制度在实际运行中存在着下述问题：一、地方官署兼理司法现象依然严重。由于经费和人员匮乏等原因，国民政府无力在各地普遍设置地方法院，只好在县市政府内设承审员或司法处办理诉讼。根据国民政府内政部的一组统计数字，30年代中期全国各县市兼理司法者占总数的2/3以上，如河北省呈报的116县中，兼理司法者105县，湖北省呈报的43县中，兼理司法者36县^②。因县政府兼理司法，地方司法很难独立，“承审管狱虽属法界，其实权主力，仍由县长操纵焉，故诉讼亦附诸政治”。^③ 此外陆军审判机关及警察机关代行普通审判权的也屡有所见。上述非司法系统的机构和人员在办理审判时，往往不明法理，不懂程序，造成混乱，如某省主席“欲模仿包公案施公案小说上之包公施公，自行审判，不分民事刑事，动下枪决之判决”。^④ 二、滥行羁押现象严重。刑事被告不管是否有确凿犯罪证据和必要，往往被先行羁押，羁押时间多超出规定时限。一般在押日期，两个月内案件

瞿同祖著，范忠信等译：《清代地方政府》，法律出版社2002年版，第193页。

见“内政调查统计表”各期所载《县政调查统计》，行政院内政部编，第4—23期，1933年12月—1935年7月出版。

《重修正阳县志》卷2，政治。

吴昆吾：“中国今日司法不良之最大原因”，《东方杂志》第32卷第10号。1935年5月出版。

得告一段落者已算迅速，慢者往往押至于百日以上，案尚未结，如 1934 年镇江地方法院统计，在押男刑事被告 250 人中，已押两个月以上者 53 人，其中又有 27 人已在押 100 日以上，在各县甚至有羁押若干年，案经若干县长承审员审理却从未曾宣判的。三、诉讼延迟，案件积压。由于法律手续繁重，案件多而司法人员少以及推事无才干等原因，各级法院拖延讼累已成普遍现象，大凡案件一入法院便不知要拖延多少时候才能结案，往往案甚轻微，却需经重重程序，以至犯数月之罪，羁押经年，处十元之罚，开庭十次。如有一件殴伤旁系尊亲属的案件，自 1932 年 7 月 21 日告诉，到 1934 年 5 月 21 日方三审终结，结果处罚金 10 元，全案却拖延了 2 年零 10 个月。^② 四、司法经费不能保障。南京国民政府成立后，财政部最初将各地司法经费划归地方支出，因各地财政状况不同，司法经费也盈绌悬殊。1935 年举行全国司法会议时，各地代表纷纷提出由国库负担地方司法经费，最后仍没有结果。

国民政府的司法院在世界政治制度史上是一种较独特的设置。在一般国家特别是西方国家中，司法机关和司法行政机关分别属于司法系统和行政系统，二者相互独立，而国民政府将二者同置于司法院之下。将司法系统置于属于行政系统的司法院之下，意味着司法权的从属地位与不独立状态，司法权难免受到行政权的影响。国民政府设置行政法院受理行政诉讼则借鉴了大陆法系国家的做法。法、德等大陆法系国家，在普通法院设置独立的行政法院系统专门管辖行政诉讼，而英美法系国家由普通法院

阮毅成：“所企望于全国司法会议者”，《东方杂志》第 39 卷 8 号，1943 年 6 月出版。

^② 同上。

兼理行政诉讼。国民政府设置行政法院及相应的行政诉讼制度，形式上承认了民告官的合法性，为民告官提供了制度可能，这较之前代是一种进步，只是在当时政治黑暗和司法不独立的背景下，这一制度的积极作用是有限的。

4. 考试院

不可否认，通过现代考试来选拔政府人员至少确立了一种超越个人好恶之上的选拔人才的制度规范，具有一定积极意义。蒋廷黻曾说：“随着时间的演进，各部人员中经过考试的越来越多。部长能够控制的职位越来越少。大家渐渐承认部中工作人员（至少是某种人员），需要相当的学历。有效的政府要靠有经验有素养的人员，不能靠人员对主管的顺从。渐渐的，人们认为各部人员是为国家服务的，并非是替部长私人服务的。最后，各部人事公开，不再对某个特定人效忠。”^①反映出现代文官制度的采用对政府人事和政治文化的积极影响，但也应看到当时考试制度实行的范围与程度都是极其有限的，还不足以改变整个带有浓厚传统色彩的官僚选任制度。据统计，自 1931 年 7 月考试院成立到 1941 年，高等考试共举行 10 次，共录取 1026 名，各地普通考试举行 26 次，录取 1544 名，各省县长考试举行 6 次，录取 74 名，特种考试举行 225 次，录取 14973 名^②，这些被录取人员相对于国民政府庞大的中央与地方机构来说，远远不敷所需，而且考取的很多人还得不到应得的职位。据《高等考试及格人员分发规程》规定，高等考试（简称高考）及格人员，除法令别有规定外，凡曾任委任职二年以上，经查属实者分发各机关任用，无曾任经历或曾任经历不满二年者，分派各机关见习。对于高考及格

① 《蒋廷黻回忆录》台湾传记文学出版社 1979 年版，第 175 页。

② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 462 页。

并曾任委任职二年以上者，即分派各机关以荐任官任用。依公务员任用法规定，任用程序分试署与实授，试署满一年的才能实授。高考及格人员被分派各机关任用，由于事少人多，许多人连实习的机会也没有，实习已久候差无着的也很多，这些人“往往受到不可思议之歧视，不予补缺，而亦视被分发机关之守法与否，好恶不同，而有待遇优劣之别^①，这说明即使高考合格人员要得到正式录用也是极为困难的。1933年4月，考试院秘书处致考选委员会的一封公函称，两年来第一届高等考试及格的110人中，依法任用呈荐实授的只有34人，其中已罢免的10人，实际正在任用的不过24人，而且这些人中有16人是被分发到几个机构试署，“皆有备员之名，而无得官之实”^②。1934年，鉴于第一第二两届高等考试与普通考试及格的数百名人员无法得到任用，国民政府当局由行政院拟订办法派遣这些人到边远各省服务^③。据统计，到1935年顺利通过文官考试的仅有1585名^④，即使都被安排工作，在总官僚群中也只占很小的比例，更何况考试及格者也大多不能被正常录用，因此当时“因考试录取的人员过少，所以公务员的任用，大体上非出于考试”。^⑤

另一方面，传统的官僚习气仍然执拗地盘踞在各级政府机构中，这使得诸如考试制度之类的新制度在短时间内难以有效运转。据何廉观察，当时行政院“大小官吏的任免几乎都是通过个人关系来解决的。尽管在考试院的督导下，实行着一种考试制

马存坤：“非常时期之县长”，《河南政治月刊》第6卷第4期，1936年4月出版。

② 《申报年鉴》（1934），申报年鉴社1934年版，第299页。

③ 《考试及格人员分发边省服务》，1934年7月6日《大公报》，见《中华民国史料外编》第36册，第171页。

④ 《流产的革命：1927—1937年国民党统治下的中国》，第21页。

⑤ 《比较宪法》第462页。

度，但大小官吏都不是通过这种制度来替补的，要有也只限于那些较低微的职衔”。^①在地方政府，公务员的任免升降更是与个人关系等非制度性的因素密切相关。张难先（湖北人）任浙江省主席时，在省政府大量任用湖北籍人员，并安插了许多自己的亲属，如省政府秘书处科员张泳穆为张氏长女，省府通称为“大小姐”，科员梁荫兰为张氏之妹，省府通称为“姑太太”，另外科员张衡平为张氏之兄，张广淘、张钧烈、张仲英为张氏胞侄，“其女张泳穆位备机要主任科员，月薪 160 元，终日无所事事。每日必携二子至省府游玩，二孩极顽皮，公事为其破坏，其他职员敢怒而不敢言。其妹梁荫兰备位庶务股科员，其性贪小，购物敛钱，人言凿凿，庶务科员张仲英系一恶少，常驾省府汽车，到处招摇，寻花问柳，劣声四播”^②。另外，在国民党不能直接控制的地区，地方实力派多自行选任各级官吏，安插自己的党羽，排斥经考试院铨叙或考试及格而由中央委派的人员。如在韩复榘督鲁期间，对南京铨叙部派来的铨叙及格的县长，他一般不用，起初他以无缺委派而给予候差员名义，令等却候委，而后便置之不问，迫使来人离去^③。由上可以看出，考试制度还不是国民党选任官吏的主要渠道，没有发挥应有的效能，各种陈旧的非制度化的官吏流动机制仍起着重要作用。

总之，国民党的考试制度有一定合理之处，至少它体现出一种制度化的程序及对以个人能力和学识为选官标准的确认。可惜这一制度并没有被切实执行，旧的选官制度和政治习惯仍在执拗地发挥作用。考试制度还不能为国民党政权提供足够的才当其用

《何廉回忆录》，第 97 页。

李芦洲主编：《国民政府的政绩》，中央书局 1934 年初印，真理社 1946 年翻印，第 94 页。

③ 郭绪印主编：《国民党派系斗争史》，上海人民出版社 1992 年版，第 510 页。

的人员，以建立一个新的有效的官僚制度与群体，无力承担革新中国政治的任务。

5. 监察院

国民政府的监察院不同于西方国家拥有监察权的议会和法院，后者在分权制衡的政治体制下是与政府并立的权力机关，能够以有效的方式对政府实施监督，如议会有权调查政府事务、审核与批准政府预算、弹劾政府元首和其他官员等，最高法院可通过司法监督，以审查政府政策法规是否违宪等方式制约和调整政府行为。相比而言监察院只是国民政府内部的职能机关，它对政府的监督属于行政系统内部的监督，因此它没有西方国家议会和最高法院那样的独立地位，易受其他机构的制约。在缺乏实际权力作保障的情况下，这种理想的制度设计“几乎毫无实效”，因为“从 1931 年到 1937 年间，‘送呈给这个院办理的贪污案，涉及 69500 名官吏。在这些人中，这个院提出监察的只有 1800 人’。更糟的是，监察院没有司法决定权，在 1800 个被检查有贪污行为的人中，只有 268 人实际被查明按法律论是有罪的。而在这些人中，有 214 人没有受到任何处罚，41 人受到轻微处罚，只有 13 个人被免职”^①另据统计，1931 年 3 月至 1932 年 12 月，18 个月中监察院共收到诉状 6072 余件，平均每月 276 件，而监察院自 1932 年 7 月至 1933 年 12 月，在 18 个月内只提出弹劾案 268 件，平均每月提出弹劾案 14 件，也就是说在平均每月收到的 276 件诉状中，有 260 多件是没有下落的，又据国民政府公报、司法公报及监察公报，上述 268 件弹劾案中不受惩戒及无下落的占了 240 件，而其余“依法惩戒”的 54 件中，只有 12 件是撤职停用，算

^① 费正清著，刘尊棋译：《伟大的中国革命》，世界知识出版社 2000 年版，第 268 页。

是较重的惩戒，其余惩戒不外申诫、记过或减俸，且为期只有几个月。^① 即便如此，监察院所能弹劾的也主要是一些官卑职微的小官吏，对有势力有背景的人物则很难触动，“近年来监察院所提出的弹劾案，大部分是弹劾一些县长之类的小把戏，对于一些大人先生们是不敢置一词的”。^②

此外监察院职权的行使还受到国民党中央的限制。如 1932 年 3 月行政院外交部与日本签订了上海停战协定，监察院因此和约未经立法院议决而擅自签字，违背了治权行使的规定，对当时行政院长汪精卫提出弹劾，由于汪属国民党中央任命的政务官，因此提请国民党中央监察委员会对其进行惩戒。国民党中央执行委员会特知照监察院，提出该和约已经由国民党中央政治会议议决，“所请惩戒行政院长汪兆铭一节，应无庸议”^③，可见，只要经过国民党中央决定的事情，监察院就无法闻问。

总而言之，监察院更像是一个清议机关而非能实际做事的监督机关，它在训政体制中的作用是极其有限的，对于国民党政权日益败坏的政治来说，它的作用只能是杯水车薪而已。

（二）五院运行评析

五院制是孙中山对于政府组织的一种理想设计，要使其付诸实践并有效运转，还需要遵照孙中山构想中的积极精神与原则在实践中将其设计不断进行完善与发展。南京国民政府建立了五院制，对这种建制有国民党学者认为是较好遵循了孙中山的五权宪法论，认为“国民政府组织法原为根据五权宪法之精神而制定，

《国民政府的政绩》第 105—107 页。

^② 陈世材：“改革中央政制当议”，《中国新论》1 卷 8 号。

《中央党务月刊》第 45、46 期合刊，1932 年 5 月出版。

其最大之特点，即是确定训政时期之五院制度。孙中山先生虽于学理与经验上创制五权宪法之原理，但仅能提示大纲，对于实施方面，并无具体之说明，而此次颁布之国民政府组织法，对于五院之职能，规划极为周详。五院个别之组织，系根据职权之需要而规定适宜之制度，由各部组织成五院，更由五院组成国民政府，而以国务会议为其总枢纽。此种因时制宜之制度，实兼合议制与独任制之所长”。^① 笔者认为，从形式上来说国民党的政府组织形式对孙中山的五权宪法思想有所遵循，就其内部运行机制及其运行的实际效能来看，国民党的五院制与孙中山的理想境地还有很大距离。

第一，孙中山设计五权制政府的一个重要目的就是使政府各部门之间协调高效运转，建立一个有能力的政府。而国民党的五院虽然按照孙中山的构想实现了五种职能的分工，其相互间的联系与协调却存在着诸多问题。如立法院负责制定各种法律及通过各项法律案，这些法律或法律案大部分是要由行政院执行，这客观上要求立法院与行政院之间保持密切联系，以利于事务从字面规定到实际的执行。行政院对立法院而言仅有部分的提案权，对立法院议决却由行政院执行的其他事务无权涉足，即使行政院自己提出的提案也往往经过立法院的种种修正而变得面目全非，这必然给行政院的执行带来许多困难。

第二，就五院制来说，要使其有效运作，很重要的一点是保障各院拥有充分的权力，这是保证其正常行使法定职能的关键，因为权力与职能是密不可分的。而在此方面国民党的五院制存在着明显制度上的漏洞。如监察院可以对政府官吏提出弹劾案，却无权决定是否进行惩治，因此“它在清除贪污方面形同虚设。它

杨幼炯：《近代中国立法史》，商务印书馆 1936 年版，第 359 页。

没有实权，成了安置没有影响的老人的闲散机关，被人嘲笑为政府内的‘老人院’”。^① 司法院负责决定对监察院提出弹劾的人员是否进行惩治，又没有权力实际执行。当时任立法委员的史尚宽曾对此评论道：“五院应各有其职权，在其职权范围之内，不容他院侵犯，然实际上立法院通过之法律，不能强其必行，而代替法律之命令亦为数甚多。考试院所掌之考选铨叙，亦因种种障碍，未能尽力推行。监察院未能充分行使职权，甚至有只打苍蝇不打老虎之称。司法权因设有特种审判机关，而被削弱。”^②

第三，最为重要的是，在五院之上还有一个权力高于一切的国民党中央，在它面前，五院形同虚设，因为对一切事务国民党中央都拥有最终的决定权。如对于遭到弹劾并决定给予处分的官吏，其中“凡经中央政治会议决定之政务官，经惩戒机关决定处分后，中央政治会议认为必要时，得复核之”。^③ 经过这层复核，五权之中相应的监察与司法权力便不再完整。又如对于立法院立法权，国民党中央政治会议有权制定法律原则，已通过的法律可再交立法院复议，而且中央政治会议可以直接制定法律，对于本由立法院通过的预算案，一般是由中央政治会议决定后再由立法院照案通过，至于其他的大赦案、宣战案、媾和案等，均是由中央政治会议预先决定，立法院只不过为形式上的通过。至于其他各院也须受中央政治会议的制约，如因监察院曾经对铁道部长顾孟余提出弹劾，中央政治会议为此特别制定限制监察权行使的三项办法，规定中央政治会议可对遭弹劾的由其任命的政务官进行复核。在此情况下，五权只是支离破碎没有实际效能的五权，国民政

① 《流产的革命：1927—1937 年国民党统治下的中国》，第 30 页。

② 史尚宽：《宪法论丛》北 1973 年版，第 8 页。

《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第 316 页。

府中五种治权的划分失去了其实际意义。孙中山关于五权制政府构想的一条重要原则是五种治权的分工与合作，而国民党党治的根本原则是一切大权操之于国民党中央，这是两种不同的理论体系与政权形态，当时学者也已指出：“中央政府这副机器是两个政制并合起来的，一个是民治主义的分权制，一个是独裁主义的立法行政合权制。……民治主义与独裁主义是互相冲突的。分权制与立法行政合一制亦是冲突的。……这样自相矛盾的一副机器，缺乏行政效率，乃必然的结果。”^①其中所提到的孙中山的五权宪法是民治主义的分权制固然可以商榷，但明确指出了国民政府的内在矛盾。国民党将两种理论与政权形态糅合在一起，一方面希望昭示人民实行了五权宪法以打起遵从孙中山遗教的招牌；另一方面又力图从实际上控制国家政权，结果是党权压过了政府权，五权集中于一权。

第四，孙中山设计五权制政府的另一重要出发点是避免权力集中于某一个机构或个人，但并没有提出有效的五权间的制约与平衡机制，而主要寄希望于政府人员的自觉。孙中山存在这一愿望的一个重要思想预设是政府人员都是“先知先觉者”，他们不仅能力突出，而且道德高尚，能够使完美的政治设计发挥完美的效能。然而这种构想在复杂的政治现实中却难免走样变形。就国民政府的五院制而论，行政院在实际上无疑具有最重要的地位，因为行政院处理行政事务，而行政是管理国家事务的主要领域，它在国家政治生活中占有最重要的地位，故在五院之中行政院的权力与地位无形中重于其他各院。一般来说，权力容易被滥用，不受限制的独占的权力则更容易被滥用。而对于行政院的举措其他各院却没有充分的制约能力，正如当时学者所言，“立法有权无力，不能用预算或其他方

^① 谢泳编、罗隆基：《我的被捕经过与反感》，中国青年出版社 1999 年版，第 159 页。

法对抗行政院。司法院虽主管各项审判，但行政院得另设审判机关或类似机构，司法院并无法可强迫行政机关服从司法权。考试院考取人员既不能强行让行政机关任用，而铨叙部亦仅限于公务人员之资格审查与书面上之审核。监察院惟对若干官吏提出弹劾，并为财务之审计，并不能对全部公务人员实施监察”。^① 这难免造成行政院的独大，使五院之间产生权力的倾斜与失衡。

第五，孙中山在构想五权制政府时，希望这样的政府是一个高效有能的政府，在实践中政府却未必因为实行了五院制就一定高效有能，因为要保证政府效能不仅需要合理的政府组织形式，还需要在内部机制、办事程序甚至在政治文化等方面具有较高水准。从国民政府的实践来看，五院制政府并未因此而完全成为一个现代化的政府，在办事程序等方面远未达到科学合理的地步，而且在许多方面还有着很多旧政治的遗留，这使其效能降低，与孙中山设想的协调高效运转的政府尚有一定距离。如在行政院，在抗战以前还采用古老的以公文来处理事务的方式。据曾任行政院政务处长的蒋廷黻回忆，当时行政院处理公文的方式像宝塔一样，所有公文都要在这个宝塔中“旅行”一番，由宝塔的最下一层循序送到最上一层，再由最上一层送到最下一层。一件公事拖上几个月才有结果是常有的事。^②

从总体上看，国民党政权虽然建立了五院制，相应的行政、立法、司法、考试、监察制度并不完善，运转不够协调有效，制度形式与实际运行之间存在着很大差距，对于孙中山五权宪法思想的精髓没有充分体现。因此五院制只能说为国民党政府建立了一种“高层机构的雏形”，也仅仅是雏形而已。

史尚宽：《宪法论丛》，第9页。

《蒋廷黻回忆录》，台湾传记文学出版社1979年版，第186页。

三 地方政治的实际运行

训政阶段，国民党政权在地方初步建立了一套政府体系，但无意对地方政治进行根本革新，因此地方政治还带有浓厚的旧政治遗留，又加上各种现实因素的影响，其实际运行远非简单的制度规定所能反映。地方政府是训政体制的基础，地方政治的实际状况则是训政体制能否有效运转和实施训政建设的关键。在地方政治之中，财政问题最为重要，它是政府活动的基础，下文对地方政治运行的分析主要从地方财政入手。

（一）地方政治实况

1. 省财政

当时各省的财政收支状况普遍是畸形和紊乱，中央与地方收支系统的划分多流于形式。据统计，训政开始后的几年除极少数省份外各省地方收入皆出现极大亏空。收支虽“数字俨然平衡，而内容悉多浮列。有增列收入数者，有列中央收入为地方收入者，有虚构公债数者，有列载曾经中央通令禁止之赋税者……”^①以河北省为例，1933年该省地方概算中收入总额为1914万元，支出总额2577万元，收支相抵不足662万元，再加以废除差徭等项16万元，共计不足678万元。^②

各省财政普遍入不敷出的原因主要有以下数点：第一，财政收入方面。1927年以后国民政府将田赋划归地方收入后，各

^① 胡善恒：“平衡地方预算之方策”，《东方杂志》第32卷第12号，1935年3月出版。

^② 齐之融：“第二次全国财政会议与河北省财政”，《河北月刊》第2卷第8期，1934年8月出版。

省财政多以田赋收入为大宗，平均占到岁入总额的 1/3 左右，有的甚至占到岁入总额的 60% 以上，如江苏、浙江、安徽、山东等省^①。由于农村经济凋敝，农民生活困苦，难以承受日益增加的田赋负担，因此各省田赋收入多达不到预收数目，其他重要财源如营业税、契税等由于各省工商业普遍欠发达也增长缓慢，当时学者曾指出“近年农村破产，而农地价格与农产品价格急速下降，工商凋敝，商店大都缩小营业，或竟关门大吉^②”。税源的日趋枯竭直接导致了财政收入的不足。第二，财政支出方面。省政府机构庞杂，人员众多，耗去大量不必要的行政开支，“地方行政，日益夸张，政费日益膨胀；究之，则效率不增，纵使人民负担加剧，人民愈贫，财政亦愈陷穷境”。^③训政开始后，各省举办各种事业，开支迅速增长，“近数年来因各方面之需要，力谋发展，收入既属有限，而经费则竞相增加^④”，因此地方财政大感困难。第三，军队等对省财政的额外需索又加剧了省财政的困难。国民党政权规定正常军费在国税收入中由省财政厅代支，因军阀混战和对革命根据地进行围剿的需要，一些部队的军粮、军费及其他临时军费支出多由地方财政开支。如 1928 年 5 月，驻在安徽的军队就有朱绍良的第 40 军，陈调元第 37 军，曹万顺的第 17 军，顾祝同的第 9 军，夏斗寅的第 27 军，这些军队每月需军费 133 万元，每年需 1596 万元，远远超过了安徽一年的财政收入^⑤。

① 1931 年该省田赋收入占岁入总额的 60.86%，1932 年为 61.78%，1933 年为 65.56%，1934 年为 64.12%，见《申报年鉴》1935 年版，第 354 页。

② 张鑫：“平衡地方收支方策之转变及其困难”，《政治评论》第 161 号，1935 年 7 月 4 日出版。

③ 同上。

④ 前引胡善恒文。

⑤ 戴惠珍等著：《安徽现代史》，安徽人民出版社 1997 年版，第 279 页。

2. 县财政

县财政状况与省财政大同小异。当时学者评论：“各县财政之陷于支绌虚弱，罗掘俱穷之境界则恐举国一致”^①，“各地财政能勉强维持局面已属不易，大多则徘徊于崩溃之边缘”^②，道出了各地县财政的窘迫状况。

造成这种状况的原因很多。从制度的角度分析，国民党政权不合理的财政划分体制与混乱的县财政收支系统难辞其咎。国民党政权曾先后颁布了几部县组织法，其中都没有规定县的财政地位和县与省、中央的财政划分，这显然是一个大漏洞，其他有关法规也没有解决好县财政问题。没有制度保障，县很难获得稳定、充足的财政收入。县财政的困难又因县财政收支系统的混乱而愈加严重。县政府在未合署办公与裁局为科前，事权极不统一。在财政收支上也是各自为政，混乱不堪，“向无统一机关办理，收入方面有县政府或财政局征收者；有由公安局，教育局，建设局，土地局，保卫团，地方款产会，救济院学校等直接征收者；有由省厅设局包商征收，而县方分润附加者，支离破碎，无从究诘。支出方面，有向县政府会计处领支者，有向财政局领支者，有向地方款产机关领支者；有由教育局公安局建设局土地局保卫团救济院学校等自收自支者；有由县行政费司法费在省款项下截留坐支者”^③。由于财政收支系统混乱，对财政的稽核极为困难，舞弊中饱由此产生。如湖南省汉寿县学警产款一度独立，“自独立后，该两界视为私有，任意侵蚀，邑人不敢过问，甚至期经数年，款用数万，不独毫无成绩可

^① 诸君：“县政之改革之理论与实际”，《县政问题》政治通讯月刊社 1935 年版。

张鑫：“县财政之窘困事实及其原因”，《政治评论》第 170 号，1935 年 9 月 5 日出版。

张鑫：“县财政之窘困事实及其原因（续）”，《政治评论》第 171 号，1935 年 9 月 20 日出版。

言，而且无一预算决算。布告大众，以致警款亏至七八千元，学款更亏至三万五千元”。^① 财务机关林立，又需要支付相当数额的行政费，浪费了大量资金，使本不平衡的县财政收支愈加紧张。

赋税经征人员的营私舞弊更加重了县财政的困难。国民党政权成立后，迟迟没有进行土地清丈，各地征收田赋没有统一的依据，情况异常混乱。由于社会的动荡与流变，那些赋役表册与农村实际的土地占有和使用情况已相差甚远，为经征人员的营私舞弊提供了广阔空间。此外还有的征收人员将征得之款存放生息而拒不上缴，有的在征收时额外需索，浮收数甚至超过正税数倍的。此外省厅还会临时让县政府办理一些事务却不拨给相应经费，“上级机关只知课加县府的事务，而所拨助的经费不是太为微小，便是分文不给”^②，更加重了县的财政负担。

县政府除必须设法平衡自己正常的财政收支外，还经常负责筹措上级委派办理事项的经费。这些临时的支出大多与军事有关，如国民兵团、临时兵差、兵役、工役运输等，都是所谓“国防”的要务，往往催办急如星火。但办理需要经费，而上级政府却从不明示拨款或筹款办法，只以“准列入地方预算”空言搪塞，全靠县政府自行筹款。^③ 在战乱地区，驻扎或过境的军队不时会让“派款委员”到地方索要钱物。据当时学者观察，各县地方军队之调动乃是家常便饭，“军队今天调开拔，明天调防，后天或许又有其他军队由此过境。军队驻防固然须要粮草的供给，军队之过境亦要有饮食宴会的招待”。^④ 这些额外支出对县财政可

① 曾继吾编：《湖南各县调查笔记》，1935年湖南和济印刷公司铅印本，汉寿县。

② 王赣愚：“中央与地方”，《东方杂志》第35卷，第23号，1938年12月出版。

③ 杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社1985年版，第93页。

④ 杜光埏：“地方政治制度改进的问题”，《民族》第3卷第5期，1935年5月上海出版。

谓雪上加霜。

由于财政问题在短时间内难以根本解决，各县为增加收入多采取竭泽而渔的做法，无限制地向农民征收各种苛捐杂税。有的地方田赋附加的数目超过了正税几十倍，有的田赋预征到了几十年以后。这些做法只能加速农村经济的破产，使县财政陷入更严重的恶性循环之中。

3. 县政状况

如前文所述，南京国民政府建立后，对旧政治未加革新，旧市场上封建、落后、腐败的价值观念、态度、方法等仍盘踞在国民党各级政府中。而县政府位居基层，是训政体制的末梢，不易受到社会变动的冲击，因此县政状况集中体现了国民党政治的腐朽落后。

第一，县政府官吏素质低下。以县长及县佐治人员任用为例。《县长任用法》规定县长必须经政府考试或甄别审查合格才有被任用资格，然而各省或未实行或为装潢门面敷衍了事，“军阀马弁，内贵外戚悉以县长为酬庸之职，横征暴敛，贿赂公行，乃自然之结果”^①。国民党学者曾总结当时河南县长的特征，即一为“圆滑”，就是不负责任，不讲是非，无论万事万物均以对付了事，上面的令文雪片般飞来，他的呈文也雪片般飞出，实际上一件事也没有办，如禁烟、禁毒品、放足等要政，都是在公文上骗骗省政府，实际上可谓毫无成效；二为“不学”，即不仅不看书，连公文都不看，对于上级政府的政令，全凭他自己找来的几个不学无术的幕僚乱办了。他们不但不重视档案，且不知法令为何物。^② 县以下各级佐治人员的任用也是如此。一般县长初到

《县政问题》，第 113、26 页。

^② 方其道：“河南各县县长的一个总批评”，《河南政治月刊》第 4 卷，第 3 期，1934 年 3 月出版。

任时，省中的推荐文电便纷至沓来。县长就任最初所办的事，就是分配厅长、科长推荐的人员，“稍有拂意，则免职之令，已达案头。由是县长只知逢迎上司，敷衍属下”。^①

第二，县政府中的党派之争也严重影响着县政。各县之所谓党派大多为封建派系，他们以利害结合，既无所谓是非之争，更无所谓政见之别，不过党同伐异争权夺利而已，县长对于此等党派固不能有所轩轻于其间，即欲奉公守法有所作为，他们为维持其封建势力计，必然横加阻挠，“任何重大县政之处理与兴革，彼等必妄事干求，干求不遂，必生牵制，牵制不能，必思要挟，要挟不得，遂起而反对县长”。而各县县长惟恐县起风潮而不能久于其位，“于是狡黠者徇私，忠勇者意冷，人人均求苟安，事事流于敷衍”^②，使县政毫无建树。

第三，影响县政的另一重要因素是地方上根深蒂固的旧势力——传统书吏的存在。这些房书班吏是历朝统治者控制基层社会的中介，他们多由世袭而来，在县衙门中世代任职做事，不随县长共进退，是中国封建官僚政治最集中的代表。国民党政权成立后，继续利用北洋时代的官吏作为控制基层社会的工具，这些旧书吏也得以留存下来。如在河南正阳，1928年该县县署改称县政府，“始取消各科房形式。仍用旧房吏充书记，入科办事，遇缺则间招新人。政警则犹是旧班人马，未变也。直达民国二十年，因地丁钱粮关系，始将旧式之管店班役完全撤消，代以政警队长。其存者，尚余旧管钱粮之书吏，先仍充征收处书记”。^③这些房书班吏办理事务与保管卷宗另有系统，一般人很难插足。而县

① 诸君：“县政改革之理论与实际”，《县政问题》，政治通讯月刊社1935年版，第21页。

② 陈迹：“地方行政改进论”，《河南政治月刊》第7卷，第2期，1937年2月出版。
《重修正阳县志》卷2，政治。

长往往届满后便须离任，因此常存五日京兆之心，不以职务为重，具体事务多交给书吏办理。县长只要把上面的公事支应过去，便不再与书吏为难。有了政府的支持却没有相应制约，书吏得以在地方上纵横捭阖，操纵乡村的公共事务。当时县政府的两项主要事务为征收捐税和办理词讼，实际多由书吏把持，他们通过浮收和操纵词讼获得大量额外收入。在征收田赋时，经办的书吏手中都有一本家传的粮册，上面详细记载着当地土地占有和转让情况，这种粮册与官府正式的文本不同，其中奥妙外人难以知晓，书吏得以上下其手，从中渔利。这些书吏的待遇很低，靠正常收入很难维持一家人的生活，可还有人宁愿不支薪水在县政府中帮忙，可见其中营私舞弊现象之严重。

第四，县长多不能久于其位，无法进行长远和系统的县政建设。由于各地政局动荡不安，地方政治势力盘根错节，派往各地的县长或由于政局更迭、或由于与地方势力无法妥协而变动频繁。如下表所示：

表 3-1 1932 年各省县长统计摘要

省 别	县长人数 (在职)	县长人数 (去职)	合 计	本年内县长有更动县份 所占县份百分数	去职各县长 平均在任日期
江 苏	61	14	75	21.3	374
浙 江	75	29	104	37.3	486
安 徽	61	98	159	88.5	241
湖 南	75	62	137	68.0	442
湖 北	68	105	173	89.7	237
江 西	81	76	157	70.3	349
河 南	113	149	262	82.3	238
山 东	108	71	179	53.7	436
山 西	105	78	183	59.0	454
福 建	64	61	125	75.0	358
广 西	94	29	123	29.8	314

续表

省 别	县长人数 (在职)	县长人数 (去职)	合 计	本年内县长有更动县份 所占县份百分数	去职各县长 平均在任日期
陕 西	92	92	184	77.2	306
贵 州	81	68	149	76.5	339
甘 肃	66	61	127	78.8	179
绥 远	18	13	31	55.5	502
青 海	14	10	24	71.4	571
察哈尔	16	15	31	68.7	291
热 河	15	8	23	46.7	640

资料来源：《内政调查统计表》第 5 期，1934 年 1 月出版。

可以看出，各县县长平均任期不到一年的占到一半以上，一年当中大部分地方的县长人选都发生了变动。这种走马灯似的转换一方面使县长无法对县里的情况进行全面周详地了解，影响对地方的治理；另一方面往往使他们对地方事务缺乏热情和责任感，无心进行长远的规划，把任职之地仅仅作为个人发展的跳板，甚至作为聚敛财富的机会。而在当时的情况下，中国政治还是停留在“人存政举、人亡政息”的人治阶段，作为一方之父母官的县长以如此的心态和作为是很难对地方的发展做出多少贡献的。

（二）地方政治与训政建设

1. 省政与训政建设

省政府是地方训政工作的领导者，对训政建设具有重要影响。国民党各省政府推行训政建设的情况可从各省的财政支出中窥其一斑。在各省每年的财政支出中，行政费、公安费、债务费占了主要部分。如下图所示：

表 3-2 1935 年度江苏等 15 省行政、公安和债务费支出
预算数及其占预算数的百分数（百万元）

省 别	岁出预算数	行政费	公安费	债务费	共 计	占支出的百分数
江 苏	28.9	2.6	3.6	4.4	10.6	36.7%
浙 江	27.1	4.2	4.2	6.0	14.40	45.0%
安 徽	11.2	2.6	1.8	1.3	5.7	50.9%
江 西	20.8	3.0	5.4	4.2	12.6	60.6%
湖 北	20.0	3.2	2.8	3.0	9.0	45.0%
湖 南	16.4	1.7	1.4	1.5	4.6	28.0%
四 川	27.7	2.6	2.9	1.6	7.10	61.7%
福 建	19.1	3.4	3.0	4.2	10.6	55.0%
广 东	35.8	1.6	8.4	2.5	12.5	35.0%
广 西	43.7	3.2	3.5	23.3	30.0	68.6%
河 北	20.6	2.6	3.4	1.9	7.9	38.3%
山 东	28.9	7.9	5.3	0.6	13.8	47.7%
山 西	15.0	1.6	0.3	8.7	10.6	70.7%
河 南	15.4	4.0	1.6	2.3	7.9	51.5%
陕 西	18.2	2.4	3.3	1.6	7.3	40.1%
合 计	349.0	46.6	48.7	77.1	172.4	49.4%

材料来源：杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版，第 85 页。

从上表可以看出，在各省财政支出中，债务费的数目最多。公安费居第二位，表明省财政支出中一个重要部分是用来镇压人民的。行政费的数目同样庞大，反映了地方行政机构的臃肿腐化和统治机器的庞大。公安费和行政费占如此重要的地位，表明国民党地方政府的职能还是以统治与镇压职能为主，建设和服务职能微不足道。

除此之外的主要支出时事业费，包括教育、文化建设、卫生、交通、实业各费，此项支出在各省岁出总额中一般低于

30%，少者甚至不足 10%，如 1932 年甘肃省的这一比率为 7.28%。在整体上，据对 22 个省份的统计，1931 年至 1934 年各省事业费支出占岁出总额的平均比率为：1931 年 26.23%，1932 年 25.53%，1933 年 26.53%，1934 年 25.86%。事业费反映着各地对训政建设的投入情况，与训政建设密切相关，如上文所列举的，各省事业费比重远不及政务费，而在事业费中又“仍以事业行政费占其大部也”^①，在此情况下训政建设必然因缺乏必要的资金而步履维艰。

2. 县政与训政建设

国民党开始训政后，急于兴办各项事业，为其统治增加合法性资源。作为基层政权的县政府的事务范围因此急剧扩展，在传统的征收赋税与办理词讼之外，又增加了土地改良、建学校、修道路等事务，然而这些事务多停留在纸面上，规划与现实之间存在着很大差距。

首先，由于经费短缺，地方各项事业难以发展。如在河北省南和县，1935 年“本年各校自开学以来，仅领得维持费二十元，简易师范日前煤油断绝，夜间不能点灯；十日晚，师范一高女完（女子完全小学）等校校长，联合向教育股索薪，结果仅得洋十元”，而“教员月薪，仅发至二十三年度七月份，积欠七月”，“政府裁员减薪后，各机关经费，仍感不足，现已亏欠八月之多，县府为力行紧缩计，又于前日经县政会议通过，将民众学校停办，每月可省数十元，以维现状”^②。

第二，有限的资金也不能被充分利用。当时县政府在办理某项事业时，往往是先成立相应机构，安置一批办事人员，这些已耗去

^① 《申报年鉴》申报社 1935 年版，第 345 页。

^② 张鑫：《县财政之窘困事实及其原因》。

了经费的大部分，至于事业费已所剩无几了，结果只是增加了一些骈枝机构而已。（如江苏省每一县都有一种做建设事业的亩捐，每亩抽两分钱，一县按二十万亩田计算可收建设费 4000 元，一般一个县里的建设局局长技士和两个书记每月的薪水要 300 元，每年 3600 元，只剩下 400 元的建设费。^①）因此在财政支出中，行政人员的薪资与机构的杂费占去了大部分，事业费所占的比重很小。据调查，有些县的行政费占财政支出的 80% 以上，事业费只占不到 20%。^② 在此情形下有些地方“自表面观察，似一切事业，均在举办，实则因地方民力物力之困难，反而皆成虚应故事”^③。

第三，县政府中还普遍存在着只重公文不重执行的官僚习气。当时有学者评价中国政治为“毛边纸的政治”，的确道出了当时政治的特点。各级政府在办理公务时，只要把相应的公文办好，公事就算办完。县政府接到上级政令后，只需在上面加上“合行令知”、“等因奉此”、“相应转令”等批语，在手续上已是结束，事情本身或许远未动手，到此便算完结，“省及各县之间实际上只有公文往来。事实上举办之事务，实属有限。所谓行政效率，实等于零”。^④ 县吏治的败坏也严重影响着地方训政建设，“凡是一种新的方案的推行，到了县便以为是发财的机会，他们借此名目来抽税位置人，而绝对不照方案来做，所以今年来一般贪官污吏，和土豪劣绅，利用这种新的方案，以满足他个人的欲望，不但于人民无益，反使人民受害，因此各地起了极大的反动”。^⑤

叶楚伦：“江苏省行政近况”，《中央党务月刊》第 27 期，1930 年 10 月出版。

② 程方：《中国县政概论》商务印书 1939 年版，第 176 页。

③ 孙兆昌：“新河县施政报告书”，《河北月刊》第 3 卷第 11 期，1935 年 11 月出版。

诸君：《县政改革之理论与实际》。

甘乃光：“中国内务行政最近的趋势”，《中央党务月刊》第 58 期，1933 年 5 月出版。

第四，另一方面，有些事务纯为装潢门面而设，与社会发展关系不大。如在浙江省，在 20 世纪 30 年代的县政建设中，各县无不有造公园、辟马路、建标准钟、修名胜古迹等建设，这些建设多属消费而非生产，而乡村社会的根本大计如“农田水利及民生政策诸端，均不讲求”^①。难怪当时学者感叹，“所取者，尽属于农，所用者，绝不及于农”^②。

总之，国民党政权建立后，先后颁布了各级政府的组织法，力图逐步划一和完善各地的政府组织，这较之前代有进步之处。但地方政府在实际运行中存在很多问题，影响着地方训政建设。

从国民党整个地方政府体制的结构看，越往上组织越完备，机构越庞大，往下则相反，从而形成一种倒金字塔形的结构。这种结构形态不符合现代政府的建构规律。一般而言，较高层级的政府，多负责事务的宏观决策和规划，更注重办事效能，要求机构和人员的精简。下级政府则较多负责事务的实际推行与落实，工作繁多，客观上需要完备的机构与充足的人员、经费，因此政府结构形态应以由上而下的金字塔形结构为宜。而国民党的地方政府结构与此相反，这使其各项事业的推行受到严重影响，“中央政府及省政府方面人多事少，而县政府则事多人少。人多事少者则不免要造成叠床架屋种种重复的机关。事多人少者则形成百废不举的状态”^③。

就各级政府而言，其组织、吏治、财政等方面存在着诸多不

“江苏省政府民政厅视察员舒守恂报告吏治近况”，《国民政府县行政法》下册，民国法政学会 1928 年版，第 44 页。

② 张鑫：《县财政之窘困事实及其原因（续）》。

③ 杜光燊：“地方政治制度改进的问题”，《民族》第 3 卷第 5 期，1935 年 5 月出版。

合理之处，也导致地方政府效能的低下，难以承担完成地方训政建设的重任。在省府中，在组织制度、办事程序等方面存在诸多问题，特别是组织机构不合理，使一省之中各种机构骈枝并列，组织凌乱，系统，权责不明。由于制度不完善，省府很难对省政进行有效管理。在省制问题上，孙中山既反对完全的中央集权，认为各地自有其风气所宜，应有一定的自主权，也不主张以省自治或联省自治为形式的地方分立，而主张在合理划分中央与地方权限的前提下确立省制。孙中山曾提出“各省人民得自定省宪法，自举省长；省宪不得与国宪相抵触。省长一方面为本省自治之监督，一方面受中央指挥，以处理国家行政事务”。^①可以看出，在孙中山的设计中，省应具有一定的自主权。在国民党的省制中，省府不仅没有明确的权限，而且所属各厅在纵向上与中央各部会形成条条管理的结构，在横向上形成各厅分立的块块管理的状态，使省府难以对省政进行有效管理与监督。

在国民党的地方政府体制中，省县政府的合署办公、县政府的裁局为科、行政督察专员制、保甲制等重要措施与制度的实行，基本上是由于军事“剿匪”的需要，先在“剿匪区”试办而后在全国推行的。这些制度发展的趋向是不断强化上级政府对下级政府的控制，加强各级政府首长的集权程度；增强对基层社会的控制。这一现象反映出国民党在确定地方制度时更多的是考虑消灭革命力量、维护统治的需要而非训政建设的客观要求，这也是训政体制的鲜明特征。

在地方，军权仍占有重要地位，这种局面缘于当时军阀混战、地方不宁等形势，短时间内难以改变。在国民党标榜进行国家建设的训政时期，对地方训政事业的发展而言，军人统治显然

弊多而利少，成为训政发展的阻碍。

四 中央与地方关系实态

如第二章所述，国民党政权的中央与地方关系在制度上是中央集权型的，地方没有独立地位和明确权责。这表明了国民党加强中央权威的意图，这些措施客观上说有利于国家的统一与稳定，有利于加强中央政府的控制能力，无法否认这里也包藏着南京国民党统治集团强化本集团势力，打击异己力量及地方军阀的野心。在北洋军阀与国民党统治时期，打着国家、民族的旗号谋个人或集团私利的现象屡见不鲜。实际上，法律制度上所规定的中央与地方权力格局未必能够完全付诸实施，当时现实的中央与地方实力对比及具体的社会状况、历史传统、国际环境、经济发展水平等因素决定着中央与地方关系的实际状况。

首先，武力难以根本解决地方割据问题。历史上中国长期是一个专制主义中央集权国家。直到清末，这种状况才发生若干变化，即整个集权型的体制未变，地方分立的趋势日益明显。鸦片战争以后，地方政府的事务日趋增多，地方权限不断扩大，与此形成鲜明对比的是中央政府的日益衰朽和无能，由此造成了内轻外重的局面，中央集权的体制实际上已发生动摇。这种情况由民国成立到北洋军阀时期都没有发生实质变化。南京国民政府建立初期，中央直接控制的地区只有江苏、浙江、江西、安徽、福建五省和南京、上海两市，其他地区控制于地方军阀之手^①。在武力对比决定权力与

^① 冯玉祥集团占有着河南、陕西、甘肃、宁夏等省，阎锡山集团占有山西、河北、绥远、察哈尔等省与北平、天津等市，李宗仁集团控制着广西、湖南、湖北等省，张学良集团控制着东北三省，李济深控制着广东，还有西南军阀控制着川、滇等地。

地盘分配的情况下，国民党中央不得不承认既成事实。1928年国民党中央召开二届四中全会，决定设立广州、武汉、开封、太原四处政治分会，以李济深、李宗仁、冯玉祥、阎锡山为各政治分会主席，具体领导所属区域，“政治分会的权力极大，有任命所辖区内地方官吏，及处理政、军、财、教、建各要政的全权”，^①“其权限俨似中央，自立制度，自领法令，用人行政一以便宜出之，中央几乎无权过问”^②，由此地方实力派获得了对国民党中央相对独立的权力。国民党既然建立了形式上的中央政府，就必然寻求对全国的控制和统一，加强中央集权。这不仅是维护自身利益的需要，也是获得统治合法性与国际认同的必要措施。因此随着北伐战事的结束，国民党就着手对中央与地方关系进行调整，以解决地方势力坐大的问题。1928年8月，国民党召开二届五中全会，蒋介石集团借北伐胜利之势提出取消各地政治分会。此举遭到各地方实力派的坚决反对和抵制，蒋介石集团被迫做出让步，同意政治分会继续存在至国民党三全大会召开。1929年1月国民党召开军事编遣会议，蒋介石集团与各地军事领袖都想为自己谋取最大利益，因而围绕裁留标准和军额编制展开激烈争吵。会议虽然通过了几纸文件，由于各派消极抵制，会议文件形同空文。1929年3月至1930年，蒋介石集团与其他军事集团分别进行了蒋桂战争、蒋冯战争及中原大战，蒋介石在军事上均获得了胜利，从而加强了对地方的控制，但冯、阎、桂的残部仍然控制着原来的大部分地盘，这种状况一直到抗战结束后才有根本改变。可以看出，由于国民党的武力统一措施带有浓厚的派系斗争色彩，难以获得

《李宗仁回忆录》，华东师范大学出版社1995年版，第417页。

② 亦愚：“中国革命的危机”，《现代中国》1卷1期，1928年5月出版。

民众和社会的广泛认同，因而实行起来困难重重。

其次，除了使用武力外，国民党还采取其他措施加强对地方的控制。如在地方设立中央直属机构、在地方政府安插人员、控制地方财政，或通过控制地方党部制约地方政府等。而地方政府也采取种种措施排斥中央的控制，这种控制与反控制的斗争长期存在，表现出此消彼长的局面。总之，国民党政权中央与地方关系的状况是，国民党政权力图实行中央集权，加强对地方控制，并在制度上规定了中央集权体制。较前进步的是，国民党政权开始着手从制度上对中央与地方权限进行划分，地方利益也在一定程度上开始被重视。但国民党政权的一系列制度最多只能在直接控制的数个省份实行，在其他军阀派系控制的地区，中央和地方关系往往是由它们与中央的实力对比等现实状况决定的，如各省省政府委员的提请任命权法律上应属于行政院，事实上“中央对于地方用人仅能做到极少省份的上层组织，就是省政府委员的任命，有一大部分省，连此也不能办到，必须与旧有军阀磋商委员人选，得其同意，始可发布命令，这无异任命各国的使节，须经各该国政府的同意一样”^①。因此国民党政权实际上无力实现对国家的真正统一与对地方的实际控制，地方分立的状况依然存在。在此情况下，中央政令一般很难在地方顺利推行，正如当时学者所言，“法令初出于中央，每是冠冕堂皇的，一到了地方，便成强弩之末。事实上，向来中央对于法令的推行，以迁就环境之故，只求形式上的普及，莫管精神上的乖离”^②，这是阻碍民国社会发展的一个重要原因。

综上所述，国民党政权中央与地方关系的一个重要特点，就

杨端六：“地方自治与行政官吏”，转引自《中国省行政制度》，第69页。

② 王赣愚：“中央与地方”，《东方杂志》第35卷，第23号，1938年12月出版。

是中央与地方关系远未实现法制化，既缺乏充分有效的法规制度，有限的规制也未能被认真遵守。实际上二者关系在很大程度上表现为蒋介石军事集团与地方实力派、国民党内部各派系以及地方实力派联合国民党各派系与南京国民党集团之间的斗争分合关系，带有很强的派系化、军事化色彩。在此情况下，国民党政权的中央与地方关系不是一种基于法制前提下如何合理解决二者关系的问题，更重要的是一种不同军事政治力量的斗争拉锯问题，这样的中央与地方关系的运行必然是低水平的，也难以合理解决二者的矛盾。

中央与地方的关系问题反映着一个国家整体利益与局部利益的关系，二者存在着矛盾冲突，但又不是截然对立的，二者可以形成一种互利的双赢关系。在国民党统治时期，中央政府往往只从自身利益出发，对地方的实际困难和需要缺乏应有的考虑与扶助，造成中央与地方的对立。如对中央与地方财政关系的处理，1930年裁厘改统后，地方失去一项大宗收入，而新划归省的营业税又难以在短时间内发展起来，因此，当时地方财政普遍处于困难境地。当时学者认为这在很大程度上是由于“中央不为各省收入打算，亦且不为各省经费打算”^①。各地为解决财政问题不得不采用截留中央税款和违背中央政令滥征苛捐杂税等办法，造成中央与地方关系的紧张。此外，中央常将本应由其负担的地方支出推给地方，“但求巩固中央之财政收入”。^②如地方的司法经费按规定应由中央负担，实际情形是，“凡地方司法收入足供行政费而有余之省，其司法收入，必解中央，以供中央司法行政机关之经费，其他司法收入不够经费者，

胡善恒：《平衡地方预算之方策》。

^② 同上。

则责令各该省负担，中央概不过问。”在此情况下中央与地方关系是难以获得合理发展的。

中央与地方关系的合理与否关系着国家的稳定与发展。孙中山提出了划分中央与地方关系的一种理想方案，即在以事权性质为中心划分中央与地方权限的基础上实现二者关系的协调，这一方案主要还是一种积极的原则和方向，将其付诸实施需要后人在实践中不断摸索和创造。国民党政权宣称遵照孙中山的原则划分中央与地方关系，只是这种承诺主要停留在纸面上。国民党政权仅仅从形式上将孙中山划分中央与地方关系的原则在一定程度上具体化，并没有形成在实际运行中行之有效的制度规范；在中央与地方关系的实际运行过程中，国民党政权仍没有摆脱传统的中央集权模式，力图加强中央集权，这主要表现在没有规定省的地位与权限，仍将省的重要人事及行政权收归中央等；另一方面，国民党政权的中央与地方关系又由于地方分立势力的存在而表现出一定的无序化特点，中央对分立区域的控制完全由中央与这些地方的军事政治力量对比为转移。显然，上述中央与地方关系模式远非合理的，也是变动不拘的，它必然随着国内外政治军事及经济社会形势的变化而不断调整。由于实际的困难和现实的考虑，国民党政权并没有将孙中山的构想具体化以至发展，而是采取了实用主义的做法，这是国民党政权的训政背离孙中山训政构想的一个重要体现。

五 训政体制的运行特征

（一）传统与现代混杂

国民党训政体制的主要内容是以党治国与五院制，此外还包括其他一些具体制度如审计制度、公务员制度、预决算制度等，这些制度为中国社会发展建立了一种高层机构的雏形。然而这些制度

并没有被认真执行，制度本身也存在着许多不完善之处，而且由于社会未加根本革新，旧的社会习惯、政治文化等仍在发挥重要作用，因此国民党实际政治运行中制度化的程度低下，在某些空洞的制度下充斥的是腐朽的传统政治。如人才选任制度，在考试制度实行前固不须论，即在考试制度实行后，如前所述，荐举、买官等方式仍大行其道。在最高领导层，蒋介石的个人威权日益加强，他的所谓口谕、手令等成为超越任何政府决议与文件之上的最高指示。蒋介石的个人意志高于一切法律和组织之上，由于意志本身的经常变动性，它对权力运行过程的渗透使政治生活充满了非规范性和随意性。在基层，由于国民党尚无力建立与完善地方政府体制，许多地方的基层政权中旧书吏、士绅等传统地方势力仍把持着地方事务。在各级政府机构中，官僚和行政人员的关系带有浓厚的个人色彩，师生、同学、亲戚、同乡等私人关系在政治运行中发挥着重要影响，远未建立起现代行政组织所要求的职位关系。现代政治的另一个重要特征是机构的分化和职能的专门化，而在训政体制下，一方面如前文所述存在着党政军一体化的趋势；另一方面，少数党政要员大量兼职，垄断了许多重要职务^①，严重影响了政府结构分化和专门化的水平。因此，在国民党的训政体制下，某些具有现代色彩的高层机构与带有强烈传统政治色彩的实际政治生活同时并存，这可称为一种政治上的二元结构。

（二）中央与地方脱节

在国民党的政府组织系统中，中央与省政府的机构较为庞

^① 根据 20 世纪 30 年代中期的统计，当时国民党的 15 名党政要员兼职 181 个，其中最多的是蒋介石兼职 21 个，最少的蔡元培兼职 8 个。见《国民政府的政绩》，第 96—103 页。

大，经费较有保障，而县以下政权中组织极不健全，人事混乱，财政入不敷出。特别是在区公所及乡镇公所等基层政权组织中，国民党尚没有能力派遣大量经过训练的合格人员充实这些政权，因而多为地方豪绅甚至地痞流氓把持，1935年时国民党中央也承认“地方政治，尤其县以下之基本政治，现仍为一般贪污土劣所把持操纵”^①，国家政策到这些人手中往往会严重扭曲变形。在国民党政权中，极为重要的基层政权却是政权体系中最脆弱、最落后的一环，这必然严重影响国民党政权的政策推行能力。国民党的组织也存在类似情况：地方支部没有普遍建立，党员发展缓慢，而且地方组织与党员分布极不平衡。国民党政权呈现出倒金字塔型的结构形态，而国家大量具体事务却要由地方政府与基层政权来办理，这种矛盾状态对社会发展极为不利。

（三）关于政府能力

有学者认为是指政府为完成其职能范围的目标和任务，所具有的维持本组织的稳定存在和发展，有效地治理社会的力量总和^②。衡量政府能力的标准有多种，本文仅从政府制度、财政等方面加以论述。制度方面，国民党的各项制度远未完善，已有制度也没有被认真执行。如前文所述，五院制、省政府与县政府的组织不尽合理，政府运转不灵，效能低下，中央与地方关系、省县关系问题没有得到很好解决，而一些有积极意义的制度如考试制度、监察制度等也未被认真执行。一般认为，政府制度化的程度越高，“权力就会越具有理性化，政府就越具备良好的功能”^③。

^① “五全大会通过以党训政以党监政决议案”，1935年11月18日，《国民党政府政治制度史档案史料选编》上册，第607页。

施雪华：《政府权能理论》，浙江人民出版社1998年版，第309页。

^③ 钱乘旦、陈意新：《走向现代国家之路》四川人民出版社1987年版，第61页。

而国民党许多制度的缺陷与制度得不到认真执行都大大降低了其政府能力。财政方面，中央与地方财政普遍入不敷出，而在财政支出中，军费、政务费、债务费和赔款占去了绝大部分。根据国民政府官方公布的数字，国民政府 1928—1933 年间除高额军费支出外，债务费与赔款所占比例为 38.3%，37.2%，40.5%，39.5%，32.6%，31.8%，^① 平均每年军费、债务费与赔款的支出占到总支出的 80% 以上，很难再拿出充裕的资金进行国家建设。在各省财政支出中，政务费支出最多，“其支出常居支出总额 30% 以上，甚或达 70% 左右”，即使在有限的事业费中，“仍以事业行政费占其大部也”。^② 财政是政府活动的基础，没有一定的财政基础与合理的资金配置，政府是难以有所作为的。

政府能力与国家兴衰息息相关，就如世界银行所说：“政府对一国经济和社会发展以及这种发展能否持续下去有举足轻重的作用。……当这种能力得到良好发挥时，该国经济便蒸蒸日上。但是，若情况相反，则发展便会止步不前。”^③ 对政府而言，制定符合社会发展规律的制度政策并保证实施是它应尽的职责，也是社会发展与人民生活进步的巨大动力，政府的无能不仅使其自身失去历史合理性，更使社会与人民付出巨大代价。南京国民政府时期社会的动荡和落后固然有多种原因，政府能力的低下无疑是一种重要因素。提高政府能力，不仅需要增加政府权威，更需要增强政府活动的制度化、科学化水平，这要求政府是开明、开放

^① “财政部 1932 年及 1933 年两会计年度工作报告”，《国民政府财政金融税收档案史料》，中国财政经济出版社 1997 年版，第 307 页。

^② 《申报年鉴》申报社 1935 年版，第 345 页。

^③ 转引自毛寿龙等著：《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 332 页。

的政府。而国民党政权却是一个专制、封闭的政治体系，它无法改变自身，当然也无法改变自身灭亡的命运，当时的社会与人民却不得不在动荡贫困中挣扎，为政府的无能付出了巨大代价，这是我们应该深思的。

（四）军事压倒建设

国民党虽然宣称训政阶段是建设时期，但在十余年间投入最多的却是军事活动，军事耗费了国民党政权最大数量的人力、物力和财力。在这期间，国民党基本上没有停止打仗，先后发动了对革命根据地的五次围剿，进行了十余次大大小小的军阀战争等，军费支出数额巨大。

表 3-3 1927—1936 年间国民政府军费支出
实数及占实支总额的百分数 （百万元）

年 度	实支总额	军务费总额	占总支出百分数(%)
1927	150.8	131.2	87.0
1928	412.6	209.5	50.8
1929	539.0	245.4	45.5
1930	714.4	311.6	43.6
1931	683.0	303.8	44.5
1932	644.8	320.7	49.7
1933	769.1	372.9	48.5
1934	1203.6	386.6	32.2
1935	1336.9	362.0	27.1
1936	1894.0	555.2	29.3

资料来源：杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版，第 70 页。

大部分年份，军费支出占到政府总支出的一半左右，而且每年都在增加。1934 年以后，军费支出所占比例表面看有所下降，而事实并非如此。实际上这几年的一些军事支出被转移到

其他支出项目中，穿上了其他支出项目的外衣而被隐蔽起来。如原属军费支出的军事教育费被移列于教育文化费内，以一般教育文化费的面目出现；所谓“国防建设费被移列于建设费内，以生产建设支出的面目出现；一向作为军务费计算的各省留用的国税被移于补助费内，以拨款补助各省的面目出现。其他挪移情况不能尽知，但可以确定国民政府的军费支出决不限于上表中统计的数字。”^①当时国民政府的财政本来就入不敷出，除去巨额的军费支出，用于社会发展和国家建设的支出就所剩无几。

表 3-4 1933—1936 年度国民党政府实业、交通、建设及教育文化各费实支数及其占实支总额的百分数（百万元）

年度	实支总额	实业费	交通费	建设费	教育文化费	合计总额	占实支总额的百分数(%)
1933	769.1	1.6	4.9	6.8	13.3	26.6	3.5
1934	1203.6	6.7	6.6	31.3	31.8	76.4	6.3
1935	1336.9	4.6	4.6	42.1	35.8	87.1	6.5
1936	1894.0	5.2	5.2	97.7	45.7	153.80	8.5

资料来源：杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版，第 75 页。

从上表看，1934 年度以后用于实业等项的支出有所增加，但前文已提到，一些军事费用也以所谓“国防建设费”“军事教育费”的名目包含在建设教育支出中。如 1834 年国防建设费和军事教育费的支出达到 2900 万元，如果除去这两项支出，该年度 4 项建设性支出占实支总额的百分数也只有 3.9%。因此从国民政府财政支出状况看，国民党的训政主要进行的活动是军事而非建设，军事活动的目的虽有一定的打击地方军阀实现国家统一的色

杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版，第 71 页。

彩，但更主要的是镇压中国共产党领导的革命运动，维护其专制独裁统治，这就是其训政的实质。

（五）分裂的政权

国民党训政体制下名义上有一个全国的中央政府，但国民党政权从地域上到内部系统上都没有实现真正统一。从地域上看国民党政权在抗战以前能直接控制的区域只有长江中下游的数省，西北、东北、西南、华南等地区长期在地方实力派的统治之下，与中央政权进行着控制和反控制的拉锯战，中央势力难以插足。国民党中央政权内部也分化为多个政治派系，国民党内有蒋介石派、胡汉民派、孙科派、西山会议派、改组派等的角逐，政府系统有新政学系和 C. C 系的倾轧，军队系统有陈诚派与何应钦派的争斗。这些内部不停息的斗争使训政体制变得支离破碎，严重影响了这一体制效能的发挥。

（六）训政体制的区域性和层次性

如上文所述，国民党政权实质上是一个分裂的政权，它在抗战全面开始前的十年中并没有实现对全国的真正统一。因此，训政体制及各项训政措施就难以在全国范围内广泛推行，而只能局促在国民党政权能够直接控制的数个省份，在国民党政权不能直接控制的地区，往往在表面遵行中央政令的幌子下，推行着自己的一套制度与政策；而在国民党的所谓“剿匪”地区，也实行着一些与一般地区不同的制度措施，这些因素就造成了训政体制鲜明的区域性和层次性。

对于国民党政权能够实际控制的具体区域，目前学术界尚没有完全一致的看法，一般都认为抗战以前国民党实际控制的范围主要局限于长江中下游的数个省份。有学者曾对训政时期

国民党政权的政治地图进行划分，他根据国民党对各地控制的强弱将全国划分为国民党强控制地区、国民党弱控制地区、国民党形式上控制地区，其中强控制地区为江苏、浙江、上海，弱控制地区为河南、陕西、甘肃、湖南、湖北、安徽、福建、江西，形式上控制地区为四川、贵州^①。训政体制的中央制度如五院制等在全国是一致的，地方无法闻问，而地方制度和政策则因地制宜。如以党治国是国民党训政体制的根本原则，它体现在地方就是在各地普遍设立地方党部，负责对地方训政事业的指导、监督、推动等。然而在国民党政权不能直接控制的区域，地方党部的组织和活动受到地方势力的多方阻挠，使国民党势力难以在各地进行有效渗透，“以党治国”也只能局限于中央和有限的地区。如周西成统治贵州时期，国民党派王度、刘浩枕等人来黔办理党务，遭到周的拒绝。周对王度等软硬兼施，一方面送钱、封官，进行收买；一方面态度强硬，严词拒绝。于是在周主黔政 3 年中，国民党始终被拒于省门之外。^② 在一些具体制度与政策上，国民党政权不能直接控制或控制较弱的地区也与中央的规定多不相符。如国民党规定地方重要官吏如省政府委员等应由中央任免，地方无权发行货币，地方财政应受中央监督等，这些规定在一些地方成为具文。如在云南省，龙云的一班人完全控制着省政府，各级官吏的任选大权都操纵在龙云集团手中，国民党政权无法控制；经济上，龙云政权有自己独立的经济政策和金融组织系统，龙云集团的“富滇银行”独立发行省内流通的“滇币”，国民政府的法币长期不能在云南

^① 据 Hong-Mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, Stanford University Press 1972.

^② 陈明仙：“我所知道的贵州党务”，《贵州文史资料选辑》，贵州人民出版社出版，出版年不详。

流通。^①除上述情况外，在国民党所谓的“剿匪”区也根据军事需要，实行了许多不同于普通地区的制度和措施。如前文所述的行政督察专员制、省县合署办公、保甲制等都是率先在“剿匪”区广泛实行而后推广到其他地区。“剿匪”区政府所办理的一些具体事务也多根据军事需要而非为训政的目的，对此江西省 20 世纪 30 年代各县的县政状况可作一说明，如在余江县，“最近县政重要工作为（1）清查户口，编定门牌；（2）办理人事登记；（3）编组义勇队，组织特种游击队；（4）建筑碉堡等”；在吉水县，最近重要工作为“（1）编组保甲；（2）组织义勇队；（3）编练保卫团；（4）修筑公路；（5）建筑碉堡等”^②。因此，在训政体制之下，许多地方所做的事务仍属于“军政”阶段的内容，这是国民党的十年训政无所成就的一个重要原因。

^① 孙代兴：“滇系军阀始末简述”，《西南军阀史研究丛刊》第 1 辑，四川人民出版社 1982 年版。

^② 总队部指导组调查股：《江西各县社会调查概况表》，南开大学图书馆藏，1934 年 10 月编印。

第四章 训政体制与中国的政治发展： 以县自治为中心

孙中山在训政设计中，将建设地方自治作为一项主要工作，他视之为由训政向宪政过渡的基础。南京国民政府建立后，宣称遵照孙中山遗教进行了大规模的地方自治建设，并将它作为训政建设的主要内容和基础工作，因此可以说县自治的成败关系着训政的命运和走向。国民党的地方自治建设包括政治、经济、文化、社会救济等内容，目的是对农村社会进行重新整合，确立和稳固统治基础。本文主要探讨地方自治建设中的政治方面的内容，对其他则略而不论。地方自治建设是国民党发动的一场具有现代化意味的社会变革运动，它集中体现了训政体制的效能及其与中国现代化的关系。地方自治的流产标志着国民党训政的失败，也表明国民党不具备在中国领导现代化社会变革的决心和能力。孙中山主张以县作为地方自治的基本单位，国民党的地方自治建设也是“确定县为自治单位”，市自治实行的范围较小，影响不大，因此本文的探讨以县自治为中心。

一 中国地方自治的历史回顾

县自治是地方自治的一种类型，一般认为是指在一县之内，全

体居民组成法人团体，在宪法和法律规定的范围内，按照自己的意志组织自治机关，利用本县财力，处理本县公共事务的一种地方自治制度。在世界历史上，地方自治可谓源远流长，它最早萌芽于古罗马时代，经过长期的历史发展，演变为现代英美法系和大陆法系两大类型的地方自治制度，成为西方近代资本主义政治制度的重要组成部分。对近代以前的中国来说，地方自治是一项陌生的制度。直至 19 世纪中叶以降，随着中国民族危机与社会矛盾的加剧以及西潮的涌进，一些有识之士才开始提出具有地方自治色彩的思想，如冯桂芬提出的“复乡职”，梁启超提出的“地方自立”，章太炎等人提出的“分镇”主张等。^① 他们提出上述主张的目的还不是在中国建立作为民主制度的地方自治的“体”，主要是以增加地方权限甚至地方独立为“用”来挽救民族危亡。

20 世纪初，清王朝为挽救统治危机效仿日本举办新政，地方自治被列为一项要务，“地方自治”一词由此被正式使用。1908 年，清政府颁布《城镇乡自治章程》，着手筹办地方自治，其自治法规“原是抄袭日本的地方自治法规，加以斟酌损益而成的”，“地方自治”一词“也是日文翻译过来的名词”^②。其地方自治事务主要为地方公益事业，其他公共事务仍由各级官厅办理，其组织分为两部：议决机关为议事会，执行机关在城镇为董事会，在乡为乡董，虽然这些机构与职务都规定由选举产生，但选举与被选举权受到严格限制。由于清王朝的覆灭，这些组织未曾普遍建立，而且其宗旨在辅助官治，不是真正的自治。民国初年，各省沿袭清末旧制继续举办地方自治，相继成立了各级自治会。1914

① 见熊月之：《中国近代民主思想史》，上海社会科学院出版社 2002 年修订版，第 348 页。

② 高应笃：《地方自治学》，台湾中华书局 1982 年版，第 47 页。

年袁世凯下令停办地方自治，是年底又颁布《地方自治试行条例》及《施行细则》，计划将地方自治分期施行，因当时政治纷乱而未曾付诸实施。在此后的北洋军阀统治时期又曾恢复举办地方自治，由于军阀当政，社会动荡，自治多有名无实。

中国的自治运动历史与欧美国家相比有着明显不同，欧美国家的自治运动一般发轫于民间，是民众为争取自由民主而进行的斗争，其自治权利也是在与统治者的长期斗争中不断获得与扩大的。而中国在清末以前没有地方自治的历史，自治运动并非出自地方民众的要求，而是由少数人倡导发起，地方自治也是由政府自上而下推行的。因此中国的自治运动缺乏深厚的民众基础，其成败与否主要依赖于政府的开明程度与统治者的素质，这也是中国的自治运动缺乏成效的重要原因。地方自治作为一种思想与实践在中国的短暂历史表明，当它最初被引入中国时，更多的是被当作一种强国兴邦挽救民族危亡或巩固当政者统治的手段，它作为一种民主制度的目的意义远没有作为手段的意义重要，正像责任内阁制、议会制等西方政治制度在近代中国的命运一样，它也在一定程度上被误读了。在近代中国，最早从建立民主政治的角度系统提出地方自治思想的是孙中山先生。他深入考察了中国的历史与现实，并借鉴西方的地方自治制度，主张在中国实行县自治。他认为建设县自治是民国的“基石”，是实现民主宪政的基础。他对实行县自治的方法和步骤进行了系统设计，并曾在他领导的广东革命根据地试行。南京国民政府成立后，孙中山的县自治思想成为其推行县自治的指导思想。

二 国民党对县自治的制度设计

南京国民政府建立后，宣称要遵奉和实现孙中山的遗教开始

训政，因此孙中山视为民国基石与训政时期中心工作的县自治不久被提上议事日程。南京国民政府建立初期，北伐战事尚未结束，对县自治未加筹划，而在国民党控制的某些地区如江苏、浙江等省已开始试办。北伐结束后，国民党于 1929 年初召开第三次全国代表大会，决定“本党今后之主要工作，不特必须确立县以下之自治制度，而尤当扶植地方人民之自治能力”。^① 将县自治列为训政时期的重要工作。大会规定由国民党中央及各级党部负责县自治的指导、宣传和促进工作，中央政治会议决定县自治的一切原则，国民党各级政府负责县自治的具体实施。此后国民党中央和国民党各级政府制定了大量关于县自治的法规、制度、条例等，开始了一度颇为热闹的县自治建设。下文就国民党县自治的内容做一简述。

（一）自治地位与权限

实行县自治，从法律和制度上确认县的自治地位和权限是必要的前提，因为县首先必须有独立的事权才能谈得上自治，自治事权（*Powers of Autonomy*）是地方自治团体的基本要素之一，是地方自治团体处理自治事务，发展自治事业不可或缺的基本权利。这项权利一般由国家宪法或法律明确规定，其内容的广狭或强弱，对自治功能的运作、自治事业的发达，都有密切的关系，所以有学者认为“有怎样的自治权力，就有怎样的自治事业”^②。可见自治权对地方自治是极为重要的。国民党实行县自治，在开始阶段是以县为推动自治的单位而非实行自治的单位，没有赋予

^① “对于政治报告之决议案”，1929年3月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第638页。

^② 董翔飞：《地方自治与政府》，台北五南图书出版公司1982年版，第113页。

县明确的自治地位和权力。国民党的《县组织法》规定，县政府“于省政府指挥监督之下，处理全县行政，监督地方自治事务”^①。据此县的权限主要有两种，一为自治监督权，一为在省领导下处理县行政事务，其中关于自治的权力是自治监督权而非自治权，这意味着县还不是自治的单位，不能享有自治的权力，而且这两项权力的前提是“于省政府指挥监督之下”，所侧重的显然是在省政府领导下处理行政事务而非办理自治事务，因此，县政府不是代表一县民众的利益进行自我管理的自治机构，而是代表上级政府意志对地方管理的一级政府。对于上述规定与实行县自治的矛盾之处，国民党中央也承认：“前者名之曰‘处理’，后者名之曰‘监督’，一若前者为目的，而后者反为副目的，殊与以县为自治单位之旨相抵触。”^②

关于县应有的自治地位，国民党在宣布推行县自治 5 年后即 1934 年才通过“县自治法”，承认县为自治单位，在此之前，县政府只是省政府的下属机关，没有自治的独立法人地位。国民党的逻辑是，只有县完成自治才能给予它自治地位，这犯了简单的“不学会游泳前不能下水”的错误，这种思维与做法使其县自治在开始阶段就缺乏必要的制度保障。对于县与省、中央的具体权限划分，《县组织法》与其他有关法律规章都未曾涉及。清末以前中国没有地方自治的历史，地方政府办理的一切事务都称为“公务”，无所谓县与省或中央事务之分，而近代以来各级政府事务日益繁杂，在此情况下推行自治如不对地方与上级政府的权力加以划分，地方自治事业的进行必然要受到极大影响。地方自治

^① “县组织法”，1929年6月5日国民政府公布，《东方杂志》第26卷18号。

^② “决定中央执行委员会对于第四次全国代表大会各提案案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第14页。

的实行就意味着国家权力的下移与对公共事务管理的分工，因此实行县自治而没有相应的自治权限与地位就失去了必要的前提。国民党的这种县自治制度与大陆法系国家的地方自治制度有某些相似。大陆法系国家的地方自治权具有委托性质，中央政府对自治事务有最终决定权，地方官员不论为中央直接任命或为地方居民选出，都同时兼具中央官员和地方自治官员的双重身份，中央政府有权随时撤换他们，地方自治机构一般具有两种职能，即执行中央政府委办事务与办理自治事务。中央政府对地方政府的监督以行政监督为主，中央政府可随时向地方机关发出强制性指示，地方机关必须执行。与西方不同，中国没有地方自治的历史与相应的文化传统，如果一方面提倡地方自治，一方面又不给地方应有的自治权限，这种自治很容易复归于传统的官治，使目标和手段之间背道而驰，地方自治自然是没有前途的。

（二）自治层级和机构

关于县自治的层级，国民政府 1928 年 9 月制定的《县组织法》规定实行县、区、村里、间、邻五级制，由县政府负筹备监督全县自治之责，于县以下分区、村里、间、邻自治组织，百户以上之乡村地方为村，不满百户者得联合数村编为一村，百户之市镇为一里，满 20 里者为一区，区设区长，村设村长，里设里长，受县知事监督办理区村里自治事务。这种制度系仿效山西的村治组织，为过渡时期的权宜办法。1929 年 6 月以后，国民政府修订的《县组织法》将村里改为乡镇，在名称上稍增添一点现代色彩，编制以五户为邻，五邻为间，百户以上的村庄为乡、街市为镇，20 至 50 乡或镇为一区。1934 年 12 月立法院通过《县自治法》，缩小了自治层级，改为县、乡镇、间、邻四级制，除县政府所在地外不再设区，每邻改由 10 户组成，每间由 10 邻组成。1934 年 2 月国民党中央政

治会议第 396 次会议通过《地方自治原则》，确定县为地方自治单位，县为一级，县以下乡镇村等各自治团体为一级，取消原有的区一级的设置，只在区域、人口、文化等情况特殊的地方设区为自治区域^①。从 1934 年 6 月开始，蒋介石在江西、安徽等“剿匪区”试行保甲制，在乡镇内编组保甲，代替原有的闾邻组织，以加强对农村的控制。1934 年国民党中央会议决议由行政院通令各省普遍实行保甲制，立法院据此通过《修正县自治法及其实行法要点》，规定乡镇以下编制保甲，以 10 户为甲，10 家为保，10 保以上为乡镇，正式将保甲纳入县自治当中。

关于县推行自治的机构。1929 年的《县组织法》规定，县政府设县长一人，内置一至两科及公安、财政、建设、教育等局，分掌各项事务。在未实行县长民选前，县长由民政厅提出合格人员二至三人呈请省政府任命，综理县政，监督所属机关及职员。秘书及科长由县长呈请民政厅委任，局长由县长选呈省政府核准委任。县参议会为县民意机构，由县民选举组成，负责议决县预算、决算、县单行规则及县政兴革事项。1932 年国民政府颁布《县参议会组织法》与《县参议员选举法》，规定县参议会会议决事项应送县长执行，如县长延不执行或执行不当，县参议会只能呈请上级机关处理，可见县参议会对县政府并没有直接制约权，它不是县最高权力机关。即使如此，《县参议会组织法》还规定：“本法实行日期及其区域以命令定之”，不准备立刻实行。县以下自治机构为区民大会、区监察委员会、区公所，乡镇民大会、乡镇监察委员会、乡镇公所，闾邻大会和闾邻长。区长由区民大会选举，未民选前由县长提请省政府任命，区监察委员会由区民大会选出 5 人至 7 人组成，于区长民选时设立，负责监督区公所财

^①《革命文献》第 28 辑，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 166 页。

政等事项；乡镇长由乡镇民大会选举，选举时并选出 3 至 4 人组织监察委员会，负责监察乡镇事务，在区长未民选前乡镇长由乡镇民大会选出加倍人数报请区长提请县长任命；间邻长由间邻会议直接选出。区公所与乡镇公所下还附设调解委员会，办理“民事调解事项”及“依法撤回之刑事调解事项”^①。上述自治机构都是一身兼二任，“县政府为行政机关而兼自治机关，区以下自治组织为自治机关而兼下级行政之辅助机关。”^②既办理地方自治事务，又执行中央及省委办事项。1934 年立法院通过《县组织法》，规定了县民大会、县长民选等内容，从字面上看这是一部较完备的县组织法，但未能实行，毋庸赘述。

（三）自治内容与经费

关于县应举办的自治事务，根据国民党的自治法规，概括起来包括人口、土地调查统计、教育文化、社会救济与保障、保卫、经济建设、卫生等内容，其中社会救济与保障包括组织各种合作社、提供育幼养老济贫救灾等设施，经济建设包括建筑道路桥梁及一切土木工程、垦殖荒地及培植森林、农工商业改良及保护、兴办或改良水利、渔牧及狩猎之保护及改良、开采各种矿产及设立各项工厂等。这些自治事务一般来说也是原来县各级政府的行政事务，实行自治后对二者进行具体划分是必要的，对此国民政府仅规定县政府为行政机关而兼自治机关，对自治事务与行政事务未加划分，这使自治进行更加难以独立。此外，在孙中山的自治设计中，县自治既是一项事业，同时也是一种政治训练，既要在建设自治过程中对人

^① “乡镇自治施行法”国民政府 1929 年 9 月公布，第 32 条，《东方杂志》26 卷 18 号。

^② 刘振东主编，焦如桥编辑：《县政资料汇编》，中央政治学校研究部 1939 年出版，第 337 页。

民进行选举、罢免、创制、复决四项直接民权使用的训练。自治的内容从形式上看无所不包，但对孙中山视为县自治核心内容的人民四权的使用和训练却仅做了简单规定，没有制定具体推行的方法和程序，这不能不说是一个巨大缺陷。

关于县自治的经费，当时国民党政府的法规规定县的自治经费来源主要有下述五项：公款公产之孳息、公营业之纯利、依法赋予之自治款项、省县补助金、特别捐，实际上这些经费为数甚少，是难敷所需的。其中各地的“公款公产”或数额极少或毫无存积，实无孳息可言；各地自治团体的行政费尚且难以筹措，事业费当然没有着落，所以事实上没有公营业可言，公营业之纯利又属虚列；其他三项或为数极小或不能保证，结果是这些经费“均等于画饼充饥”。如湖南省在 1931 年时，曾制表分发调查各县自治经费，计全省确定经费“仅 737000 元，且款多挪移，相差亦巨。此进行中最感困难，而亟须设法筹措者也”。^① 关于区的自治经费，以江苏省为例，该省将区公所分为三级，一级经费定为每月 300 元，二级每月 250 元，三级每月 200 元，但“除少数县份能按数如期拨给外，余皆仅能发给数成，甚至有仅能发给一二成者”。^② 江苏省是当时较富庶的省份，情况尚且如此，其他地区就可以推知了。关于乡镇的自治经费，虽有乡镇财政收入的规定，但仅限于公产公款之孳息、公营业之纯利、征募的自治款与县政府补助金，这些收入都不固定，数目甚少且难以保证，“而乡镇自治事业甚繁，杯水车薪，无济于事”。^③ 在此情形下，区乡

① 《湖南年鉴》（1933），湖南省政府秘书处第五科编撰，湖南省政府秘书处 1934 年版，第 259 页。

② 以上引文均见徐德麟编；《地方自卫及自治讲义》，出版年不详，第 51—52 页。

③ 萧文哲：“乡镇制度之调整”，《地方制度改进专刊》，中华书局 1943 年版。

镇的自治经费常被命令自行筹措，根据当时区乡镇的编制法规定，区所属不过两千户至数千户，乡镇所属不过百户至数百户，而他们的负担却是繁重的。在当时农村的经济条件下，如道路、学校、警卫以及自治机关等所需自治经费，“而欲平均使此千百户人民为充分之供给，事实上实不可能”。^①

三 自治的实践

国民党规定训政的期限为 6 年，即从 1929 年开始到 1935 年完成县自治。国民党制定的实施县自治分年进行程序规定，1930 年内依照《县组织法》完成县的组织，同时训政人员初期训练完毕；1932 年底以前初期调查户口、清丈土地完毕；1933 年底各地筹备自治机关完全建立；1934 年底以前完成县自治。但这一规划事实上并没有如期实现，实践效果与目标之间有着相当大的差距。

（一）县自治组织

首先看国民党县自治规划的第一步即县组织的建立情况。所谓建立县组织，包括：完成县政府组织，划定各自治区、编定各自治乡镇，委任各区区长，组织区公所，由区长召集乡民大会、镇民大会选举乡镇长及乡镇监察委员并组织乡镇公所，划定闾邻，分别召集闾邻居民会议选举闾邻长。^② 1929 年 12 月国民政府颁布《县组织法施行法》，规定了各地完成县组织的期限，其中江苏、浙江、山西、河北、广东五省限于 1930 年 6 月完成；宁夏、青海、西康

文公直编著：区乡自治丛书之二，《公益卫生财政公安》，上海时还书局 1933 年版，第 6 页。

“县组织法施行法”国民政府 1929 年 10 月公布，见《东方杂志》第 26 卷 19 号。

三省限于 1930 年 12 月完成；其他各省的完成期限在两者之间，还规定除宁夏等三省外，各地完成县组织的延展期限不得超过两月。

1931 年各地完成县组织的最后期限到期时，国民政府内政部召开了第一次全国内政会议，会议通过的决议提到，由于《县组织法施行法》规定各地在完成县组织的最后期限到期时，如未完成县组织只能延期 2 个月，使得“各省展期之后，不能再请展缓，而事实上又因军事灾歉各种关系，难以一蹴而就，转致令出不行，法同虚设”，所以转请国民政府改变原来期限，“另就各省实在情形，分定展限之期”^②，这反映出各地未能按期完成县组织的实际情况。对于县自治组织筹备的情况，1931 年 11 月国民党中央召开的三届中央第二次临时全会也指出，自《县组织法》等自治法规颁布以来已有二载，“非特自治之成效不可睹，而最初步之组织亦未见完备；其号称组织已完备者，亦无非稍具形式，离自治之真迹尚远”。^③就各省情形分别而论，以江苏省为例，按内政部规定，江苏省应于 1930 年 6 月完成县组织，实际上“各省多未能如期办竣”，至 1931 年 4 月仅有昆山等 14 县先后完成县组织，其他 47 县一再延期，直到 1933 年 3 月才先后办竣。^④

县以下各级自治组织的建立情况也是如此。《县组织法施行法》规定各县政府在接到《县组织法》施行日期命令后，应于两个月内依照《县组织法》规定划定各自治区，编定各自治乡镇。但法律规定的新的地域性群体并不能取代长久以来形成的事实上的群体而行

《县组织法施行法》，国民政府 1929 年 10 月公布，见《东方杂志》第 26 卷 19 号。

② 《县政资料汇编》第 333—334 页。

“推进地方自治案”，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第 11 页。

《申报年鉴》（1935），台北文海出版社 1966 年版，第 37 页。

使其职能。其中邻的组织由于和乡村居民的固有组织及习惯不相符合，“则罕有组织者，诚以过于着重数目字之整齐，而不顾事实上之情形，法令之规定乃不得不破坏”。^①至于区、乡、镇、间的组织，一方面由于层级过多，造成办事繁难，行政效率低下，各地“依法组织者非常之少”^②，再者“因各地境域之广狭，人口之疏密，每多不能适合之处，非失之割裂，即过于散漫”^③；另一方面，国民党令各地组建县以下的基层组织，却没有出台相应的配套制度和措施，致使基层组织在建立过程中得不到必要的制度等方面的支持而停留在纸面上。如在各级组织成立时应确定较稳定充足的财政来源，这是组织存在运转的基础，而南京国民政府建立初期，仅对中央与地方财政进行了初步划分，对省县、县与乡镇财政等迟迟没能确定，“以致组成的乡镇无法维持，未成的乡镇，借端延迟。”区也仅能从县政府拨少许款项作为区长的生活费^④。有些地方自治筹备受军事影响时断时续，自治组织成立缓慢，如河南正阳县，“至十九年，新十二师驻编，（自治）又复中断”，到1931年区公所才先后成立^⑤。又据国民政府监察委员高一涵考察，当时江苏省多数县份的自治机关“仅到县为止。区以下之乡镇公所，多未设立完备，即呈报设立，亦不过为纸上空文”。^⑥

各级民意机关的成立情况也与所规划的相去甚远，当时的国民党学者在回顾这段历史时承认，“民意机关，采直接选举，而民众未经训练，人口未经调查，亦不免陈义过高，故县参议

诸君：《县政改革之理论与实际》。

程方：《中国县政概论》商务印书馆1939年版，第56页。

《推进地方自治案》。

赵如珩：“地方自治之实施的研究”，《复兴月刊》第1卷第11期，1933年7月出版。

《正阳县志》卷2，政治。

⑥ 戴建标：“改进地方自治之根本问题”，《地方自治》创刊号，1936年3月出版。

会参议员之选举，各省始终未能举行，而区民大会，乡镇民大会，以全区全乡镇公民出席，直接行使民权，聚数百人或数千人于一堂开会，事实上有不可能。结果法文所规定者，等于一纸空文。^①

表 4-1 国民政府内政部 1934 年部分省份建立县民意机构概况：

省 份	浙江省	河北省	山东省	云南省
县自治完成情况	入夏以来，该省旱灾奇重，各县乡镇长副，为督促救灾，安定人心，已疲于命，对于县参议选举事项，实难兼顾；同时各县公款，因救济旱灾，均属挪垫一空，是项选举经费，亦感无法筹措，各县纷纷呈请展缓筹设县参议会，经由民政厅呈准内政部将灾重各县，分别情形，展至下一年度办理，其余未被灾及灾情较轻各县，仍照进行。	各县参议会，前经民政厅拟订分期督促各县筹设县参议会程序表积极督促进行。现因各县人民宣誓登记者，为数甚少；办理选举经费，复感困难；人民对于四权之行使，亦少有训练，不能不展缓办理。	山东省政府以该省连年灾荒，地方财政困难，各县参议会，实难如期筹设，乃咨请内政部将县参议会暂缓举办。	乃查各县自治机关，类多借口人才经费之困难，而一筹莫展，一事不办。……即现任各级自治人员中，间亦有洁身自爱勇于负责之人；惟大多数滥竽充数，不识自治为何物，有待其曾经政府委任，而以官吏之身份治民者，有专办调解诉讼催收派款者，有只知坐领薪金，不问自治事业者，因是之故，各级自治机关虽经组织完成，而一般人民不知其自身之利益，恒以为多一种机关则多一份负担，而不知机关之设，固以办理地方事业为目的也。

资料来源：国民政府内政部编：《内政消息》第 2 期、第 3 期、第 8 期，1934 年至 1935 年 3 月出版。

（二）县自治事务的完成情况

根据国民党的法规，进行户口调查是建设县自治初期的重要内容，对此各地大都先后举办，但很少按国民党的规定于 1932

黄右昌：“县的法律地位及其权力”，《地方制度改进专刊》，第 52 页。

年底完成的。据各地政府报告，湖南省于 1933 年完成，广西省 1934 年完成，而河北省 1934 年才开始调查^①。从总体上看，除了极少数的城市而外，很少的县人口曾经过实际的调查与登记，也没有哪一县的人口是完全调查清楚而经常在办理登记的，因为没有哪一县的户政机构与设备是健全而普遍建立了的^②。关于土地清丈，国民党规定要于 1932 年底完成。要达到清丈目的，必须对土地进行逐块丈量、绘图标记，而且为避免本地清丈人员作弊，还要从外区聘请丈量专家。这些费用十分昂贵，据当时学者估算，要在全国范围内进行大规模的土地清丈至少需要 1.5 亿元^③，这对财政困窘的国民政府来说是难以负担的。据统计，国民政府 1927 年的财政收入只有 1.5 亿多元，到 1932 年也仅仅上升到 6.73 亿元，每年的财政赤字占收入总额的 10% 以上，在此情况下要拿出中央政府财政收入的四分之一多去清丈土地实在困难。因此国民政府无力对全国土地清丈进行统一规划，而由各地自筹经费进行。当时各地大都经济落后，财政困窘，难以负担清丈所需经费，如江浙各省，各县清丈土地的预算“动需百余万，由县自筹，目前之地方财力，非常脆弱……故已办清丈各县，均迁延岁月，久而无功，所有经费，大部耗于维持机关，而未办者，殷鉴不远，裹足不先”^④。由于经费不足，缺乏统一规划，各地清丈情形混乱不堪，很多地方交给旧书吏或村社领袖完成，这些人长期以来惯于从混乱的账簿中浑水摸鱼，对土地清丈并不热

① 《申报年鉴》（1935），台北文海出版社 1966 年版，第 39 页。

李时友：“中国国民党训政的经过与检讨”，《东方杂志》第 44 卷，第 2 号，1948 年 2 月出版。

转引自千家驹：“评第二次全国财政会议”，《东方杂志》31 卷 12 号。

张鑫：“县财政之窘困事实及其原因（续）”，《政治评论》第 171 号，1935 年 9 月 20 日出版。

心，甚至暗中阻挠。村社领袖与部分村民一样都隐瞒了大量土地，对清丈土地同样持消极态度。因此直到 1935 年各地也未进行普遍的土地清丈，国民党中央虽屡次命令进行，“数年来还不是徒托空言”^①。由于未进行普遍的土地清丈，许多地方征收田赋还使用明清以来沿用已久的鱼鳞图册，这与农村实际的土地占有和使用状况很不相符，造成税收紊乱，弊端丛生。

训练人民运用四权也实现自治筹备中的重要内容，国民党的自治法规规定：“中华民国人民，无论男女，在县区域内连续居住一年以上，或有住所两年以上，年满二十岁，经宣誓登记后，为县公民，有出席县民大会、本乡乡民大会、本镇镇民大会、本区区民大会及行使选举、罢免、创制、复决之权。”^②由于缺乏可资实行的程序，加上地方当局害怕实行选举后自己的地位会动摇或忧惧选举会带来混乱，多不愿主动对人民进行诱导扶持，因此“法令上尽管尽量给予人民以行使四权的权利，事实上没有实行过一天的四权行使训练。”^③有些地方曾举办过闾邻长和乡镇长选举，由于政府缺乏应有的引导和扶持，致使选举多为流于形式或为地方豪绅甚至地痞流氓所把持。如在山东省台头村，乡长及其僚属的选举“非常不正规，没有投票、没有举手、没有候选人竞选”，选举结果往往由少数几个代表决定；有的地方“稍有声望者。不愿充任，而地方无赖子，又多方钻营以求之，故推选之结果，每良才落选，败类获选。”^④这样的选举就失去了它本来的意

马寅初：“全国财政会议议决之重要原则”，《东方杂志》第 31 卷 14 号，1934 年出版。

② 《县政资料汇编》第 248 页。

陈克文：“四种政权的行使与训练”，《地方制度改进专刊》，第 47 页。

④ 杨懋春著，张雄等译：《一个中国村庄：山东台头》，江苏人民出版社 2001 年版，第 172 页。

《地方自卫及自治讲义》，第 49 页。

义。因此，基层的民意机关都是有名无实，没有几个是能按期开会和运用四权、遵章程议事的。

其他自治事务如教育、建设、卫生等，由于受经费短缺的制约也进展困难。1935年以前县财政一直依附于省财政之下，收入不稳定，自治经费也难以保障。而且自治经费与行政经费没有划分开，“各县以传统之习惯，所有收入除对于上级应有之负担外，大概列作普通行政经费，而所谓普通行政，实大部即自治事务。以项目之不清，故经费之支配不能得当”^①，大部分经费被用于行政，少量的自治经费“多数已拨作党部经费，及其他用费，故拨充自治经费，为数极微，致使左右支绌，无事能办。”^②总起来说，上述自治事务“或已择要举办而成效未著，或正着手筹办，甚或有迄未进行的，其功效无论矣！”^③

（三）自治实验县的设立

国民党为推行县自治，还设立了一些自治实验县进行重点建设，以便建成一些自治示范县进行推广，政府在资金、权限、人员等方面都给予这些实验县一定便利。1933年8月内政部颁布《各省设立县政实验区办法》，规定各省选择“办理地方自治较有成效的区域”设立县政建设实验区，这种实验“系以制度与事业为实验”，目的是“形成一个最低限度的标准县，以供他县或他省办理县政建设之借镜”。

县政建设实验区原则上以县为单位，在必要时可扩充为数县。实验县在权限方面除有一般县的权限外，还拥有“虽非县之事权而

《决定中央执行委员会对于第四次全国代表大会各提案案》。

② 沈乃正编：《中国地方政府资料》第一册第一篇第三类，第7页。

③ 李时友：《中国国民党训政的经过与检讨》。

有实验性质者”；在经费方面可保留地方收入的 50% 以上作为自治经费；在机构方面实验县可设立“县政建设委员会”，聘请专家负责调查研究、制定计划、训练人才、及实地实验等工作；在民意机关的设立上实验县“应在其他各县之先，依法成立人民代表机关，实行监督财政审核法规，以树立民治之基础”。^① 当时各省大都成立了实验县，如广东的中山，江苏的江宁，山东的邹平，浙江的萧山、兰溪，河北的定县，广西的宾阳等。这些实验县的自治活动曾经轰轰烈烈的搞过一阵子，其实行的结果与普通县并无二致。以广东中山县为例，国民政府曾于 1929 年成立中央直属的“中山县训政实施委员会”，将中山县作为自治建设的“国家重点”。然而其结果却令人失望，该县 1930 年将原设的自治筹备处撤销，“自治工作由县政府办理，成立区公所，编练警卫队六千余名，为惟一成绩。余不显著。”^②

（四）县自治的蜕变

如上所述，国民党的县自治举措在实行中遇到种种困难，远未收到预期的效果，农村中经济破产、社会动荡的现象愈演愈烈，直接威胁着国民党的统治。鉴于这种形势，国民党及其政府不得不对自治法规及措施进行调整以更适合实际需要。这些变更不是沿着自治的道路更进一步，使自治制度与措施更适合变化了的情况，相反是将自治拉回到传统的官治与专制，使自治走向倒退。

在国民党军队“围剿”红色政权的区域，县自治首先发生了蜕变。在这些地区，国民党军政当局为了加强对农村社会的控制与管理，便于对红色政权的“围剿”，又恢复了传统的保甲制。

① 以上引文见《县政资料汇编》，第 793 页。

② 沈松林编著：《地方自治概要》 国民出版社 1939 年印行，第 28 页。

1932年8月豫鄂皖三省“剿匪”总司令部颁布“剿匪区内各县编查保甲户口条例”，命令在豫鄂皖三省各县编组保甲，清查户口，保甲编组以户为单位，户设户长，十户为甲，十甲为保，数保得组织保长联合办公处，简称联保。其中规定甲内各户必须共具联保连坐切结，“声明结内各户应互相劝勉、监视，无通匪或纵匪情事，如有违者，他户应即察报惩办，倘瞻徇隐匿，各户须负连坐之责”。^①这种组织形式与自治精神是不合的，它“显然不重视清末以来注重自治的情势，而在继承以此为控制人民工具的传统”。^②结果是自治组织让位于保甲组织，“将乡镇闾邻等自治事宜暂行停办，自治筹委会亦无庸设立”。^③同时颁布的《豫鄂皖三省剿匪总司令部施行保甲训令》阐明了实行保甲制的原因，其中声称自治法规不易实行，自治组织难以成立，与此相联系的自卫事务就不能进行，而加强自卫是目前的急务，即民众“于创痛危惧之中，只有自己安宁之急切要求，决不敢遽作享受如许自治幸福之奢望”。^④保甲制是中国历史上封建专制王朝为加强对基层社会的控制而采取的社会组织形式，带有浓厚的专制色彩，国民党统治者采用这种统治形式的真正目的是力图对乡村社会进行更有效的控制，以稳固其统治基础，同时便于对革命根据地的“围剿”。他们宣称：“大举剿匪之时，非充实民众自卫力量，不能收肃清之功，非严密民众之组织，不能充实自卫之力”，而“欲谋地方之安定，只有沿用家族制度中之家长，以为严密民众组织之

“剿匪区内各县编查保甲户口条例”，1932年8月，《国民党政府政治制度档案史料选编》上册，第411页。

胡庆钧：《两种权力夹缝中的保长》，《皇权与绅权》观察社1949年版，上海书店1991年影印再版。

^③ 同上书，第415页。

《县政资料汇编》，第609页。

基础，乃可执简以驭繁”，^①这正是其真实目的的反映。在这以后豫鄂皖赣闽川黔陕八省相继废除乡镇，实行联保制度，使乡镇区域变为联保自卫的官治区域。保甲制在国民党军队的所谓“剿匪”地区实行后，国民党中央政治会议制定了《地方自治法规原则》，规定“将保甲纳于自治组织之中，乡镇内编制为保甲”，^②将保甲制推向全国。此后立法院通过《修正县自治法及其实行法要点》，规定以保甲制代替闾邻制，正式将保甲制纳入自治组织之中。上述举措标志着国民党地方自治的倒退。

此外，为了加强地方的行政效能，便于推行政府政令，国民党逐渐强化基层组织的行政职能，弱化其自治功能。

1933年内政部拟订《各省县市地方自治改进办法大纲》，规定：“在训政时期之区公所，应认为县市以下之佐治机关，其一切进行事业，均须受县市长之指挥监督，在此时期区长及其他自治职员之选举，应暂缓举行。”^③将区由自治机构变为了一级行政机构。1935年1月，国民政府军事委员会委员长蒋介石鉴于以往区制参差不齐，效能低下，使“一切政令逮县之后，即等于具文”，通令“剿匪”省份按“分区设置办法大纲”将原有各区重行划编，“以为县政确立下层之基干，凡区制之性质权力均予根本改造”，结果是“自是区制名称划一，事权集中，乃纯然为官治之行政机关”。^④地方自治建设开始以来，始终由国民党及其政府严密控制着，即“都是官办绅办或党办；从上而下，并非真自治”。^⑤上

① 《中国政府》第3册，第78页。

② 《中国政府》第3册，第79页。

③ 《县政资料汇编》第324页。

④ 以上引文见《陕县志》卷6民政。

⑤ 余霖：“怎样‘促成地方自治’怎样‘促兴社会生产’？”薛暮桥等编：《〈中国农村〉论文选》人民出版社1983年版，第284页。

述规定表明国民党连形式上的自治制度也在抛弃。县自治向保甲制的蜕变表明国民党政权并不准备实现真正的地方自治，而只是借此为其统治提供合法性资源，加强对基层社会的控制，最终为稳固其统治服务。一度积极提倡地方自治的胡汉民就曾多次强调，“惟有实行地方自治才能摧破土劣共党的坚壁高垒，才能杜绝土劣共党的发生根源”。^① 国民党希望通过推行地方自治达到消弭革命力量、加强对地方控制等诸多目的，而当这些目的短时间内不能实现时，自治目标就被抛之一边。地方自治的结局和近代以来被移植到中国的诸多政治制度如出一辙，这表明这些新的制度被引进时主要是作为实现某种目的的手段，而非民主进步的价值诉求，这种被误读的制度实验皆难免失败的结局。

1935年11月，国民党召开第五次全国代表大会，在关于地方自治的决议案中说：“乃回顾过去成绩，全国一千九百余县中，在此训政将告结束之际，欲求一达到建国大纲之自治程度，能成为一完全自治之县者，犹查不可得，更遑言完成整个地方自治工作。”^② 实际上自己承认了推行县自治的失败。

四 失败原因探析

县自治是国民党训政时期的一项要政，国民党中央和国民政府为此制定了数千条法规，投入了相当数量的人力、物力，进行了热火朝天的宣传，结果竟无一县完成自治，其原因、教训值得后人总结。国民党第五次全国代表大会总结县自治失败

^① 胡汉民：“怎样做到以党治国与何以要完成地方自治”，见《国父思想论文集》，第1524页。

^② “切实推行地方自治以完成训政工作案”，1935年11月22日，《革命文献》第76辑，台湾国民党中央党史会1978年版，第240页。

原因时认为除环境因素外，主要是由于：（1）政府只注重书面应付，而忽略实际工作，只有自治之名而无自治之实；（2）地方党政当局多欠密切联系，党部欲推进而不可能；最后归结为“由于推动自治之原动力失去真正‘党治精神’”。^①其中提到政府没有积极推行自治是一个重要原因，但将自治失败原因仅仅归结为政府执行不力与党政联系松散实际上是在替国民党推卸责任。事实上，国民党及其政府素质与能力的低下、自治制度与措施的失当、政治人才的匮乏、国民党实行县自治的内在矛盾等都是其自治失败的重要因素。具体而言，国民党推行县自治失败的主要原因为：

（1）国民党政权缺乏在中国彻底实行地方自治的决心。南京国民政府建立后，为了实现遵奉孙中山遗教的承诺，获取合法性资源，将县自治作为对基层社会重新整合的主要手段。与此同时国民党政权又力图加强中央集权，强化国家权力对农村社会的控制，而达到这一目的的好办法是实现官僚化^②。实现官僚化需要在农村社会渗透国家权力，普遍建立基层行政组织。而实行自治却意味着权力的下放与行政权力的远离，二者存在着尖锐矛盾。国民党政权试图两者兼顾，通过对自治的严密控制既取得主动推进自治之名又能加强政府权力，因此“有些人满脑子装着官办自治的思想，认为地方自治必须受中央权力的控制，必须受中央官吏的监督，甚至必须中央政府派出钦差大臣越俎代庖地代替人民办理自治”。^③在此思想指导下，国民党政权逐渐削弱各级自治组织的自治职能而加强其行政职能，首先将区一级自治组织完

^① 《切实推行地方自治以完成训政工作案》。

刘晔：“乡村中国的行政建设与中介领域的权力变迁”，香港《中国社会科学季刊》2000年春季号。

^③ 张友渔：“论地方自治”，1946年3月10日，《宪政论丛》上，第286页。

全变为行政组织，随后又以传统的保甲制取代了各级自治组织，最终离自治远去。

(2) 国民党政权缺乏领导一场现代社会变革所需要的素质与能力。建立地方自治是一项具有现代化意味的包括政治、经济、文化、社会心理等诸多方面在内的社会变革，而在中国历史上，由政府主导进行这样的社会变革是前所未有的事。对背负着沉重历史传统、多灾多难的中国社会来说，要使这一近代化的政治体制在中国生根发芽实在不是一件容易的事。西方实行地方自治的国家，往往有较悠久的自治传统，人民群众为实现这一制度进行了长期的斗争，至今这种制度还在不断完善之中。这些在中国都是缺乏的。国民党政权的自治运动是由党与政府主导自上而下推行的，这种自治发展道路对党与政府提出了较高要求，既不仅要坚持自治的方向，而且要根据不同时期不同地区的情况不断调整具体策略，而在先天条件不足的情况下，更要求执政党及其政府有较高能力与素质，包括制定与执行正确的政策，有效集中、提取和分配各项资源，成功应对实践中的困难和挫折，有力调控改革中出现的动荡与危机，保障社会的安定与发展等。近代以来，中央政府也一直处于弱势地位，难以发挥应有作用。历史证明，国民党政权也没有超越前代，它的现代性程度低下，缺乏领导一场现代化变革所需要的素质与能力。南京国民政府建立后，迟迟不能实现对各地的实际控制，建立和维持一个权威性的中央政府与政府体系，这使政府的政治与行政推动力大打折扣。

在政治体制方面，在训政的名义下，国家政权越来越集中于国民党一党及蒋介石一人之手，专制的政体与腐败的政治导致政府整个决策的非民主化、非科学化，其政策制定能力是低下的。国民政府对社会资源的汲取与调配能力也是无力的，以中央政府的财政税收能力为例，1931年中央政府的财政收入占国民生产总

值的 2.1%，1934 年为 4.8%^①，这在现代政府中是极低的水平，导致政府政策推行能力的低下，严重影响了作为一项现代社会变革县自治的推行。对照来看，19 世纪晚期日本明治维新时期的政府经常至少掌握着日本全国收入的 10%，因而得以较为成功地推行一系列经济和政治改革^②。因此财政问题是国民党政权各项改革措施流产的重要因素。

实行地方自治，就政府方面来说，还需要各级政府在体制、观念、职能、程序等方面首先进行相应转变，以适应变革要求，起到应有的推动、示范作用。而国民政府不是建立在革命的基础上，却是发动反革命政变的产物。它建立后，对清末以至北洋军阀时代的一套官僚政治基本上没有触动，而是基本上承袭下来，背上了“旧体制各种问题的沉重包袱”^③，当时的“军事北伐政治南伐”之说就反映了这一事实。后来建立的五院制度只是虚有其表的现代化装饰，在各级政府中旧的官僚体制和官僚习气一仍其旧。在新政权中，旧的官僚政治“在许多方面比过去表现得更为残酷有力，更其神通广大，更其无所不在，无微不至”。^④由于对旧政治没有根本革新，地方上传统势力盘根错节，新的政治力量难以立足，如在河南省汝南县，“县中封建势力特别雄厚，虽无著名土豪劣绅，然能使意志薄弱，洁身自好之士，失去其冲破恶环境之自信力，至于廉洁明干者，反遭土劣之忌，造谣生事，而予以种种不快之刺激，使其灰心，而假公济私鱼肉乡里之徒，因能与恶势力相勾结，狼狈为奸上下其手，反可满足其自私自利之

王绍光等：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1993 年版，第 29 页。

② 帕克斯·M. 小科布尔：《江浙财阀与国民政府》，蔡静仪译，南开大学出版社 1987 年版，序言。

③ 费正清：《伟大的中国革命》世界知识出版社 2000 年版，第 262 页。

王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版，第 147 页。

欲望，所以出头作地方事业之人士，除极少数甘愿牺牲者外，其余多以地方事业为畏途，而不敢轻于一试，故政府欲加更换，亦有困难，所以县政府及地方工作人员未能打成一片”^①。另一方面，当时的政局动荡不安，地方官更多不能久于其位，这是阻碍县自治顺利推行的一个重要因素。根据国民党 1934 年公布的县政统计资料，江苏省 50 余县中 5 年内共更动县长 339 名，每位县长平均任期 323 天，最短的任期仅 3 天，任期不到的有 39 人，占了一多半；在安徽省的 59 县中，5 年共更动县长 484 名，每人平均任期 232 天，任期不到一年的达 44 人^②。各国现代化的历史和现实表明，政治发展是保证改革成功的重要因素。政治发展应包括政治制度化、参与民主化，社会政治秩序较为稳定，领导者具有较高的政治技巧和为社会总体目标而心甘情愿地约束个人欲望的精神等。而在国民党中国，普遍存在的依然是保守、因循、腐败的传统官僚政治，这使现代化的地方自治难以获得相应的政治支持，其失败不是偶然的。

(3) 极为重要的一点是，国民党政权的一系列地方自治措施大多不符合农村的实际情况，满足不了农民的实际需要，相反却增加了农民负担，自然无法获得农民的支持甚至招致强烈反对。时人评价国民党的自治措施“重在推行上级机关的政治，注意乡区邻间或保甲的编制；而忽略了就人民需要，指导自动改进其生活。其结果不仅未能增进人民幸福，甚至增加人民负担，益增痛苦”。^③ 相比而言，西方国家的地方自治以城市自治为中心发展起来的，在城市中较早形成了成熟的市民社会，城市具有强烈的自

① “汝南县现状一瞥”，《河南政治月刊》第 2 卷第 6 期，1932 年 6 月出版。

② 国民政府内政部编：《内政调查统计表》第 6、11 期，1934 年出版。

③ 余霖：“怎样‘促成地方自治’，怎样‘促兴社会生产’？”，《中国农村论文选》人民出版社 1983 年版，第 284 页。

治要求也具备自治所需的经济、社会条件，构成西方地方自治形成与发展的巨大动力。而国民党政权的地方自治是由政府自上而下推行，当时遍及全国的县不仅没有形成所谓的“市民社会”，也缺乏实行地方自治必要的经济、社会与文化条件，在这种情况下如何将自治与人民的实际需要结合起来吸引他们的主动参与是自治成败的一个关键，因为地方自治最终是由地方人民自己管理自己的事务，只有在民众的主动参与中才能逐渐培养他们的自治意识与能力，并不断完善各项自治制度。

在这一点上国民党不是成功者。如国民党强制各地一律按区、乡、镇、间、邻的编制成立自治团体，这些“自治区域强以人工划分，违反地方之自然结合性，致与实际情形扞格不入”。^①国民党中央规定，百户以上的村庄为乡、街市为镇，这一划分正如后来的新县制一样，“集镇和周围的村庄被分割成两个政治单位。从经济、社会和传统上看，他们都是一个单位或有机体，前者是头，后者是身体。然而在新组织下，一方只有头，另一方只有身体。离开了一方，另一方就不能有效地发挥作用”。^②强求表面上的一律造成实际上的混乱。一些自治举措也与农民生活实际相差太大，如有的地方耗费巨资修建公路和架设长途电话，无视农民的实际需要。一项法规或制度能够行得通，务必切合社会的实际需要而被自觉遵守与实行，“要是立法与社会情况全部相违，甚至立法的人和预期守法的人没有共通的习惯与语言，高层机构还没有摸清低层机构的形态，就轻率的希望一纸文书，立刻可以命令一个走兽化为飞禽，那也就是不着实际了”。^③因此，国民党

① 蔡培“推进县自治之研究”，《内政研究月报》（创刊号），1935年9月出版。

② 《一个中国村庄山东台头》第239页。

③ 黄仁宇：《放宽历史的视界》中国社会科学出版社1998年版，第226页。

的自治措施实行起来，与各地情况“则觉格格不入，且有因此引起社会上无穷纠纷，以致固有之安宁秩序亦遭破坏者”。^①有些地方“各乡镇间治民机关骤添二百余处，何一不取给于民，而民生愈苦矣”。^②地方民众未获自治之益，相反却深受其苦，因此对自治事业反应冷淡。而地方政府又多用强制办法自上而下推行其自治措施，使民众仍将自治看作传统的官治，只求置身事外甚至强烈反对。失去了民众支持的自治运动只能像自捆双脚的人一样难移跬步。20世纪30年代中期，在国民党政权直接控制的江浙等省，县自治事业本应为全国模范，而实际上“组织方面，大致完成；实则人民对自治需要尚无感觉，乡镇公所，多无人切实负责，至对自治事业的推进，更冷眼相看，距自治完成时期，实属辽远，至其他各省，更可勿论”。^③

除此以外，当时封建的土地制度已成为制约农村经济发展的严重阻碍，变革落后的土地制度是社会发展的必然要求，也是广大农民的强烈需要。不改变现有的土地制度，农村的生产力无法得到解放和发展，地方自治也不可能获得农民的真正支持。而国民党政权在对农村社会的整合中，对土地问题不敢触动。国民党1930年颁布的《土地法》规定，地租不得超过耕地正产物收获总额的千分之三百七十五，出租人不得收取押租，^④但当时各地的租率普遍在45%以上，此外还有各种各样的额外负担，押租制度很普遍，国民政府主计处调查395县，结果有169县通行押租制度，占47.1%。^⑤

范师庄：“关于县自治的几个根本问题”，《县政问题》，第104页。

② 《西华县续志》，1938年铅印本，第273页。

沈乃正编：《中国地方政府资料》第一册第一篇第一类，第45页。

“土地法”，国民政府1930年6月颁布，见《中华民国史档案资料汇编》第5辑，第1编第7册，江苏古籍出版社出版，第153、154页。

⑤ 薛暮桥：《旧中国的农村经济》农业出版社1980年版，第32页。

国民党政权由于不愿触动农村经济制度，在推动农业生产力提高与农村社会发展方面无能为力，使得“乡村日益空虚，各种设施皆无从进行”^①。为了支撑大量超前的新兴事业，政府不得不大幅度加强对乡村社会的榨取能力，结果使农村的资源日益枯竭，农村经济更加衰落，农民生活日趋困苦，使农村最终走向了现存政权的对立面，成为革命的发源地。另一方面，不根本改变旧的封建的土地占有制度，农民缺乏必要的土地等生产生活资料，就难以获得经济上的独立自主，也无法取得政治与精神上的独立，而自治的实现是以社会中无数具有独立个性的个体的存在和个人本位原则的确立为基础的。国民党的土地政策使这些条件无法实现，县自治也必然流于形式。

(4) 国民党地方自治各项制度的失当。国民党并未在训政时期的指导纲领《训政纲领》和根本大法《训政时期约法》中规定地方的自治权限和制度，这使地方自治的推行缺乏国家最高法律的保障，是一个极大欠缺。国民党仅以一些具体法律来规定自治事项，但这对于地方的自治权是毫无保障的，因为“法律可以规定地方自治事项，则它也可以取消地方自治事项。予夺之权，一切操之中央。中央要地方自治便可自治，不要地方自治便不能自治”。^②在实行自治的具体法规方面，正如国民党中央所承认的，“多与事实扞格不通，而中央执行委员会亦未定有推进地方自治详密可行之具体方案”。^③如对建立县自治来说，确定县的自治地位和权限是必要的前提，而国民党迟迟没有承认县的自治地位和明确划分县的自治权限。实行自治意味着中央与地方职能的合理

① 《决定中央执行委员会对于第四次全国代表大会各提案案》。

② 张友渔：《论地方自治》。

③ 《对于第三届中央执监委员会党务报告之决议案》。

划分与中央政府权力的下放，国民党宣称实行县自治却不愿让渡权力，使县缺乏实行自治所必需的自主权限，因此许多自治事务多由省政府命令交办，县只能奉命推行，县政府实际上成了“省政府权威的扩展，而不是地方民众意愿的代表”，^①这与自治的本义背道而驰，也使自治陷入困境。

从财政制度看，国民党规定的县自治内容极为广泛，实行起来需要巨额资金，而国民党的地方财政主要以省为主体，县财政长期依附于省财政之下，缺乏独立、稳定的财政收入，自治经费难以保障。国民政府内政部在谈及各地自治经费情况时，承认“最好之地方，亦不过仅能供给行政经费，而事业费几等于零。其他痛苦之地，更无论矣”。^②而且县本身应有的收入常被攘夺以供上级机关使用，上级机关往往“命令县政府担负许多责任而不畀以适当的经费，所以县政府不但没有经费来办理自治事项，即办理委办事项的经费而极不充足”。^③对于区乡镇的自治经费，政府每令其就地筹措，“按区乡镇制，乡镇之所属不过百户至数百户；区之所属不过二千至数千户。其所负之使命，繁而且重。以中华今日农村市集之经济状况，其使命上必需之经济，实非此寥寥千百户住民，所堪负担。如道路、学校、警卫以及自治机关之经费，而欲使此千百户人民为充分之供给，事实上实不可能”。^④从整个的财政状况看，当时的国民党中央和地方政府普遍陷于财政困难之中，有限的经费又多被用于军事和行政，难以提供足够的自治经费。财政是政府一切活动的

^① Eugen William Levich. : *The Kwangsi Way in KuoMinTang China 1931 - 1939*, M. E. Sharpe Inc. 1993

赵如珩：《地方自治之实施的研究》。

^③ 《中国政府》第3册，第128页。

文公直编著：《公益卫生财政公安》，上海时还书局1933年版，第6页。

基础和保证，在此情况下，县自治只能像一辆没有汽油的破车一样动弹不得。各地政府并无自治之实，却以自治名义向人民征收各种苛捐杂税，其数额已远远超过孙中山所规定的自治经费按地价税值百抽一的原则，这与自治为增加人民福利的本义已南辕北辙。

(5) 自治人员素质低下。由政府自上而下推行的改革，往往要求基层行政人员有较高素质，因为他们是改革措施的具体实行者。县自治在国民党中国可谓是一项具有创新意义的社会变革，它要求有一大批新型政治人才作为改革的铺路石，他们应能正确把握政府政策并在具体实行中因地制宜、因时变通，使改革措施转变为实际成果，而国民党的各级自治人员却难以达到这些要求。清末废科举后，“足以担当起培养中国旧有精英的继承人，或能够在新的毕业生中挑选出称职官员的新的制度，却未迅速产生出来。……这种过渡阶段破坏了久经考验的选拔优秀领导人的程序，代之以毫无章法可循的局面，以致谁能聚众作恶，谁就能上台”。^① 旧的选官制度退出了历史舞台，而现代官僚制度的建立却步履艰难，去旧而未立新，一时间造成官僚制度的失序，官吏群体源出多门，鱼龙混杂，参差不齐，正如当时学者所言，“民国造肇后，用人方法，全无标准，一言以蔽之，可云杂流并进。因之要挟援引，只须有相当势力，或金钱即可临民”。^② 南京国民政府成立后，曾推行考试制度，但它在短时间内难以取得成效，因此官吏水平没有根本改观。就县长而论，县长负责指导和监督全县自治，责任不可谓不重大，

〔美〕罗兹曼主编，《中国的现代化》，比较现代化课题组译，江苏人民出版社 1995 年版，第 337、338 页。

南开大学王贇惠先生赠书：《现行地方自治制度》，油印本，作者及出版年不详，第 23 页。

根据国民党法规规定县长只有经考试或审查合格才能被任用，以考试或审查的办法选拔人才本不失为一项公允的办法，而各地并未普遍遵行。实际上各地县长职位多为下述人等所把持：

当局之亲戚故旧，^②要人之门生至好，^③军队中之官佐兵弁。^①这样的县长多半既无学识又无经验，只知以搜刮逢迎为能事，对自治何谈“指导与监督”。

在县以下的基层政权中，由于地方政治未加革新，政治环境恶劣，有作为者难以立足。如在河南一些地方，“区长初为在省城受过训练的青年，因应付不了复杂的环境而渐受淘汰。乡长初为声望素著的世家长老，或由小学教员而变成的乡村绅士充之；久之，因苛捐杂派的烦难，除一部分变做土劣外，余尽转入地痞流氓之手”。^②关于区长人选，当时国民党官方编定的地方自治讲义承认，“大抵有区长资格者，在旧士绅中多土豪劣绅，在新青年中多浮躁分子；前者每利用其固有势力及官厅威权，任意压迫人民，后者则做事无经验，动辄引起地方反感”。^③一些区长虽经训练，对于自治没有深切认识，一旦实际做事，“不谙条例方法，以致动辄龃龉；其有沾染腐化者，则俨然官僚习气，深居简出，绝少与民众接近”。^④乡镇闾邻长等基层自治人员名义上由选举产生，实际上多由地方缙绅担任，他们是传统政治的代表，维持旧的统治秩序有余，领导新的社会变革却不足，有的甚至“俨然以地方官自居，生杀予夺，为所欲为，政府几无从制止”。^⑤在河南

范师庄：《关于县自治的几个根本问题》。

^② 赵纯：“南阳唐河间的农村现状”，《河南政治月刊》第4卷第4期，1934年4月出版。

《地方自卫及自治讲义》第48页。

^④ 《决定中央执行委员会对于第四次全国代表大会各提案案》。

^⑤ 范师庄：《关于县自治的几个根本问题》。

省汝南县乡村，区乡镇长除极少数尚称努力外，“其余各乡镇率多尸位敷衍，虽照例公事亦多不能举办，遑论其他，甚至向人民借名刮剥，而不能为人民作事，满身污点，当然不能领导所属。既失人民信仰，当然对于本区人民，未能言出法随，所以惟一工作，则为帮助军队，或县政府催索派款，从中渔利，对于本区自治工作，不仅个人无能力无办法，而人民亦不愿受其领导，自治进行甚有阻碍”。^①至于普通自治人员，他们大多对地方自治的目标与实行方法缺乏认识，没有实施的决心，“只是藉此工作而解决个人之失业或生活”。

为了提高推行自治人员的素质，国民党曾举办了名目繁多的各种训练班，效果却并不明显。据内政部 1932 年报告，当时各省所办的区长训练班毕业学员，总计不满万名，他们充任区长时，大多数“只尽承转公文之责任，不能尽‘协助人民筹备自治’之功能”。而历年督促各省训练及格的各级县政人员，也不过两千人，“故政府在此时期办理训练之成效，勿论言量言质，均欠圆满”。^②现代政治是制度政治，制度最终由人制定和行使，要保证政治的有效运转端赖于有较高素质的政治人才，而在制度尚不完善的情况下更需要高素质的政治人员发挥创造性的综合变通能力。在国民党的地方政治中，为数众多的旧官僚扮演着重要角色，他们就像吞噬一切现代化努力的无底陷阱，国民党一切积极的自治措施一旦进入基层政权便如石沉大海一样不见踪影或失去其本义，“往往传到省政府时打了一个折扣，传到县政府时再

《汝南县现状一瞥》。

^② 赵如珩：《地方自治之实施的研究》。

^③ 吕学海：《中国地方行政人员之训练》（天津私立南开大学商科研究所经济部毕业论文提要），1937 年 6 月，第 4 页。

打一个折扣，落到区乡长的手里的时候便已所剩无几。”^① 这是应该引以为戒的。

(6) 国民党推行县自治存在着深刻的内在矛盾。当时中国农村社会面临着两大严重问题，在经济上农村经济破产，人民生活困苦；在社会秩序上农村社会动荡不安，人民流离失所。国民党统治者面临着这两大难题，一方面在“继承孙中山遗教”的标榜下不得不推行自治，另一方面又难以通过办理自治解决上述难题，相反由于推行自治不力，反而加剧了农村经济的破产与社会的动荡。为了缓解农村的社会危机，国民党统治者只得采取饮鸩止渴的办法，用传统的社会控制机制部分取代了自治组织，标示着自治的蜕变。此外，当时的中国社会缺乏组织，人民民主意识薄弱，经济发展水平低下，这使县自治得不到必须的财政支持与民众参与。对资金短缺问题，国民党既无力给地方提供足够资金，也没有对农村经济结构进行调整以振兴农村经济，而是让地方自己筹措，地方又将负担转嫁给农民，结果“国家的每一件要政，地方上任何一种设施，好像总是化成捐税，嫁于人民特别是农民”。^② 不堪重负的农民将不满投向了自治，使自治失去了基础。对于民众民主意识缺乏对自治中的民主建设造成的困难，国民党没有进行引导与扶持，如对于自治中有限的选举放任自流，使自治蜕变为投机者牟利的招牌，失去了自治的真义。

(7) 衰落的农村经济是制约县自治发展的重要外部因素。对一个处于改革中的政府来说，物质资源是其可资利用的政治

许纪霖、陈达凯主编：《中国现代化史》第1卷，上海三联书店1995年版，第454页。

^② 《张治中回忆录》，文史资料出版社1985年版，第222页。

资源之一，社会生产力发展水平和政府可控物质资源的多少，影响着政府的政治、经济能力，从根本上说，经济发展是政治发展的前提条件，经济水平的提高是政府能力发展的根源之一。而在 20 世纪 30 年代，中国的农村经济日益破产，国民党政权难以从中提取足够的资源用于改革，如当时学者所言，“近年以来，因受天灾人祸之影响，不独边远地方以及匪区灾区农村濒临破产，人民救死不遑，即号称东南富庶之区，秩序未经破坏，亦且岌岌有不可终日之势，生活不能安定”。^① 要获得改革的成功，改革者必须不断扩展资源提取能力，在此基础上逐步深化改革。在资本主义经济尚不发达的情况下，农村是国家资源的重要提供者，而国民党政权在扩展对农村资源的提取能力方面却是失败的。

(8) 综上所述，在国民党发动的地方自治运动中，在各种所谓的自治法律制度及现实的多重制约下，地方民众事实上并没有成为地方自治的主体，而是极不情愿地被政府拖着走的被动的客体，这与自治的主旨显然是南辕北辙。地方民众的客体地位表现为：民众只有义务而无权利，诸如清丈土地、调查人口、植树造林等事务，所需高额费用主要落在农民头上，而他们却丝毫享受不到这些措施带来的好处；^② 民众毫无自主权可言。一般而言，实行地方自治的一个关键条件是地方民众能够从根本上把握自己的命运，即地方民众能够控制丰富的可供分配和享有的资源，存在与自身相关的可平等参与的地方事务，只有这样自治对地方民众来说才有意义。而在当时情况下，农民在国家中处于绝对的弱势地位，基本上不能自己掌握自己的命运。如农村土地占有状况极不平均，普通农民占有极少或没

赵如珩：《地方自治之实施的研究》。

有土地；他们贫病交加，流离失所，无法在现有制度下改变自己的命运；各级政府的苛捐杂税不经民众同意任意加派，地方民众对此毫无办法，只能听其宰割；整个社会动荡不安，人民无法安居乐业。如此等等，表明地方民众无地方自治权利可言，无地方资源可以控制和分配，无地方事务可以参与管理，无法通过地方自治影响自己的生活，他们的命运好像被外在的那个无常的社会任意拨弄着，他们在貌似强大的国民党政权面前好似一群沉默的羔羊。在这样的情形之下，地方自治在他们眼里恐怕没有国民党政权宣传的那样有吸引力，而只是捉弄他们的使其命运更加不堪的骗局。要真正实行地方自治，离不开地方社会的成熟，从而使地方有自治成为需要和可能。这些条件需要依靠地方社会长期的自我发展，也需要国家的主动扶持和培育，不然地方自治就无社会基础可言。国民党的地方自治无法改善农民的命运，也决定了其自身的命运。

综观国民党抗战前 10 年间的县自治实践，其颁布的法规不可谓不多，当政者也未尝不想做出成绩，但其失败实是势所必然。国民党标榜的实行县自治的目标主要有两个：一为民主目标，即按孙中山的设计对人民进行政治训练，在一县之中实现行使四项直接民权，使县自治成为宪政的基础；二为在农村进行经济、文化等方面的重建，对农村社会进行整合。对于前者，国民党主要停留在宣传阶段而并无热心实行；对于后者，国民党由于没有根本调整农村的经济结构与触动传统的地方势力，再加上新措施的失当和无力，结果仍无所成就。其县自治的发展趋势是自治机构一步一步向行政机构退化，最后走向了传统的保甲制。这场改革的流产表明国民党政权不具备在中国领导一场大规模社会变革的能力，而那时的中国社会却急需要一场根本变革。国民党

既然不能承担领导这一变革的使命，其最终丧失政权也就成为历史的必然。

五 国民党的县自治与孙中山自治思想比较

本文上节评述了国民党的县自治实践，这一实践是将孙中山县自治思想具体化的尝试。从表面上看这种尝试对孙中山的构想有一定遵循与发展的地方，但事实上与孙中山的县自治构想在具体内容和基本精神上都存在差异。

(1) 孙中山构想的县自治是训政时期的核心工作，而训政是军政的承继，军政阶段工作的完成是训政建设的基础与条件，也是进行县自治的重要前提。按孙中山的设想，军政阶段主要进行破坏的工作，即扫除旧污，打倒旧的风俗、官僚、武人、政客等。其中清除旧官僚、武人、政客对建设县自治至关重要，因为国民党实行的县自治是由政府主导自上而下推行的，县自治成功与否有赖于政府与行政人员的素质和能力，而旧官僚、武人、政客代表着腐朽的旧政治，它承袭了几千年来陈陈相因的封建官僚政治，早已弊端丛生、腐朽不堪，它可以使一切进步的改革努力止步不前、难有成效。孙中山对此问题有着深刻认识，这也是他设立军政阶段的重要用意。而国民党开始县自治建设时，远未完成孙中山所设想的军政时期的扫除旧污的工作。

南京国民政府建立后，背离了国民革命的方向，成为现有政治社会秩序的维护者。它为了尽快稳固其统治，对旧的政治军事势力采取了妥协政策，大批旧时代的官僚、军阀、政客等得到新政权的保护，很多此类人物甚至加入到新政权中来，盘踞在从中央到地方的各级政权中。结果是，不是新政权改造了旧政治，而是旧政治很快同化了新政权，“国民党掌握权力后，完全改变了

性质。……实际上是把自己同任何种类的革命努力割裂开来了”。^①如前文所述，在中国历史上由政府主导如此大规模的推行县自治是前所未有的，这要求政府在政治观念与政治行为上进行相应的革新和创新，以适应政治变革的要求。而国民党的政治革新成效甚微，又在旧政治的影响下迅速腐坏，这是阻碍县自治发展的重要因素。如在地方，一些自治人员仍固守着传统的衙门式管理习惯，“办理自治的人不知道自己的任务，不与人民发生密切联系，不与人民谋公共福利，在上的如县长，不设法谋自治事业的发展，只责自治机关以募债，征捐税，办兵差，查人口的事务”。^②对旧政治势力的妥协也使县自治在具体推行过程中遭到地方传统势力的顽固阻挠，如在当时颇有成效的河南南召自治运动中，“自治的各项主张和措施，招来了大地主势力的强烈反对。……恶霸地主杨子清等，平时勾结官府，串通土匪，一贯欺压良善。他们依靠自己拥有的武装，始终与自治对抗，不愿就范”。^③又如在云南省在办理自治过程中，“各县土豪劣绅之势力，与土司之横虐，非常厉害，人民受害甚深，此种势力一概应在打倒之列。然此种势力之养成非由一日，人民欲骤予打倒，亦非易事，稍不慎，彼辈即将勾结贪官污吏，反将人民置于高压势力之下，无法换移”，对于这种势力，地方政府却不敢触动，仅主张“兴办成人识字处以灌输知识，人民智识增进，思想转变之后，土劣之势，自无从肆施矣”。^④在孙中山的构想中，打破旧政治是开始训政以至进行县自治的重要前提，而国民党在此方面却是现

《伟大的中国革命》，第 266 页。

② 《中国地方政府资料》第一册第一篇第三类，第 7 页。

③ 周启邦口述，周家平整理：“我所经历的南召自治运动”，《河南文史资料》第 14 辑，河南省政协文史资料委员会 1985 年编辑出版。

张得善：“云南地方自治概观”，《地方自治》第 1 卷 2 期，1935 年 6 月出版。

实考虑超越了革命精神与民主追求。由于没有对旧政治进行根本革新，必然导致国民党的中央和地方政治缺乏现代色彩与革命精神，使国民党的县自治缺乏政治上的扶持与保障，失去了孙中山所构想的实现县自治的一个重要前提。在这一方面国民党的作为背离了孙中山的设想，这必然会使其县自治实践大打折扣。

(2) 在孙中山的县自治构想中，县是实行中央与地方均权的基本单位，享有根据事权性质所划分的属于地方的一部分权利，并在这些权限范围内具有不受上级政府干涉的相对独立地位，孙中山还曾提出将地方自治权完全归诸地方人民。对于县自治来说，这些是必要的前提和基础。而国民党虽然宣布实行孙中山所构想的县自治，在县自治的制度建设上对县应有的自治地位与权限却迟迟没有明确规定，实际上县政府还是受上级官厅层层节制的地方基层政权，与传统意义上的县衙门并无二致。孙中山认为在训政时期县应为地方行政的基本单位，省主要是位于中央与县之间对县自治进行指导监督，而在国民党的地方政制中省实际上仍是地方行政的主体，当时就有学者认为，“省政府组织失之过大，而县政府组织失之过小；省政府经费极巨，而县政府经费极微。头重脚轻，基础不固”。^① 地方自治的内涵之一是地方团体为公法人，有独立的法律人格，能自为权利义务的主体。国民党仍固守着传统的中央集权式的中央与地方关系模式，不愿向地方下放权力，必然会使县自治缺乏必要的自治地位和权限而以自治之名行官治之实，这与孙中山构想的县自治的本义相距甚远。

县缺乏实行自治所必须的地位和权限，也使人民对四项直接民权的训练和使用陷入困境。孙中山构想的县自治的一项重要内容是在一县之中逐步推行四项直接民权，这意味着民众政治参与

黄伦：《地方行政论》，正中书局 1942 年版，第 53 页。

的扩大，而政治参与的核心问题是决策参与，随着民众越来越多地参与到地方政府的决策中去，必然要求地方拥有的可决策事务与相应权限不断扩大，既自治权的取得和扩展。如果地方政府缺乏可独立决策的事务及权力，就难以容纳民众的政治参与，人民四权的使用和训练也就无从谈起。

国民党的县自治对孙中山的县自治构想在某些方面也有发展的地方。如孙中山对县以下的各级自治机构没有详细勾画，国民党则具体规定了县以下的自治制度。国民党的自治法规规定县以下设区、乡镇、闾、邻诸自治层级，在区、乡镇以区、乡镇公所作为办事机构，以区民大会、乡镇民大会作为民意机构及人民行使四权的机关；在最基层则设闾邻大会兼为民意机构和执行机构。值得一提的是，国民党的县自治法还规定在区、乡镇设民选的监察委员会，负责监督区、乡镇公所的财政及向人民纠举区、乡镇公所办事人员的失职行为，这是对孙中山政治思想的一定发展。孙中山的监察思想主要包含在他的五权宪法理论中，监察权一般在中央行使，而国民党的自治法规将监察制度实行于基层政权中，从理论上有一定积极意义。国民党的上述制度如果能具体实行，不失为对孙中山县自治思想的一定程度上的继承与发展，然而这些规定多停留于纸面上而未付诸实施。如国民党规定乡镇民大会的召开要等到区长民选时才能实行，而区长民选则由各省府就各县地方情形酌定具体实行日期，这种富有弹性的规定为国民党一再拖延民意机关的建立提供了借口。

(3) 孙中山设想的县自治事务中的一项核心内容是人民四项直接民权的训练和运用。对此国民党从制度上的规定是：在区、乡镇设区民和乡镇民大会，在闾邻设闾邻会议，在县设县民大会和县参议会作为人民行使四权的机关。对于这些规定，从实际情况来看，闾邻会议由于人数较少，尚比较容易召开与运作，而区

民大会和乡镇民大会开会时集数千、数万人于一堂，会期又仅有数日，在此情况下人民的意愿能否得到充分表达与体现是令人怀疑的。而且区民大会每年开会只有一次，乡镇民大会每年开会两次，会议周期如此之长，而国民党的县自治法规又没有设置区民及乡镇民大会的常设机构，这样地方人民在一年的大部分时间里就难以通过权力机构对办事机构进行有效的监督与制约，人民的四权行使就难以得到保障。

另一方面，国民党的自治法规对人民四权训练与运用的规定过于笼统，在实际上很难推行，1940年国民党召开全国内政会议，浙江省在提交的民政报告中指出，“希望中央对于如何训练人民在各级民意机构中行使四权，明白规定一种方案，俾各省有所遵办”^①，这反映出过去的法规缺乏实行的价值。因此，从制度上看国民党对人民行使四权的规定存在着缺失，并没有真正实践孙中山在县自治中让人民充分享有四项直接民权的构想。即使如此，这种存在缺失的制度也未能实行，如国民党学者所言，“政府对民意机构虽有建立之意旨，惜未见诸实施”^②。地方自治的内涵之一是地方自治团体在法律范围内，有自选行政人员、自行规定规章、自组机关以表达该地区人民意愿的权利，孙中山对此极为重视，曾规定在地方自治开始之初应先实行选举权，由人民选举产生地方立法及行政机关，而国民党县自治建设既没有普遍实施选举权，更少建立地方民意机构，这不符合自治的要求，也与孙中山的构想相左。此外，国民党的自治法规规定一些自治机构除办理自治权外还拥有其他权力，最重要的一条是规定区长和乡

转引自陈克文：《四权的行使与训练》，《地方制度改进专刊》，中华书局1943年版。

② 李学训：《现行地方民意机构与制度》，中华书局1946年版，第94页。

镇长遇到违反现行法令、自治法规或一切决议案、违抗县区法令、触犯刑法或与刑法相等的特别法者，区长或乡镇长“得先行拘禁之”^①，这显然是以自治机构实行官治之实。区、乡镇长作为自治行政机构领导者，本无权对人民实行拘禁，国民党此举是力图加强对地方人民的控制，这与自治的本义是不相符合的，在实行中此项规定也造成诸多弊端。如在河北省，由于赋予区长以拘禁权，“各县区长，被控或撤职之案，月有数起，均不外滥行拘押，籍端勒罚，或籍势包庇烟赌”，使地方深受其害。在孙中山的县自治构想中，除对人民进行四权的训练和运用外，还包括经济建设、文化建设等内容。对于国民党县自治建设中经济事业的兴办情况，当时有学者评论“以往因县无地位，其自治又多虚饰，地方事业，自少兴办，即有兴办，对于经济方面，亦过于忽视，故地方人民救亡不息，地方富源，亦更无来源，县自治变为绝巷，毫无生气”。^②孙中山曾提出进行自治建设的县即为一政治组织，又为一经济组织，二者相辅为用，在这一方面国民党的县自治实践与孙中山的构想是有一定距离的。

(4) 在孙中山的县自治构想中，党与政府是训政的主导者，对县自治的建成起着关键作用。对于自上而下推行的县自治来说，党与政府的作为在很大程度上决定着其成败。党与政府的作为和能力主要体现为自治人才的培养和选拔、对人民的训练、制度政策的制定和实施、实施过程中的必要调整与变通等方面。在自治人才方面，孙中山曾在《建国大纲》中规定，在训政时期政府当派曾经训练考试合格人员到各县协助人民筹备自治。由于地方自治是一种全新的事业，培养和动员适宜的自治人才需要政府

① “区自治施行法”国民政府 1929 年 10 月公布，《东方杂志》26 卷 18 号。

② 陈念中：《地方自治简述》，商务印书馆 1942 年版，第 44 页。

做大量工作，而当时乡村工作指导人员极难物色，大学毕业生不愿下乡，就是中学毕业生愿意下乡的也很少，愿意下乡的又不见得能了解乡民的心理与乡村的情况；学校教育从内容到程度都太过西洋化，“大学政治系的毕业生能够知道伦敦纽约的市政，而不知道上海南京青岛的市政。他们知道英法美各国的政府组织和政党党纲而不知道自己政府的组织和运用。经济学系的学生能了解我国农村经济的几无其人”。^①因此正规的学校教育难以为自治提供合适的人才。在这之外，国民党主要通过举办各种短期的自治训练班来培养各级自治人员，其成效并不显著，据当时的国民党学者考察，“各省训练自治人才，为数亦已不少。但此项人才，入学时程度既参差不齐，而训练期间又大抵仅有二、三个月，至为短促。在此期间，既无法使受训者获得种种充分之基本知识，又不能予以有效之精神上的锻炼。故分发各地，非才力难以胜任，即舞弊丛生而相率去职。以至过去自治之推行中，始终缺乏干练人才，以形成一地方办理自治之重心，负统筹一地方自治之总责，而进展因以迟缓”。^②可见，国民党及其政府并没有找到一条培养自治人才的有效途径。

实际上，对于各级自治机关的干部人物，“由国外归来的洋学生，固然是不便屈尊，就是由国内制造的大学专门学生，也难望其低就，事实上，那里仍旧是豪强土霸的天下，受有新式教育的后生小子是无法插进或站稳脚跟的”。^③由于地方情势的复杂，即使有限的经过正规训练的自治人才和清正人士也逐渐被排挤和淘汰，如在河南省乡村，“区长初为在省城受过训练的青年，因

① 蒋廷黻：“我的行政经验与感想”，《行政研究》创刊号，1936年10月出版。

② 蔡培：《推进县自治之研究》。

③ 《中国官僚政治研究》第177页。

为应付不了复杂的环境而渐受淘汰。乡长初为声望素著的世家长老，或由小学教员而变成的乡村绅士充之；久之，因苛捐杂派的烦难，除一部分变做土劣外，余尽转入地痞流氓之手”。^①

对于政府主导的革新来说，改革措施具体执行者的素质极为重要，他们是改革链条中的关键一环，关系着改革能否由理论顺利转为实践，而实施者素质与能力的低下必然使政府的主导作用和能力大为降低，从而严重影响改革的实行。如前文所述，自治人才的匮乏和自治人员素质的低下是造成国民党县自治失败的重要因素。在对人民的训导方面，国民党及其政府没能对民众训练的内容和机构进行系统规划，使得“民众训练未能切实推行，致使党与民众之间日形隔离”。^②当时的训练名称有壮丁训练、公民训练、新生活特种教育训练等名目，训练机关则有党部、民政厅、教育厅、保安处、驻军、国民军事训练委员会等。这种情况使训练的政令不一，人民辗转于各种训练，苦于奔命，自然对训练产生反感和抵触，于是有的地方为强迫人民参加训练，就采用罚款的办法，“第一次不到者罚金 5 元，迭次不到者罚款至 20 元之多”^③。对人民进行训导的本义是提高人民的政治意识与能力以及对自治事业的兴趣和参与精神，如果这种训导得不到民众的支持，其效果不仅大打折扣，也背离了训导的根本精神。

从国民党及其政府制定的一系列自治制度来看，事实证明这些制度很多与当时各地的实际相距甚远，在实行中遇到重重困难，如当时学者记述，“自治法令之繁复矛盾，使应用困难，致纠纷丛生”，而政府又不能因时因地适时调整相应制度与措施，

① 赵纯：《南阳唐河间的农村现状》。

② 《对于第三届中央执监委员会党务报告之决议案》。

③ 张锐：“新政的透视和展望”，《行政研究》创刊号，1936 年 10 月出版。

“政府当局，图治心切，朝令夕促，不问实际情形如何，但知限以时间，迫令如期完成。以至各地政府在法令鞭策之下，不得不敷衍因循，滥造书表，以图搪塞，一棋之差而全局皆乱矣。”^①造成这种情况的一个重要原因是各级政府不了解下情，致使制定的政策常与实际情况相脱离。在中央，“中央政府于制定政策时，很少事先征询省市首长的意见”^②，在地方，一些省里的官员“均坐镇省垣，未曾与民众接近，详查民隐。虽间分区视察，不过仅至各县县城略加巡视，真正民间痛苦，仍属茫然，即各县县长间亦视察各乡，真正乡村应兴应革事宜，仍系知而不详，详而不改，徒耗公币，无补事实”。^③

对于训政的主导者来说，他们还应率先进行观念与制度的转变，以作为改革的示范并推动革新，然而如前文所述，国民党各级政府人停留在官治政府水平，难以发挥应有的政府主导作用，这一点连国民党自己都是承认的，如内政部在第二次全国内政会议上提出，“盖所谓地方自治机关，本为地方民众自身集合之所，以谋本身之福利。而结果乃蜕变为下级行政机关，负传达公文及征发之任，于其本身所负之责任，几于渺不相涉，故有时观其步骤虽甚合，考其实质则全非”。^④地方自治的重要推动者国民党地方党员的素质也不容乐观，如在江西省，当时各县县党部的执行委员多为高小或初中毕业生，程度幼稚，经验缺乏，让他们去领导一县的训政事业，是难有成效的^⑤。另一方面，对于推行县自治而言，党与政府同为训政的主导者，应该密切联系和协作以推

① 蔡培：《推进县自治之研究》。

② 《蒋廷黻回忆录》，台北传记文学出版社 1979 年版，第 187 页。

③ “安徽怀宁社会调查”，《政治月刊》第 1 卷第 3 期，1934 年 6 月出版。

④ “地方自治改革案”，《河北月刊》1 卷 2 期，1933 年 2 月出版。

⑤ “南昌社会调查”，《政治月刊》创刊号，1934 年 4 月出版。

进县自治的实现，而实际情形并非如此。在政府方面，“军政长官大都缺少诚意，并无决心培养人民行使四项政权。对于地方自治的推行更是口惠而实不至”。^①在党部方面，如在当时作为国民政府首都的南京市，“党部财力人力有限，未能密切连贯。……而市党部兼理地方自治之民运科，至今尚无工作计划，亦不无缺憾。市以下区党部区分部对于自治事业，亦无显著之成绩可言”。^②南京作为国民党全国的“首善之区”，情况尚且如此，其他各地就可见一斑了。由上述内容可以看出，国民党及其政府并没能发挥孙中山所构想的训政者对县自治应有的主导作用，这是其县自治失败的重要原因。

综上所述，国民党虽然宣称要遵照孙中山的自治构想建设县自治并开展了一场声势浩大的县自治运动，其具体作为从县自治的制度法规、实际内容到根本精神与原则都与孙中山的自治构想存在着相当距离。之所以产生这种背离，本文认为主要有国民党统治者的主观因素与客观形势两方面的原因。从国民党方面来说，他们宣称要继承孙中山的遗教完成县自治，希望以此为其统治汲取合法性资源，因此进行了县自治建设，国民党统治者在确立对全国的最高统治权的初期，又急需要加强对地方的控制，以提高国家的统治能力和权威从而稳固统治，而这种需要与伴随着下放权力的县自治显然存在着矛盾。在这种矛盾之中，国民党的实际需要超越了民主追求，又不愿丢掉孙中山这面旗帜，结果是在自治的名义下实行着官治之实，最后向传统的保甲制蜕变。另一方面，南京国民政府建立后，国民党日渐丧失革命精神，成为现存社会秩序的维护者，它代表着近代以来社会变迁中出现的各

董霖：《六十载从政讲学》，台湾商务印书馆 1991 年版，第 34 页。

② 朱元俊：“调查南京市自治概况”，《地方自治》创刊号，1935 年 3 月出版。

种既得利益者，如地主豪绅、官僚政客、军阀及新兴的利益阶层如买办资产阶级等，国民党既然将统治建立在上述阶级或阶层之上，当实行县自治需要对社会政治经济进行革新而触动这些集团的利益时，国民党及其政府必然是望而却步，从而背离孙中山的民主革新精神。从客观环境来看，南京国民政府时期正是中国现代化历程的起步阶段，对于后发展国家来说政府在此阶段需要加强对国家的控制，这与县自治建设产生了矛盾，如何协调二者之间的关系是摆在国民党面前的一个难题，而国民党及其政府没有致力于实现两者兼顾的双赢目标，最终是将民主抛在了一边，走向了传统的官治和保甲制。

第五章 训政体制的趋向

国民党规定训政的时间为 6 年，即从 1929 年开始到 1935 年结束。而训政开始后，成绩不著，对外丧权辱国，东北大片国土沦入日本帝国主义之手，对内实行专制，人权遭到肆意践踏，人民自由安全无法保障，农村经济日益破产，人民生活困苦。特别是“九·一八”事变爆发后，随着内忧外患的加剧，国民党的“训政”激起全国上下更加强烈的不满，国民党内外要求国民党结束训政实施宪政的呼声日益高涨，国民党的“训政”陷入困境。在此情况下，国民党被迫对训政体制进行局部调整，同时着手筹备宪政，摆出履行承诺的姿态，借此获取合法性资源。抗战全面爆发后，训政体制转变为高度集权的“战时体制”，训政体制逐步偏离向宪政过渡的轨道而发生变异。抗战结束后，国民党宣布“行宪”，但专制一仍其旧，“训政”在国民党统治崩溃前没有实现向“宪政”的顺利过渡。

“训政”的困境与变动

“九·一八”事变后，国民党奉行不抵抗政策，造成东北大片国土迅速沦陷，日军侵略步步深入。在此情况下，国内各界纷纷要求国民党结束内部纷争一致抗日，并要求国民党改变一党专

政的训政体制，开放政权，实行民主。在国内外各种压力下，国民党各派暂时实行了联合，通过了一些改革训政体制的计划，这些改革虽然极其有限，而且大多停留于表面，但它反映出国民党训政体制在形势变化下的一种松动，使这一时期的训政体制与以前相比发生了若干变化。

（一）各界围绕“训政”的论争

随着“训政”6年的期限日益临近，国民党内外纷纷就“训政”的成效和前景发表意见，成为当时舆论的热点。各界围绕“训政”的讨论主要集中在“训政”的存废及政治制度改革问题上，根据观点的不同可划分为“结束派”、“改革派”与“继续派”。

“结束派”认为国民党的训政缺乏成效，应立即结束训政，开始宪政。他们认为“军政结束，以至今日，为时亦非甚短，而训政之工作，尚未见圆满之效果。平心而论，不特三民主义未成为举国同奉之信条，即一般人民之政治程度亦未十分显著之增加^①，主张宪政不能为无限期拖延，更不能根本放弃。他们针对以为中国国民未经训练不具备宪政条件的观点，提出“人民政治之智慧，大半只能于实际政治生活中求之”^②，“宪政是过程也是目标，而目标即是过程的一部分……要实现圆满的宪政，只有从较幼稚的宪政做起”，“除实行宪政外，别无其他训练宪政能力的方法。我们不能在蹈袭前人‘训政论’的错误”^③。对于如何开始宪政，他们提出了几种方案，如主张“国民党自应一如民初，再

萧公权：“施行宪政之准备”，《独立评论》第234号，1937年5月。

② 同上。

③ 君衡：“宪政的条件”，《独立评论》第238号。

度退为普通政党’^①，“宪政应从城市中受过新式教育训练的人做起’^②等。上述观点表达了对国民党训政的不满与对宪政的期望，只是他们把实施宪政的希望主要寄托在国民党主动放弃政权或少数知识分子上面，这对国民党来说等于与虎谋皮，事实上很难实现。

“改革派”则主张对国民党现有的“训政”体制进行改革，使之更适合形势需要。他们认为“训政”体制“不但不能救亡图存，即应付当前问题，亦感不足，而推源溯本是在政制之不良”^③。他们有人主张要在党政之间划清界限，取消中政会，政权由国民党中央执行委员会行使，治权由国民政府全权运用^④；有的主张“让党内现有的派别公开地分化成有政策的集团，由中执会或中政会选择来主政”，实行“党内的民主政治”^⑤；有的则主张放弃党治，开放政权，实行宪政^⑥。国民党内的一些人士也对“训政”体制提出改革方案，如1932年孙科、伍朝枢等国民党27名中央委员向国民党四届三中全会提出“集中国力挽救危亡案”，主张开放政权，实施宪政。

“继续派”则认为以往训政失败是由于客观原因，训政不可中断。他们认为“本党秉政以来七八年中，其主义不能贯彻之理由，时间限之，人力限之，过去历史因果限之”，“正因国家内外忧危之互迫，本党所负之责任益不能放弃”。^⑦他们替国民党解释

① 宋士英：“中国宪政之前途”，《独立评论》第234号。

② 张佛泉：“我们要怎样开始宪政”，《独立评论》第240号。

③ 陈之迈：“再论政制改革”，《独立评论》第166号，1935年9月。

④ 君衡：“当前的三个问题”，《独立评论》第164号，1935年8月。

⑤ 陈之迈：“再论政制改革”，《独立评论》第166号，1935年9月。

⑥ 胡适：“政制改革的大路”，《独立评论》第163号。

⑦ 陈之迈：“宪政问题与宪政改革”，《独立评论》第175号，1935年11月。

说训政 6 年的规定只是“当时国民党的一种策略”，“环境有演变，策略的运用当然也有更改”，他们还玩起文字游戏，说“确定训政应民国二十四年‘完成’，并不是确定民国二十四年‘结束’”，他们提出“训政建设尚未一一完成，则训政工作自不能中途而废，就此结束”^①。这些观点虽为国民党继续“训政”辩护，但也不得不承认过去训政失败的事实。

总之，上述围绕“训政”的论争集中表达了社会对国民党“训政”的不满，加深了民众对训政效能的了解。这一论争热潮也表明国民党“训政”的社会基础在不断削弱，训政已无法一成不变的继续下去。

（二）国民党对训政体制的局部调整

鉴于国内各界对国民党训政体制的强烈不满，国民党各派都被迫宣布采取一些民主措施以示变通，缓解外界压力。胡汉民派与孙科派等对日渐以蒋介石为中心的训政体制并不赞同，希图通过改变这一体制以分享更多的政治权力并争取外界的支持，因此在改革训政体制方面希望迈出更大的步伐。1931年11月，广州的国民党第四次全国代表大会召开，会议在宣言中提出“中央政治机关应参加民选分子，使政府与人民切实合作，以期民权日渐发展，循序达到宪政之目的”，要求“军权必须决之于党，而由政府负责执行”^②。同时召开的南京国民党四全大会决议要组织国难会议。

1931年12月国民党蒋、胡、汪三派联合召开四届一中全会，

毛建吾：“训政究竟应不应该结束”，《政治评论》第179号，1935年11月。

② 广州中国国民党第四次全国代表大会宣言，1931年12月5日，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第88页。

在此次会议上一些代表提出较多改革政治体制的议案，如孙科等提出国民代表会大纲案，内容包括：国民代表会由各省职业团体共同推举 10 人组织；宪政未实现以前，国民代表会为民意代表机关，关于内政外交之重要事项，须得其同意；国民代表会筹备宪政进行事宜；国民代表会选举若干人为立法院、监察院委员，其名额以全院委员之半数为准。李烈钧、张知本等 10 人提出缩短训政时期、进入宪政时期案，主张于 6 个月内设立国民大会；国民大会筹备会由人民选出；国民大会筹备会设立后，于 1 年内开国民大会。另有王法勤等提出迅速召集国民救国会案；朱霁青等提出训政时期应设立民意代表机关案；何香凝提出政治公开，由人民组织监政委员会行使民权案；还有的提出缩短训政速行宪政，有的提出以民众组织监督政府及军事机关。^① 这些提案说明在国难严重之时，不仅各界爱国人士有促进宪政的运动，国民党内部在政治体制问题上也并不是铁板一块，特别是对训政体制存在着较多不同意见，要求对已有体制进行变革。不管他们提出议案的各自动机如何，其内容都带有一定的民主色彩，一定程度上反映了社会的要求。这次会议部分接受了上述提案，决议于半个月内在国难会议；由中常会筹办组织及召集国民救国会议事宜；从速完成地方自治，筹备召集国民代表机关。会议还通过修正的《国民政府组织法》，其较为显著的变动是规定立法委员与监察委员的半数改“由法定人民团体选举”^②，以促进中央政府机构反映民意，虽然规定立法院和监察院仍要对国民党中央执行委员会负责，这一修正仍可视作为是对以前训政体制的一次

^① 谢振民：《中华民国立法史》上册，中国政法大学出版社 2000 年版，第 252 页。

^② “修正中华民国国民政府组织法案”，1931 年 12 月通过，《革命文献》第 79 辑，台湾国民党中央党史会 1979 年编辑出版，第 265—266 页。

重要的制度性变革（然而一年以后国民党四届三中全会就取消了这一规定，立法委员与监察委员仍由院长提请政府主席任免）。1932年3月国民党召开四届二中全会，在大会宣言中称在训政时期“应先积极设置民意机关，以培养民治之基础”，并在“施政方针案”中规定“筹设各级民意机关，以导入宪政时期”^①。国民党的这几次会议表明他们至少要在纸面上对以前的训政体制进行部分变革。

1932年4月国民党在洛阳召开国难会议，会议代表由国民政府聘任的全国各界名流及若干国民党代表组成。会议法定人数319人，但一些代表不满于国民党中央把会议议题限定在御侮、救灾、绥靖三方面而拒绝参加，最后与会的代表不到总数的一半。虽然国民党把会议议题限制在上述三方面，与会代表仍冲破种种阻碍，提出一些改革政治的议案。如杨端六等提议设立中央民意机关，主张政府应如期结束训政，召集国民大会；陈书农提议于最短期间召集国民大会；马良等提议实施民治，促成宪政，以纾国难；高阳等提议限期召集制宪会议，实施宪政等。会议根据上述提案，议决通过若干原则：政府应切实办理地方自治，如期结束训政；宪政未实施以前，提请设立中央民意机关，定名为国民代表会；国民代表会有权议决预决算、国债及重要条约。后又议决具体方案2项：国民代表会由各大都市职业团体、海外华侨及各省区地方人民选出代表3000人以上组织；国民代表会应于1932年10月10日前成立；在国民代表会未开会前，政府应根据上述原则修正《国民政府组织法》。^②上述决议有诸多可取之

《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第145、154页。

^② 谢振民：《中华民国立法史》上册，中国政法大学出版社2000年版，第253页。

处，然而国民政府已事先宣布国难会议所讨论内容以御侮、救灾、绥靖为限，上述议案已越出其规定范围之外不仅未被采纳，而且不加重视。因此上述决议对国民党及其政府没有任何制约，最后都成为具文，当时有学者因此讽刺“国难会议成了洛阳的一幕滑稽剧”，^①

1932年7月8—13日，国民政府行政院又主持召开了专家会议。这次会议由时任行政院长的汪精卫与中央研究院院长蔡元培联合邀请国内大学教授及专门学者参加，讨论教育、经济、外交、财政等问题。与会者共30余人，主要是学界名流及少数政界人士。会议对于训政时期设立民意机构问题进行了热烈讨论，最后决议：训政时期应有一容许人民参与重要国政之机关；国难会议议决设立的国民代表会应如期成立；立法院与监察院中加入民选分子并不能代替民意机关；在民意机关选举前政府应保障人民的集会、结社、言论、出版等自由；民意机关的权限可逐渐扩张。^②国难会议与专家会议关于政治问题的决议主要集中在设立民意机关上，这反映了各界人士对结束国民党训政、实行民主的迫切要求。国难会议和专家会议的召开使国民党的训政体制表现出一点适应社会变化的弹性，但国难会议和专家会议都是临时召开的而非定制，并且其性质只是咨询机关而非权力机关，因此它们并没有改变国民党的训政体制，只是国民党训政体制外的一点变通。

（三）虚假的宪政筹备

孙中山在他的训政构想中曾规定训政的期限为6年，国民党

罗隆基：《我的被捕经过与反感》，中国青年出版社1999年版，第155页。

^② 洪喜美：“国难时期‘专家会议’始末”，《近代中国》第124期，台北近代中国杂志社1998年2月出版。

中央 1929 年召开的三届二中全会也规定训政以 6 年为期，到 1935 年完成训政。根据孙中山的设计与国民党中央的规定完成县自治是结束训政和实行宪政的条件和基础，然而到了 1935 年国民党中央自己承认全国连一个县的自治也没有建成，这使结束训政与开始宪政的条件远未具备。在此情况下，国民党中央陷入一种矛盾境地，如果公开宣布延长训政期限，就违背了孙中山的遗教，从而“使党失信于民”^①，可能会丢掉孙中山这块可以获得社会认同的招牌；另一方面，原来计划和许诺的以县自治为中心的训政建设远未完成，不具备孙中山所设想的结束训政的条件，国民党更没有实行宪政的决心。国民党中央认为在此“两难关头”的“惟一出路”是能找到一种办法一方“能避去训政之名，而他方却能收训政之实”^②，并不准备要真正开始宪政。

国民党四届三中全会正式决定于 1935 年 3 月召开国民大会，议决宪法并决定宪法颁布日期，要求立法院从速“起草宪法草案发表之，以备国民之研讨”^③。由此国民党中央开始对宪政进行筹备，真正付诸实施的一项重要工作是对宪法草案的拟订，而其他工作只是停留在纸面上。

1. 《五五宪草》的制定

(1) 制定过程

根据国民党中央的决议，立法院宪法草案委员会于 1933 年 1 月成立，孙科任委员长，张知本、吴经熊副之，焦易堂等 37 人为委员。4 月，宪草会定出起草原则，其中有关政制的核心内容

“实施宪政程序暨政治制度改革案”，1935 年 11 月 21 日国民党第五次全国代表大会通过，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第 306 页。

② 同上。

“集中国力挽救危亡案”，1932 年 12 月，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第 181 页。

中，很多是采用了孙中山五权宪法论中的主张。如关于国民大会，明确规定：“国民大会由每县或同等区域选出代表一人组织之，其代表之选举，应以普遍、平等、直接方法行之”；“国民大会之职权为选举及罢免中央重要官员，复决创制法律，修改宪法。”关于中央政制，规定：“总统为国家元首，不直接负行政责任”；总统、副总统“由国民大会选出，军人非退职后不得当选总统”；“总统任期六年，不得连任”。在地方制度中，规定：“省采省长制，省长以民选为原则”；“省设省参议会，省政府，省民代表会”；“县制遵照总理遗教，不另定原则”^①。

起草原则确定后，由宪草会推选的宪法草案初稿起草人张知本、吴经熊、陈长衡、陈肇英等各拟有初稿，其中尤以张知本所拟较多地体现了孙中山的五权宪法思想。如对人民的自由权利采取宪法直接保障主义。关于政权，规定在中央由国民大会行使，国民大会闭会期间设执行委员会，作为常设机关代行国民大会部分职权；在省一级由省民大会行使，省民大会“由全省各县人民选举代表组织之”；在县由县民大会行使，县民大会之组织“为一县人民之全体”。关于中央政制，规定：“大总统依行政院长之辅佐，行使国家之行政权，不负实际政治责任”，总统由国民大会选举，“军人退职未满三年，其当选为无效”，“大总统所发命令以及其他有关行政之文书，非经行政院长副署，不生效力”，而“行政院长决定大政方针，行政院长不同意大总统之行为时，得拒绝副署”。^② 这些规定，是为制定一部真正体现民主精神的宪法而进行的有益尝试，但在后来产生的《五五宪草》中，这

^① 《中华民国立法史》，第 294 页。

^② 缪全吉编著：《中国制宪史资料汇编》，台湾国史馆 1991 年版，第 438—457 页。

些积极探索的成果都被舍弃了。

吴经熊所拟的宪法草案初稿于 1933 年 6 月 8 日以私人名义公开发表，各界的意见评论很多。初稿起草人会议以吴氏试拟稿为底本，参照张稿，并参考各方面的意见，于同年 11 月 16 日通过“中华民国宪法草案初稿草案”。该草案对于人民自由权利采取的是法律限制主义。关于国民大会，规定国民大会为“代表人民全体之最高权力机关”，有权选举和罢免正副总统、立法委员、监察委员、司法院及考试院正副院长，有权创制立法原则与复决法律，国民大会闭会期间设国民委员会，代行其部分职权。关于中央政体，设国民政府，总揽国家治权，由“总统及行政、立法、司法、考试、监察五院组织之”，“总统及五院各对国民大会直接负其责任”，“国民政府公布法律，发布命令由总统依法署名，并经主管院院长之副署行之。”关于地方制度，规定省设省参议会，负责选举省长及其他事务，“军人非解职三年后不得当选为省长”，县为自治单位，详细规定了县自治事项^①。应当说，这一宪法草案初稿对孙中山的五权宪法思想还是有较多的遵循的。1934 年 3 月，立法院以上述稿本为基础，修正通过了宪法草案初稿。和前者相比，后者增加了对行政权力的制约，规定行政院院长在“立法院提出不信任案，经国民委员会会议接受时”或“监察院提出弹劾案，经国民委员会决议接受时”，“应行去职”^②。这一宪草初稿发表后，各方面的评论极多，立法院遂成立宪法草案初稿审查委员会，将初稿加以修正，形成了初稿审查修正案。修正后的初稿和前次相比，明显的不同之处在于：改国民委员会为国民大会委员会，原国民委员会委员不以国民大会代表为限，而国

《中国制宪史资料汇编》，第 458—478 页。

② 同上书，第 479—500 页。

民大会委员会委员只能由各省国民大会代表互选；扩大了总统的职权，规定总统“兼为行政首脑总揽行政权”^①，行政院院长、各部部长、各委员会委员长、政务委员，由总统任免，对总统负责；省长改由中央任命。同年 10 月 16 日，立法院三读通过了宪法草案。该草案与初稿审查修正案相比又有许多不同之处，主要为：取消了国民大会委员会的设置；司法院院长、考试院院长改由总统经立法院同意任命。显然，这一宪草在中央政体设计上更倾向于总统制。

立法院三读通过宪法草案后，于 1934 年 11 月 9 日呈请国民政府转送国民党中央审查。同年 12 月召开的国民党四届五中全会对草案进行了审议，决定宪草“应审查中华民族目前所处之环境，及其危险，斟酌实际政治经验，以造成可运用灵敏集中国力之制度”^②。会后，宪草交由国民党中央常会继续审查。至 1935 年 10 月，中常会才将宪草审查完毕，其审查意见的要点为：“行政权行使之限制，不宜有刚性之规定”^③。依据这些意见，立法院对宪草进行了审查修正，删除了“军人非解职后不得当选总统或副总统”的规定，增加了总统不须经立法院同意即可直接任命司法院院长、考试院院长的条款。前草案对于省参议会之会次、会期及职权与县之自治事项，均有详细规定，此次修正时则全部删去。修正后的宪法草案又提交国民党第五次全国代表大会讨论，在会议通过的《拟定宪法草案修正要点请公决案》中，特别提出：“在总统职权章应规定总统总揽治权，使五种治权之行使均得由总统统率而调节之”；“应规定总统有紧急命令权”^④。1935 年 12 月国

① 《中国制宪史资料汇编》第 501—526 页。

② 《中华民国立法史》第 303—304 页。

③ 同上书，第 326—327 页。

④ 《革命文献》第 76 辑，台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版，第 232 页。

民党五届一中全会上，以叶楚伦为首的宪草审查会再一次对宪草进行了审查，然后提交国民党中央常会通过，再经立法院最后修正通过，呈由国民政府公布。由于这部宪法草案是在 1936 年 5 月 5 日公布的，因此世称《五五宪草》。

从这一漫长的制宪过程可以看出，立法院一部分制宪人士也曾为制定一部遵循孙中山遗教的宪法作出过尝试与努力，这从先后出现的几部宪法草案稿本中可以得到证明。宪法的内容最终是由国民党中央决定的，立法院秉承国民党中央的旨意对宪草进行的几次重大修正，使其中的与孙中山遗教相符或相吻合的内容大为减少。

(2) 《五五宪草》的政体模式

《五五宪草》共 8 章 148 条。其中有关政体的内容是第二章“人民之权利义务”、第三章“国民大会”、第四章“中央政府”、第五章“地方政府”。

第一，关于人民的自由权利。《五五宪草》中虽正式写上了“中华民国之主权属于国民全体”、“中华民国人民在法律上一律平等”^①等条款，并列举了一系列人民所享有的自由权利，对这些人民自由权利的表述，所采用的是《训政时期约法》中所使用的法律限制主义，而不是宪法保障主义的方法。后者的意图在于保障宪法规定的权威性，而不使宪法中规定的自由权利因普通法律的干扰而流于空谈。孙中山主张，不仅国家主权属于人民，而且人民还应享有一系列作为个人应享有的自由权利，这些权利既不能被剥夺，也不能被让予。自由一直是孙中山服膺的目标，尽管他的自由观尚值得探讨，但他认为人民应实际拥有这些自由权利是显然的。《五五宪草》列举的人民享有的每一项自由权利后

^①《中国制宪史资料汇编》，第 548 页。

面，都有“非依法律不得限制之”的字样，这种规定使国民党政权可以任意通过法律限制人民的权利。在真正实行宪政的国家中，宪法许可范围内具体法律的制定应该是为了保障宪法赋予人民的自由权利得到具体、更好地实现。而在国民党当局的逻辑中，宪法中的一点民主条文是用来装潢门面的，而实际法律所决定的人民无权的事实却是其统治的实质内容。如国民党的《危害民国紧急治罪法》、《维持治安办法》等等法律，对人民的自由权利进行了严格限制，使《五五宪草》规定的人民自由权利实际上化为一纸空文。这个时期国民党统治区的政治现实也证明了这一点。对人民的自由权利如何规定和保障，是检验和衡量宪法和宪政实质的根本标志之一。据此可以认为，《五五宪草》尽管自称要“还政于民”，而究其实，却难以说是真正以人民利益和民主政治为宗旨的宪法草案。

第二，关于国民大会。关于国民大会的组织，《五五宪草》规定：“每县市及其同等区域各选出代表一人，但人口逾 30 万者每增加 50 万增选代表一人。”孙中山曾主张凡自治完成之县，每县选举代表一人组织国民大会。这种一县一名代表的方法忽略了大县和小县的差别，使选举的基础不公允。《五五宪草》中的规定应视为对孙中山政体构想的一点变通，但这是技术上的。真正决定国民大会是否能有效运作的，是对其权限及会议、会期的规定。《五五宪草》只是笼统地规定了国民大会创制与复决法律的权利，没有如何具体行使的条文。《五五宪草》规定国民大会有任免总统、副总统、立法监察两院院长及罢免司法、考试两院院长的权力，这与孙中山的构想并不完全一致。孙中山在《建国大纲》中提出：“国民大会，对于中央政府官员，有选举权，

① 《中国制宪史资料汇编》第 550 页。

有罢免权。’^① 在这里孙中山虽然没有具体界定“中央政府官员”的范围，总统及五院院长由国民大会选举与罢免应该是其中的应有之义。《五五宪草》将任免行政院长及选任考试、司法两院院长的权力赋予总统，这就使总统代行了属于国民大会的部分政权。总统属于治权系统，以治权系统去行使政权系统的权力，这背离了孙中山提出的权能分治、以政权控制治权的原理，与孙中山五权宪法思想显然是不一致的。

《五五宪草》规定国民大会每三年开会一次，会期一个月，自行召集国民大会需要 2/5 以上代表同意。国民大会由于代表众多，机构庞大，常年开会不易，所以规定较长的会议周期本无可厚非。在西方实行议会制的国家中，议会也不是常年开会，在议会闭会期间，都设有常设委员会和常务委员会，以代行议会的实际职权，因此被称为“行动中的议会”。而国民大会的会议周期如此之长，却没有常设机构，这样就很难充分行使人民所赋予它的政权。这样的规定，必然使国民大会行使职权的机会甚少。关于国民大会的会期和职权，一直是宪法制定过程中一个争论颇大的问题。固然，孙中山生前确实未能对此做出具体规定，但在五权宪法思想中，始终突出强调人民有权的基本精神和原则，他反复申明，不仅国家权力来自人民、属于人民，而且人民应拥有实际的权力管理政府。具体言之，在县自治中由人民行使直接民权，以国民代表组成的全国国民大会为国家最高权力机关，行使中央统治权，中央政府各机关均产生于国民大会并对它负责。孙中山要求，无论政府的力量有多大，人民的政权应该而且可以管理政府的治权。他坚决反对不能为人民制约的万能政府。孙中山认识到西方代议制下和中国现实中人民无权的事实，因而坚决主

^① “国民政府建国大纲”，《孙中山选集》，第 603 页。

张人民有权和直接民权，这是孙中山五权宪法论基本精神和基本原则的精髓所在！可以说，贯穿于孙中山五权宪法思想中的最根本的原则是人民集权，国民大会集权。《五五宪草》中的有关规定，显然未对孙中山主张的关于国民大会的思想予以充分重视和认真贯彻，在这一点上，它严重背离了孙中山五权宪法学说所蕴含的最根本的革命民主主义原则。

孙中山提出五权宪法思想的初衷是解决人民与政府的矛盾，实现人民有权与政府有能的完美结合。他主张无论政府如何有能，都要受人民的制约和控制。这一原则体现在中央政府的组织上，就是国民大会应拥有对政府的控御权。因此，从权限和地位上看，国民大会与西方国家的议会是有原则不同的。在孙中山的五权宪法政体模式中，国民大会是国家最高权力机关，而西方国家的议会尽管权力很大，根据分权与制衡原则，议会要受到行政权、司法权的牵制，它所决定的东西或它本身，都有可能遭到合法的否定或被解散，故而它不是最高权力机关。国民大会作为最高权力机关，无疑应该具有驾驭政府的能力。在中央层次上，要实现国民大会集权与政府有能的完美结合，不仅需要实际制度上的规划和建设，而且还要有实际操作中的规范和技艺。真正继承孙中山的思想和原则，应是按他指引的方向知难而进，刻意追求，而不是否定。舍弃了这一点，便是对孙中山主张的背离。

第三，关于五院制。《五五宪草》规定设行政院、立法院、司法院、考试院、监察院，分别为中央政府行使行政权、立法权、司法权、考试权、监察权的机关，这与孙中山的设计是一致的，但在五院间的关系与运行机制上，《五五宪草》的规定与孙中山的五权宪法思想又存在着歧异。

在孙中山的五权宪法思想中，五院间的关系是职责分工，五权具有的权是政府办事的权。在孙中山看来，政府有五个权，就

是要有五种工作，要分成五个部门去做工。他强调五权之间既不相互侵越权限，又能分职任事，这与西方以相互监督制衡为特征的三权分立体制是不同的，前者是一个权与权之间合作协同发展的体系，后者则是一个猜疑的体系。在《五五宪草》中，立法院实际上成为一个具有和国民大会程度上不同的立法权的机关。宪草规定，“立法院有议决法律案，预算案、戒严案、大赦案，宣战案，媾和案，条约案，及其他关于重要国际事项之权”，^①除法律案、条约案总统可提请国民大会复决外，立法院对于总统提交的复议之案，经出席委员会 2/3 以上决议维持原案时，总统应即公布或执行之。这样，立法院实际上已超越了“能”的范围，具有了“权”的作用，形成了一个权力机关。这无疑违背了孙中山权能区分的原理，与他对政权治权关系的构想相左。由于立法院的超越，形成了立法院和以总统为首的行政院之间的制约关系。立法院有议决权，总统有提交复议之权，对于法律案和条约案还可以提交国民大会复决之。实际上，国民大会、立法院可以看作如同西方国家议会中具有不同立法地位的两院。另外，司法院有权解释法律，并宣布与宪法抵触的法律无效，总统则可以任命司法院长、副院长。以上这些，反映了五院中间存在三权分立制中的制衡原则，是以“权力对抗权力”。这和孙中山以政权控制御治权、治权中实行五权分立的主张明显不同。

第四，关于地方制度。对于中央与地方的关系，孙中山既反对中央集权，也不赞成地方分权，而主张中央和地方均权。他在《建国大纲》中提出：“中央与地方之权限采均权制度。凡事务有全国一致之性质者，划归中央；有因地制宜之性质者划归地方，

不偏于中央集权与地方分权。^①对此宪草规定凡事务有因地制宜之性质的，划为地方自治事项，“地方自治事项，以法律定之”^②。实际上把划定地方自治事项的权力交给制定法律的中央立法机关。中央立法机关既可拿法律规定地方自治事项，也可拿法律取消地方自治事项；可拿法律把某些事项划归地方，也就可拿法律从地方剥夺某些事项；可拿法律承认地方自治，也就可拿法律取消地方自治，“这是一种很明显的反对均权制度、取消地方自治的反动规定”^③。关于省制，宪草规定“省政府执行中央法令”，省长“由中央政府任命”，而没有规定省可以行使的权力。这样的规定明显倾向于中央集权，与孙中山的中央与地方均权的主张相左。

关于县制，孙中山主张县自治，实行直接民权。他认为在治国机关中，“除了宪法上规定了五权分立之外，最重要的就是县自治，行使直接民权”^④。这是孙中山主张的人民有权原则得以具体实施的重要途径。《五五宪草》对县自治和直接民权如何行使没有明确规定，只以“法律定之”敷衍了事，这就使县自治和直接民权的行使成为难以实现或遥遥无期的事情，而没有县自治和直接民权，就不会有真正的宪政和宪治的基础，就不会有孙中山所希望的真正民治的民国了。

其实，在宪草交由国民党中央审查以前，各稿都有关于地方政制的详细规定。如张知本所草拟的宪草初稿规定：省设省民代表会，代表全省人民行使省之政权，设省政府、省立法院、省监察院作为省治权机关；县设县民大会行使政权，设县政府、县立法院、县监察院

《国民政府建国大纲》。

② 宪草，第 104 条。

张友渔：“糊涂观念”，1946 年 4 月，《宪政论丛》上，第 301 页。

《国民政府建国大纲》。

作为县治权机关。在 1933 年 11 月立法院提出的宪草初稿草案与 1934 年 3 月立法院提出的宪草初稿中，都规定省设省议会，负责选举省长及其他地方事务；县设县议会，负责县自治事项。1935 年 10 月立法院根据国民党中央的意见而修正通过的宪草却完全删去了关于省、县议会会次、会期、职权及县自治事项的规定。这就使孙中山视为民国“基石”的县自治主张化为一纸空文。

由上所述，我们得出的结论是：《五五宪草》在根本精神与根本原则上，并没有依循孙中山的五权宪法思想。尽管《五五宪草》标榜“遵照创立中华民国之孙中山先生之遗教”而制定，宣称其为三民主义共和国，并在其中使用了选举、罢免、创制、复决等字眼，规定了国民大会以及五院制的中央政权体制，它主要是在形式上与孙中山的五权宪法论有某些相似，而这种相似并不能掩盖背离孙中山五权宪法思想的实质内容。

（3）若干评价

综上所述，《五五宪草》在根本精神与根本原则上与孙中山的五权宪法思想有较大背离。之所以出现这种情况，是有深刻的历史原因的。

自训政体制建立以来，县自治进展缓慢，国民党第五次全国代表大会承认当时全国连一个县的县自治也没有建成，而在政权体系中也一直没有人民代表机关的设置。国民党紧抱着训政体制不放，却没有遵照孙中山的建国理论致力于民主政治建设，为实现宪政做准备，而是力图维护国民党的一党专制。在国难当头，党内外强烈要求实现民主宪政的压力下，国民党中央被迫宣布起草宪法，实行宪政，但并没有实现宪政的决心和诚意。在宪草起草过程中，从立法院起草、审查，到国民党中央审查，再到公布，历时 3 年有半。这漫长的起草与审议，似乎是对宪法的尊重，其实反映了国民党对结束训政的忧心忡忡，其真正意图，正是尽可能地拖延训政寿命，

维持统治。而在制定宪草时，国民党一方面希图把权力控制在手中；另一方面又尽力强化作为总统个人的权力。在宪草初稿中规定的是行政院负实际责任的制度，总统并无多大权力。应当说这样的规定与孙中山的设想是较为接近的。但在初稿修正案中，总统即兼行政首脑总揽行政权，行政院长、政务委员由总统任免，行政院长、政务委员、各部部长、委员会委员长对总统负责。另外，在宪法草案送交国民党中央审查以前，还有“军人非解职不得当选为总统及副总统”的限制，经国民党中央第一次修正后的宪法草案，则把这一条完全删去。以上这些，都为个人集权，尤其是为蒋介石继续垄断大权创造了条件。

孙中山五权宪法思想中对政体构想的不完备也为《五五宪草》的背离提供了可能。五权宪法思想是孙中山对其最新式民主共和国构想的理论表述，是关于理想共和国的整体方案。由于主客观条件的限制，这一方案主要停留在思想的层次而未及付诸实践，因此缺乏实践的检验以及在实践检验基础上的调整与完善，这就使孙中山的五权宪法思想还难以成为一套成熟的理论，其中甚至有自相矛盾的地方。如孙中山对国民大会只是作了大体的设计，而对其会次、会期、常设机构以及具体运作程序等尚缺乏具体论述。又如孙中山在《建国大纲》中规定中央政府官员由国民大会选举和罢免，而在《中国革命史》一文中却规定除总统、立法委员由人民选举产生外，其余三院院长都由总统提请立法院之同意任命，国民大会的职权仅为修改宪法及制裁公仆之失职。尽管孙中山的理论本身有不完善的地方，人民有权与五权分立无疑是孙中山始终坚持的原则，是贯穿于五权宪法思想中的灵魂。如果舍弃了这些基本原则，就是对孙中山思想的背离。而国民党当局往往只抓住孙中山言论中的只言片语，却不理睬蕴含于其中的基本精神与基本原则，所以《五五宪草》中出现对孙中山思想的

背离就不足为怪了。国民党的根本错误在于既打着孙中山的旗号，却没有真正执行孙中山五权宪法论的精神，结果便造成了一个貌合神离的《五五宪草》。

2. 其他措施

除制定《五五宪草》外，国民党在 1935 年 11 月召开的第五次全国代表大会上通过《实施宪政程序暨政治制度改革案》，决定设立一“宪政开始时期”作为由训政到宪政的过渡阶段。“宪政开始时期”是孙中山在《建国大纲》中提出的，计划在一省全数之县达到完全自治时实行，以为实现宪政做准备，这一阶段要实行与前一阶段不同的政治体制。国民党承继了这一提法，它规定宪政开始时期分为宪政开始筹备时期与正式开始时期两个阶段，前者期限为 1 年，后者为 4 年。这一时期的主要工作是分期归政于民，其程序是由下而上，第一期完成乡村自治，第二期完成县省自治，最后召开国民大会。这一时期的政治制度要做相应调整，在中央设中央监政会议作为代表人民行使政权的最高权力机关，由国民党全国代表大会选举的中央委员全体组成；每两年中央监政会议应召集一次国民代表会，国民代表会由全国人民选举产生，主要职权为听取政府的施政方针及施政状况报告，对政府提出建议，对政府向中央监政会议提出弹劾案。国民政府采取总统制，省设监政会议作为省的权力机关，由省党部主管人员为当然委员，县仍保持原有的自治组织，在中央与省县设全国自治监理委员会及自治监理处作为办理自治与筹备民意机构的组织。可以看出，国民党虽然袭用了孙中山提出的宪政开始时期的名称，其具体内容与根本精神与后者却是有所不同的。孙中山规定要在一省全部之县完全达到自治才能进入宪政开始阶段，而当时的国民党中国尚未有一县完成自治；孙中山设立这一阶段的目的是逐步实现军权、党权向民权的过渡，而国民党虽也规定要由上

而下让渡政权，但具体的制度设计表明他们仍将政权牢牢抓在自己手中。如代表人民行使政权的中央监政会议由国民党全体中央委员组成，省监政会议由省党部主管人员组成，这样权力仍控制在国民党手中，只是加上了监政会议的名号，至于两年一届的国民代表会只是一个建议机构，并没有实际权力。因此，国民党关于宪政开始时期设计的实质仍是国民党的一党专制，在政治体制方面并没有迈向民主，这与孙中山设立这一阶段的初衷不同。

孙中山规定在训政结束后要召集国民大会确立宪政制度，国民党在国内外压力下，宣布遵照孙中山的遗教筹备国民大会。1936年5月国民政府公布了《国民大会组织法》与《国民大会代表选举法》，后于1937年5月由国民政府修正公布。按照上述两部法律，国民大会的职权为制定宪法并决定施行日期；国民大会的代表由人民选出的共1200名，由政府指定的240名，国民党的中央执行委员、中央监察委员及候补执监委员为当然代表；国民大会代表采取区域选举、职业选举、特种选举三种办法，各选举区由该区的乡、镇长联合推出十倍于该区代表名额的候选人进行竞选。《国民大会代表选举法》于1936年7月1日施行，后因全面抗战爆发而停顿。关于国民大会的召集日期，国民党曾于1932年的四届三中全会上决定1935年3月召开国民大会，1935年12月国民党五届一中全会又决定于1936年11月12日开国民大会，此后便一再延期，直到抗战结束后国民党一手操办的国民大会才得以召开。

综上所述，“九一八”事变后，国民党在内外压力下，曾被迫对训政体制进行若干调整并进行了由训政到宪政的筹备，这些工作多停留于纸面上，缺乏实质性的制度变革。因此到全面抗战开始时，国民党的训政体制并没有发生根本变化，其核心仍是国民党的一党专制与人民的无权。

二 训政体制的变异

“七七事变”爆发后，中国开始全面抗战，国民党的政治体制也因应形势变化不断调整，逐渐过渡到“战时体制”。国民党在“抗战建国纲领”中确定的抗战时期政治建设原则包括“改善各级政治机构，使之简单化、合理化，并增高行政效率，以适合战时需要”，“实行以县为单位，改善并健全民众之自卫组织，施以训练，加强其能力，并加速完成地方自治条件，以巩固抗战中之政治的、社会的基础，并为宪法实施之准备”，“组织国民参政机关，团结全国力量，集中全国之思虑与见识，以利国策之决定与推行”^①。从其标榜的原则看，国民党在适应战时需要调整政治体制的同时，仍宣称要继续进行地方自治建设，为实行宪政做准备，说明其没有公开放弃由训政到宪政过渡的规划。此后国民党政治体制的发展呈现出两种趋向，一为集权化趋向，一为民主化趋向。前者主要表现为蒋介石个人独裁地位的确立与中央集权的加强。在抗战期间，蒋介石先后担任国民党总裁、国防最高委员会委员长、军事委员会委员长、国民政府主席，还有多个兼职，集党、政、军大权于一身，成为名副其实的最高元首。另外中央加强了对地方的控制，如1941年国民党规定原来归省的田赋由中央接管，使省失去一项最重要的财源，加强了省对中央的财政依赖；1942年又取消省政府的单独预算，省预算被包括进国家预算之中，削弱了省政府的自主权。民主化趋向主要表现为国民参政会和地方参议会的建立。与前者相比，这一趋向更多是形式上

^① “抗战建国纲领决议案”，1938年4月国民党临时全国代表大会通过，《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第486页。

的，因为根据国民党的规定，国民参政会和地方各级参议会只是国民党政权的咨询机关，不具备领导制约国民党政权的实际权力。相比之下，国民党政权的集权化是主要趋向，民主化则是极其有限的，不足以影响国民党政治体制的实际运行。

在地方，国民党宣称继续建设地方自治，为此颁布了“县各级组织纲要”，实行“新县制”。这一纲要总结了抗战前建设县自治的经验教训，明确承认县为自治团体和法人，从法律上确立了县的自治地位，这较以前是一个进步。而实质上，国民党仍规定在乡镇以下编组保甲，使保甲组织成为地方自治的核心组织。保甲的主要任务，是对地方居民实行“管、教、养、卫”，加强国民党政权对基层的控制；同时在保甲以内举办联保连坐，让地方居民保证“绝无作汉奸间谍盗匪及捣乱地方情事，并随时共负防范搜查之责”^①。保甲制的广泛推行，是对传统专制制度的回归，与自治是难以融合的。县政府虽然成为领导和办理地方自治的机构，但仍然负有承上级之命办理政务的义务，事实上后者超越了前者，如当时对此深有感触的地方行政官吏所言，“现在政令浩繁，中央及省委办事项，几乎忙的喘不过气来，剩余的精力，用来办理全县自治事项，是极有限的”。^②在此情况下直到1947年国民政府宣布宪政即将开始时，国民党学者不得不承认“训政二十年，至今还没有一县达到了建国大纲所规定的自治程度，而‘一省全数之县皆达完全自治’者，更是绝对没有，因此也就没有一省达到了宪政开始时期”。^③

抗战胜利后，国民党迫于国内外各种压力，不得不继续着手

① 《非常时期各地举办联保连坐注意要点》，内政部 1938 年 1 月颁行。

② 徐实圃：“县制改建中资治管窥”，《地方制度改进专刊》第 99 页。

③ 李时友：“训政的经过与检讨”，《东方杂志》第 44 卷 2 号，1948 年 2 月出版。

筹备宪政。1946 年底，国民党单方面召开所谓的“制宪国大”，通过了《中华民国宪法》并于次年公布。1948 年，国民政府召开“行宪国大”，宣布开始宪政，在此前后又进行了改组政府、选举总统等围绕实行宪政的制度变革。从形式上看，有了宪法、民选的总统和政府，中国确乎可以进入“宪政”了，而考诸实际，国民党的一党专制与蒋介石的个人独裁统治始终没有根本改变，民主宪政的基础尚未确立。如果说在训政阶段，国民党是以训政之名行一党专制之实的话，那么“现在则是以宪政为名而由国民党实行一党专政。所以训政虽然结束而一党专政则仍如故”^①。

从纸面上看，《中华民国宪法》确实吸取了由当时各派政治力量协商制定的“政协宪草”的某些内容，反映了抗战胜利前后国内外各界的民主要求。这部宪法改变了《五五宪草》所确定的总统独裁政体，规定了近似内阁制的政体模式，引入了一些西方分权制衡的精神。如果这样一部宪法能够得到切实实行的话，中国的民主宪政多少会有所进步，但在这一由训政向宪政过渡的关节点上，蒋介石又暗示僚属在“行宪国大”上通过所谓的《动员戡乱时临时条款》，赋予总统以超越一切之上的最高权力，“俾得任意对人民之财产屠杀掠夺”^②，从而将宪法中的一点民主内容销蚀殆尽。蒋介石在抗战时期形成的个人独裁体制通过这一条款得以在宪政的幌子下延续下来，国民党的一党专制统治也借助蒋个人独裁的形式继续存在。至于所谓的改组政府也是由国民党单方面进行的，“尽管有所谓‘无党派’的人士参加，仍是骗不了人的，因为它的本质仍是一党独裁”。^③ 专制与

张君勱：“结束训政与开放党禁”，《自由评论》第 1 期，1935 年 11 月出版。

沈钧儒：“就南京非法选举‘总统’，发表的谈话”，1948 年 4 月 21 日，周天度编：《沈钧儒文集》人民出版社 1994 年版，第 573 页。

沈钧儒：“对国民党片面召开‘国大’的意见”，1946 年 7 月 13 日，《沈钧儒文集》第 522 页。

民主势同水火，在专制之下任何实现民主宪政的努力只能是徒劳无功，付之东流。国民党“行宪”之后，随着统治的崩溃，更是直接抛开了宪政的名号，公开成立了“国民党非常委员会”，其权力与以前的中央政治委员会大致相同，将训政时期的一党治国形式又照搬过来，把国民党的一党专制从幕后推向前台。

通过 1937 年后国民党的“宪政”表演可以看出，要实现由训政向宪政的过渡，关键在于主政者国民党及其首脑的实际行为。如果国民党死死抱住政权不放，不改变一党专制和蒋介石个人独裁的统治形式，则任何宪政的努力都难免流于形式。国民党及蒋介石在实行宪政问题上，其实际作为是将一党甚至个人私利置于国家和民族的利益之上，违背历史发展的潮流，而宪政的发展浩浩荡荡，必然会冲决一切前进的障碍，这也决定了国民党政权在中国大陆统治的命运。

结 语

—

在中国现代政治制度史上，国民党的训政体制是一种较有特点、较成系统的政治体制。它以孙中山的训政思想为理论基础，在一定程度上按这一理论进行了政治架构，实行了五院制与以党治国，由政府主导进行了县自治建设。从形式上看，这些在中国历史上都是比较新鲜的政治建制与政治现象。戊戌以来，从清末新政到北洋军阀统治时期，中国的政治制度发展倾向于学习外国特别是西方的政治制度，正如学者所言“自民国肇造迄南京国民政府成立之前，其间十余年中，中央政治制度大半模仿欧美所行之制度，但多忽视我国固有之传习，缺乏一贯的立国精神，未能适合我国国情”^①。如清末效仿日本举办地方自治，辛亥以后移植西方的议会制与内阁制等，这种效仿与移植是中国社会由传统走向现代之时政治制度发展稚嫩的表现。孙中山以五权宪法理论为核心的政治思想的形成，为中国的政治制度发展由照搬西方到探索具有中国特色的政治建制、由稚嫩走向成熟提供了一种可能。

从总体上看，国民党的训政体制在形式上部分实践了孙中山

杨幼炯：《当代政法思潮与理论》，台湾中华书局 1965 年版，第 391 页。

的训政构想，如设立五院制，建设县自治等，但这种实践主要是形式上的，在根本精神和根本原则方面，它与孙中山的训政构想相距甚远。

(1) 在孙中山的政治思想包括训政构想中，人民有权是贯穿其中的一条基本原则。在训政设计中，这一思想主要体现在建设县自治、保障人民的自由权利等内容中。首先，关于县自治。在孙中山看来，训政时期的中心工作就是建设县自治，提高国民的政治意识和政治能力，奠定民主基础，从而由下而上地过渡到宪政阶段。如前文所述，国民党也曾进行了县自治建设，结果以失败告终，这其中尽管有客观原因使然，但国民党的主观作为是难辞其咎的。县自治的失败充分反映了国民党对待孙中山思想的矛盾心态，即一方面打起“遵循孙中山遗教”的招牌以骗人耳目；另一方面又对孙中山思想中的民主内容心存畏惧，牢牢抓住手中权力不放，结果造成表面遵循、内里违背的矛盾状态。其次，关于人民的自由权利。孙中山主张对人民的自由权利进行充分保障，国民党除对人民的自由权利进行种种限制外，还超越法律之外对人民权利肆意践踏。当时的评论充分反映了这种情况，“吾人就往察来，号为法律所赋予之人权，终不过抽象之名称……方今全国各处，囹圄为满，诉讼繁滋，或以党案牵连，或以反动勾致，或以位卑而代人受过，或以无证而久羁不决，成年累月，日久相忘，生命自由，无辜断送”^①，“民权之摧残久矣！而其尤普遍尤痛切者，则为关于人民身体不法的摧残！其最多之例，则公安局等任意滥行羁押，不送法庭，以及法庭羁押不审”^②。人民的自由权利连最基本的保障都没有，更谈不上充分保障了。

^① “人权保障之真实效力”，《论评选辑》第2册，第646页。

^② “望人人牢记约法第八条”，《论评选辑》第2册，第679页。

(2) 国民党在中央政府建立了五院制，这在形式上部分体现了孙中山五权分立的政府设计，但从五院制的实际运行看，国民政府五院的权力受到国民党中央的过多制约，不能独立行使五权。如行政权，重大事务要由国民党中央决定；立法权，重要法规由国民党中央直接制定，或由其确定原则立法院制定具体草案后由其审查通过；考试权，仅适用于一般的技术性官僚，重要政务官要由国民党中央选任；监察权，国民党中央实际上拥有对政府的最高监察权，国民党的各级监察委员会也拥有对政府的监察权，这使国民政府的监察权大为缩小，而且其权力行使还要受到国民党中央的限制。因此，五院虽然都是国民政府的所谓最高机关，却并不享有独立决定国家重要事务的权力。国民党中央作为国家的政治指导机关，本不应直接涉足国家政务。在孙中山的训政设计中，训政时期要实行以党治国，其用意是保证训政进行的方向，并未主张由国民党直接决定和处理国家事务。在现代政治中，政党与政府有着不同职能与分工，国民党合二者为一，不但破坏了五权分立原则，也造成政府的低效。另一方面，在国民党政权中，蒋介石的个人威权不断加强，他可以将个人威权凌驾于五权之上而使五权形同虚设。蒋介石是一个封建专制思想极重的人，喜欢专断，排斥分权与制度制约，正如何廉所评价，“他不懂得制度和使用权度。……—谈到许多事情该制度化的时候，他的注意力就会向别处转移。……从根本上说，他不是个现代的人，基本上属于孔子传统思想影响下的人。他办起事来首先是靠人和个人接触以及关系等等，而不是靠制度”。^① 蒋介石的个人威权的不断加强及专断作风使五权的独立程度更加微弱。可以看出，国民政府五院的权力空间非常狭小，各个权力也不能独立行

《何廉回忆录》，中国文史出版社 1988 年版，第 117 页。

使，这样的五院制体现出的是极其有限的“五权分立”。

(3) 关于以党治国。孙中山曾主张“将党放在国上”，比西方国家的政党政治“握权更进一步”，希望通过革命政党的有力领导保证国家前进的方向。在国民党的党治体制下，国民党代表全体国民行使政权，国民党全国代表大会及国民党中央是全国的最高权力机关，这在一定程度上实现了孙中山的上述两点主张。孙中山主张以党治国的方式应是“党义治国”而非“党员治国”，即国民党主要对国家进行政治指导而不是直接参与国家的具体管理。而国民党的训政体制下，国民党中央却控制着许多具体权力。孙中山主张训政时期要由党与政府指导和训练人民行使政权，从未主张由党或政府代替人民行使政权。孙中山在晚年大力倡导召开国民会议，以此决定国家的重大事务，这表明孙中山希望在全国县自治未能普遍建立时，以职业团体代表来代表人民行使政权。在上述这些方面，国民党的以党治国显然与孙中山的构想相悖。这充分说明了国民党政权对待孙中山思想的实用态度，即有利于己的则充分发挥，不利于己的则弃之不顾。这种方式是对前人思想的背离，也难以获得人民的真正认同。

总之，国民党训政体制与孙中山训政构想的关系可用“貌合神离”来概括，即国民党政权主要实行了孙中山构想中有利于或不影响其统治的方面，而对孙中山思想中进步民主的精神和原则或抛之一边，或流于形式。这种实用主义的做法固然可以稳固政权于一时，从历史长时段的发展来看，它终会付出高昂的代价。人类历史的发展过程中，总要不断继承与发展前人的思想成果，这种继承与发展的标准应该是是否有利于整个民族的发展和社会的进步。国民党政权将政权本身的狭隘利益置于国家与社会发展的整体利益之上，在社会的长期发展中必然会失去存在合理性而被历史无情抛弃。

二

近代以来，中国现代化的脚步艰难迈出。南京国民政府成立前，中国一系列的现代化举措多由政府发动实施，如清末新政、北洋军阀时期时断时续的地方自治运动、亦真亦假的制宪活动等。南京国民政府时期中国现代化运动的一个重要特征，是党权的兴起，担当起现代化的领导角色。那么以国民党的“党治”为核心的训政体制是否能担当起领导重任，其效能如何？下文试从政治现代化的角度作一粗浅分析。

(1) 在训政体制下，国民党确立了一党专制制度，并逐渐向蒋介石的个人独裁演变，从而形成高度集权局面。在后发展型现代化国家中，在现代化的起步阶段，类似的集权统治屡见不鲜。如在印尼、韩国等国家，在现代化初期都曾建立过高度集权的所谓“威权主义政权”^①。通过这种集权，执政者实行对社会的严密控制，使国家各项政策能够确保得以实施，同时有效克服现代化初期带来的种种问题，避免社会震荡，保持社会稳定，为社会发展提供良好的外部环境。

国民党虽然建立了高度集权的统治体制，但本质上却是一个脆弱的政治体系。国民党严密控制了中央权力，但缺乏社会基础。如前文所述，它的地方组织极为涣散，地方党部只能在部分地区建立，组织活动不健全，缺乏工作效能，党员素质普遍低下，缺乏社会号召力。对此当时人有评论认为“宁独党对国家无统治之力，抑且即党内统制亦不可能。以元老自命者，未尝遵守党的纪律，服从党之指挥；而一般党员，则又各纵其类，各有所

罗荣渠：《现代化新论续篇》，北京大学出版社 1997 年版，第 83 页。

属，派系林立，团体纷歧”^①。这些因素使国民党不但缺乏一个执政党应有的力量，更缺乏必要的社会凝聚力，因此它无力承担动员、领导社会发展的政党功能。在政府方面，一方面国民政府受到国民党的严密控制，成为其附庸，政府功能的发挥受到严格约束；另一方面，中央政府直接控制的地区有限，长期局限于长江中下游数省，使中央政府难以从全国范围内获得财政收入，也让中央的政令无法在全国普遍得以实行。因此虽然国民党在训政时期建立了高度集权统治，但国民党及其政府的能力非常低下，承担不了领导国家迈向现代化的重任。

(2) 在政治发展方面，国民党围绕“训政”，宣称要对国民进行政治训练，定期还政于民，这一吸取了中国古代政治经验的政治发展模式是世界政治史上的特有现象。这一模式在理论上不无可取之处，在实践上却难以成功，因为训政体制向宪政的过渡存在着自身难以解决的深刻矛盾。在训政体制下，国民党严密控制着国家权力。在由训政到宪政的过渡中，让国民党主动放弃权力、实行民主在实践中是极为困难的。众所周知，权力具有独占性和扩张性，权力的背后代表着利益，出让权力就意味着放弃利益，因此让当政者主动放权困难重重。对此，西方学者认为人性本恶，为避免专制发生，就设计出种种制度规范来制约权力，防止权力独占。而在国民党的一党专制体制下，体制内没有权力制约机制，体制外更缺乏有效的监督和制约。在此情况，缺乏推动国民党由训政过渡至宪政的制度保障，要依靠国民党主动自觉来达到宪政事实上难以实行。在为人称道的一些实行“威权主义政权”的后现代化国家，其民主进程也是艰难曲折的。这些国家现代化初期的高度集权开始主要满足了经济发展的需要，但在经济

^① “中国究何以为治”，《国闻周报》第 11 卷第 2 期。

起飞以后，高度集权的统治体制已逐渐丧失其合理性，执政党和政府并没有主动开放政权，实行民主，而是抓住权力不放，继续高压统治。随着经济的进一步发展，市民社会日趋成熟，国内民主势力和民主要求不断高涨，争民主的斗争愈演愈烈，当政者才不得不逐渐实行一些民主措施。这些国家的政治发展历程表明，民主不是统治者主动给予的，只能由广大民众不断斗争才能争取的。国外的经验进一步证明，国民党的训政体制要顺利走向民主宪政缺乏现实基础。

国民党在长达 20 余年的训政中，在集权方面不遗余力，在民主方面却步履缓慢。国民党宣称在训政时期要对人民施以政治训练，提高他们的政治意识和能力，为宪政奠定基础，但这一承诺既缺乏实际内容又没有实际效果。国民党主要利用“训政”的名义使其对权力的独占合法化，对“训政”的根本内容即训练民众多流于形式。国民党所做的主要是在部分地方设立了一些民众教育馆、图书馆、演讲所之类，局限于口头纸面上的宣传，没有给予人民以实际的锻炼。因此训政的主旨即训导人民并没有实现。在民主制度方面，国民党在抗战时期建立了国民参政会和部分省份的临时参议会，这些机构纯为咨询机构，缺乏制约国民党和政府实际权力。国民党的上述措施表明，其训政实践在推动中国的政治现代化方面是失败的。

孙中山先生创设了训政理论，希望以此在中国顺利实现民主宪政。他的设想是积极的，但忽略了政治发展中的种种困难。事实证明，仅仅依靠训政，依靠国民党的自觉来实现中国的政治现代化的实践并不成功。推动政治发展，只能以经济发展为基础，以法律制度建设为保障，除此之外的任何主观臆想都是靠不住的。

参考文献

(按汉语拼音字母顺序排列)

一 文献资料

贝华主编：《蒋委员长全集》，文化编译馆 1937 年版。

财政部财政科学研究所与中国第二历史档案馆合编：《国民政府财政金融税收档案史料（1927—1937）》，中国财政经济出版社 1997 年版。

蔡尚思主编：《中国现代思想史资料简编》第 3 册，浙江人民出版社 1983 年版。

《昌乐县续志》（山东），1934 年铅印本。

陈公博：《苦笑录》，现代史料编刊社 1981 年版。

《陈铭枢回忆录》中国文史出版社 1997 年版。

董霖：《六十载从政讲学》，台湾商务印书馆 1991 年版。

广西统计局编：《第一回广西年鉴》，广西统计局 1933 年出版。

广西统计局编：《第二回广西年鉴》，广西统计局 1935 年出版。

桂崇基：《中国现代史料拾遗》，台湾中华书局股份有限公司 1989 年版。

国民会议实录编辑委员会编：《国民会议实录》。

《国民政府县行政法》 民国法政学会 1929 年版。

《何廉回忆录》 中国文史出版社 1988 年版。

湖南省政府秘书处第五科编撰：《湖南年鉴》（1933），湖南省政府秘书处 1934 年印行。

《胡汉民先生文集》（4 册），台湾国民党中央党史会 1978 年编辑出版。

蒋梦麟：《现代世界中的中国——蒋梦麟社会文谈》，学林出版社 1997 年版。

《蒋廷黻回忆录》，台北传记文学出版社 1979 年版。

季啸风、沈友谊编：《中华民国史料外编》，广西师范大学出版社 1997 年版。

孔庆泰编选：《国民党政府政治制度档案史料选编》（上、下），安徽教育出版社 1994 年版。

《李宗仁回忆录》，华东师范大学出版社 1995 年版。

《林县志》（河南），1932 年石印本。

《临清县志》（山东），1934 年铅印本。

《陵县志》（山东），1936 年铅印本。

刘寿林、万仁元等编：《民国职官年表》，中华书局 1995 年版。

刘振东主编，焦如桥编辑：《县政资料汇编》（上、下），中央政治学校研究部 1939 年出版。

《民国阜宁县新志》（江苏），1934 年铅印本。

缪全吉编著：《中国制宪史资料汇编》，台湾国史馆 1991 年版。

《牟平县志》（山东），1936 年铅印本。

宁夏回族自治区政协文史资料委员会主编：《宁夏三马》，中

国文史出版社 1988 年版。

荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上、下），光明日报出版社 1985 年版。

《孙中山全集》 1—11 卷，中华书局 1981—1986 年版。

上海申报年鉴社编辑：《申报年鉴》（1934、1935、1936），申报馆 1934、1935、1936 年版。

沈乃正编：《中国地方政府资料》（国立清华大学讲义）第 1 册，清华大学 1935 年印。

时希圣：《戴季陶言行录》，上海广益书局 1929 年版。

苏松芬编：《现行地方自治法令解释汇编》，商务印书馆 1934 年版。

《文史资料选辑》及各地文史资料选辑相关各辑。

文公直编著：《区乡镇自治丛书》（6 册），上海时还书局 1933 年版。

《西华县续志》（河南），1938 年铅印本。

《香河县志》（河北），1936 年铅印本。

谢泳编：《罗隆基：我的被捕经过与反感》，中国青年出版社 1999 年版。

行政院编：《国民政府年鉴》 行政院 1943 年印。

徐百齐编：《中华民国法规大全》（1—10 册），商务印书馆 1937 年版。

杨睿熙编：《杨永泰先生言论集》，台湾文海出版社 1966 年版。

袁清平、李剑萍合编：《胡汉民先生名著集》，军事新闻社 1936 年版。

曾继吾编：《湖南各县调查笔记》，1935 年湖南和济印刷公司铅印本。

《张奚若文集》清华大学出版社 1989 年版。

《张治中回忆录》文史资料出版社 1985 年版。

张其昀主编：《先总统蒋公全集》，台湾中国文化大学出版社 1984 年出版。

赵如珩编：《江苏省鉴》，新中国建设学会 1935 年版。

《浙江省景宁县续志》，1933 年刊本。

中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑，江苏古籍出版社 1994 年版。

中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会编辑：《革命文献》（相关各辑），台湾中央文物供应社 1978 年版。

《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议记录》，国民党中央秘书处编辑，提案审查类第 56 页。

《中华民国史事纪要 初稿》，1928—1936 年卷，台湾中华民国史料研究中心出版。

《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1934 年版。

周天度编：《沈钧儒文集》，人民出版社 1994 年版。

二 参考论著

薄贵利：《集权分权与国家兴衰》，经济科学出版社 2001 年版。

陈秉渊：《马步芳统治青海四十年》，青海人民出版社 1986 年版。

陈念中：《地方自治简述》，商务印书馆 1942 年版。

陈茹玄：《中国宪法史》，台湾文海出版社 1966 年版。

陈瑞云：《现代中国政府》，吉林文史出版社 1988 年版。

陈小京等：《中国地方政府体制结构》，中国广播电视出版社 2001 年版。

陈之迈：《中国政府》（3册），商务印书馆 1946 年版。

程方：《中国县政概论》，商务印书馆 1939 年版。

程懋型：《剿匪地方行政制度》，中华书局 1936 年版。

戴惠珍等：《安徽现代史》，安徽人民出版社 1997 年版。

董霖：《战前之中国宪政制度》，台湾世界书局 1968 年版。

董翔飞：《地方自治与政府》，台北五南图书公司 1982 年版。

费孝通：《江村经济—中国农民的生活》，商务印书馆 2002 年版。

高应笃：《地方自治学》，台湾中华书局 1982 年版。

郭定平：《政党与政府》，浙江人民出版社 1998 年版。

郭绪印：《国民党派系斗争史》，上海人民出版社 1992 年版。

贺渊：《三民主义与中国政治》，社会科学文献出版社 1998 年版。

胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社 1998 年版。

黄伦：《地方行政论》，正中书局 1942 年版。

金德群：《民国时期土地问题》，红旗出版社 1994 年版。

荆知仁：《中国立宪史》，台北联经出版事业公司 1984 年版。

李进修：《中国近代政治制度史纲》，求实出版社 1988 年版。

李景鹏：《中国政治发展的理论研究纲要》，黑龙江人民出版社 2000 年版。

李芦洲：《国民政府的政绩》，中央书局 1934 年初印，真理社 1946 年翻印。

李学训：《现行地方民意机构与制度》，中华书局 1946 年版。

林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社 1998 年版。

刘伟、饶东辉：《中国近现代政体发展史》，华中师范大学出版社 1998 年版。

罗荣渠、牛大勇：《中国现代化历程的探索》，北京大学出版

社 1992 年版。

罗志渊：《中国宪法与政府》，台湾正中书局 1976 年版。

钱端升等：《民国政制史》（上、下），商务印书馆 1939 年初版，1946 年增订再版。

钱端升：《钱端升学术论著自选集》，北京师范学院出版社 1991 年版。

邱钱牧：《中国政党史》，山西人民出版社 1991 年版。

瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版。

孙科：《宪政要义》，商务印书馆 1944 年版。

沈松林：《地方自治概要》，国民出版社 1939 年版。

施雪华：《政府权能理论》，浙江人民出版社 1998 年版。

施养成：《中国省行政制度》，商务印书馆 1947 年版。

台湾中华文化复兴运动推行委员会编：《中国近现代史论集》第 25 编（建国十年），台湾商务印书馆 1986 年版。

王沪宁：《当代西方政治学分析》，四川人民出版社 1988 年版，第 97 页。

王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年再版。

王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版。

王永祥：《戊戌以来的中国政治制度》，南开大学出版社 1991 年版。

王永祥：《中国现代宪政运动史》，人民出版社 1996 年版。

魏宏运：《二十世纪三四十年代冀东农村社会调查与研究》，天津人民出版社 1996 年版。

闻均天：《中国保甲制度》，商务印书馆 1935 年版。

韦杰廷、陈先初：《孙中山民权主义探微》，广西师范大学出

版社 1995 年版。

吴大英等：《西方国家政治制度剖析》，经济管理出版社 1996 年版。

吴经熊、黄公觉：《中国制宪史》，商务印书馆 1936 年版。

谢庆奎等：《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社 1995 年版。

谢振民：《中华民国立法史》，正中书局 1937 年版，中国政法大学出版社 2000 年再版。

辛向阳：《百年博弈—中国中央与地方关系 100 年》 山东人民出版社 2000 年版。

许纪霖、陈达凯等：《中国现代化史》第 1 卷，上海三联书店 1995 年版。

徐矛：《中华民国政治制度史》，上海人民出版社 1992 年版。

徐宗勉、张亦工等：《近代中国对民主的追求》，安徽人民出版社 1996 年版。

薛暮桥：《旧中国的农村经济》，农业出版社 1980 年版。

薛暮桥、冯和法：《〈中国农村〉论文选》上下册，人民出版社 1983 年版。

杨懋春：《一个中国村庄：山东台头》，张雄等译，江苏人民出版社 2001 年版。

杨幼炯：《近代中国立法史》，商务印书馆 1936 年版。

杨荫溥：《民国财政史》，中国财政经济出版社 1985 年版。

殷啸虎：《近代中国宪政史》，上海人民出版社 1997 年版。

张连红：《整合与互动——民国时期中央与地方财政关系研究》，南京师范大学出版社 1999 年版。

张鸣：《乡村社会权力和文化结构的变迁》，广西师范大学出版社 2001 年版。

张友渔：《宪政论丛》上册，群众出版社 1986 年版。

政治通讯月刊社编：《县政问题》，政治通讯月刊社 1935 年版。

《中国大百科全书政治卷》，中国大百科全书出版社 1992 年版。

中山文化教育馆编辑：《地方制度改进专刊》，中华书局 1943 年版。

周异斌主编：《中国地方行政制度讨论集》，第 1 集，中央政治学校毕业生指导部 1944 年版。

朱汉国：《南京国民政府纪实》，安徽人民出版社 1993 年版。

〔美〕阿瑟·恩·杨格：《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》，陈宪泽等译，中国社会科学出版社 1991 年版。

〔美〕杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社 1996 年版。

〔美〕费正清：《剑桥中华民国史》，中国社会科学出版社 1993 年版。

〔美〕亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店 1989 年版。

〔美〕黄仁宇：《放宽历史的视界》，中国社会科学出版社 1998 年版。

〔美〕黄仁宇：《关系千万重》北京三联书店 2001 年版。

〔美〕J. 米格代尔：《农民、政治与革命——第三世界政治与社会变革的压力》，李玉琪、袁宁译，中央编译出版社 1996 年版。

〔美〕加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小 G. 宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社 1987 年版。

〔美〕孔飞力：《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》，谢亮声等译，中国社会科学出版社 1990 年版。

〔美〕马若孟：《中国农民经济》，史建云译，江苏人民出版社 1999 年版。

〔美〕帕克斯·M. 小科布尔：《江浙财阀与国民政府》 蔡静仪译，南开大学出版社 1987 年版。

〔美〕施坚雅：《中国农村的市场和社会结构》，史建云等译，中国社会科学出版社 1998 年版。

〔美〕西里尔·E. 布莱克：《比较现代化》，杨豫等译，上海译文出版社 1996 年版。

〔美〕易劳逸：《流产的革命——1927—1937 国民党统治下的中国》，陈红民等译，中国社会科学出版社 1981 年版。

〔日〕佐藤功：《比较政治制度》 法律出版社 1984 年版。

Eugen William Levich: *The Kuangsi Way in KuoMinTang China 1931—1939*. M. e. Sharp, Inc. 1993.

Hong-Mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927-1937*, Stanford University Press 1972.

Lucian W. Pye: *Aspects of Political Dvelopment*, Little-Brown and Company 1966.

三 参考文章（民国时期）

“安徽怀宁社会调查”，《政治月刊》第 1 卷第 3 期，1934 年 6 月出版。

包逸宇：“党治与民治”，《现代中国》2 卷 2 号，1928 年 8 月出版。

蔡培：“推进县自治之研究”，《内政研究月报》（创刊号），1935 年 9 月出版。

陈柏心：“民国以来的政治演变”，《东方杂志》第 44 卷第 4 号，1948 年 4 月出版。

陈迹：“地方行政改进论”，《河南政治月刊》第 7 卷第 2 期，1937 年 2 月出版。

陈克文：“四种政权的行使与训练”，《地方制度改进专刊》第 47 页。

陈世材：“改革中央政制刍议”，《中国新论》1 卷 8 号，1935 年 11 月出版。

戴建标：“改进地方自治之根本问题”，《地方自治》创刊号，1936 年 3 月出版。

杜光坝：“地方政治制度改进的问题”，《民族》第 3 卷第 5 期，1935 年 5 月上海出版。

方觉慧：“贵州省之现状”，《中央党务月刊》第 35 期，1931 年 6 月出版。

方其道：“河南各县县长的一个总批评”，《河南政治月刊》第 4 卷第 3 期，1934 年 3 月出版。

甘乃光：“中国内务行政最近的趋势”，《中央党务月刊》第 58 期，1933 年 5 月出版。

胡善恒：“平衡地方预算之方策”，《东方杂志》第 32 卷第 12 号，1935 年 3 月出版。

黄右昌：“县的法律地位及其权力”，《地方制度改进专刊》第 52 页。

“九江社会调查”，《政治月刊》第 1 卷第 6 期，1934 年 9 月出版。

李时友：“中国国民党训政的经过与检讨”，《东方杂志》第 44 卷第 2 号，1948 年 2 月出版。

鲁学瀛：“论党政关系”，《行政研究》第 2 卷第 6 期，行政院

行政效率研究会 1937 年 6 月出版。

马存坤：“非常时期之县长”，《河南政治月刊》第 6 卷第 4 期，1936 年 4 月出版。

“南昌社会调查”，《政治月刊》创刊号，政治通讯月刊社 1934 年 4 月出版。

齐之融：“第二次全国财政会议与河北省财政”，《河北月刊》第 2 卷第 8 期，1934 年 8 月出版。

“汝南县现状一瞥”，《河南政治月刊》第 2 卷第 6 期，1932 年 6 月出版。

孙兆昌：“新河县施政报告书”，《河北月刊》第 3 卷第 11 期，1935 年 11 月出版。

王赣愚：“中央与地方”，《东方杂志》第 35 卷第 23 号，1938 年 12 月出版。

吴昆吾：“中国今日司法不良之最大原因”，《东方杂志》第 32 卷第 10 号，1935 年 5 月出版。

萧文哲：“乡镇制度之调整”，《地方制度改进专刊》，中华书局 1943 年版。

徐实圃：“县制改建中资治管窥”，《地方制度改进专刊》第 99 页。

亦愚：“中国革命的危机”，《现代中国》1 卷 1 期，1928 年 5 月出版。

叶楚伧：“江苏省行政近况”，《中央党务月刊》第 27 期，1930 年 10 月出版。

阮毅成：“所企望于全国司法会议者”，《东方杂志》第 39 卷 8 号，1943 年 6 月出版。

张得善：“云南地方自治概观”，《地方自治》第 1 卷 2 期，1935 年 6 月出版。

赵纯：“南阳唐河间的农村现状”，《河南政治月刊》第4卷第4期，1934年4月出版。

赵如珩：“地方自治之实施的研究”，《复兴月刊》第1卷第11期，1933年7月出版。

张锐：“新政的透视和展望”，《行政研究》创刊号，1936年10月出版。

张鑫：“平衡地方收支方策之转变及其困难”，《政治评论》第161号，1935年7月4日出版。

张鑫：“县财政之窘困事实及其原因”，《政治评论》第170号，1935年9月5日出版。

张鑫：“县财政之窘困事实及其原因(续)”，《政治评论》第171号，1935年9月20日出版。

四 民国时期报刊

《大公报》(相关各期)

《地方自治》(季刊)，南京地方自治学会编，1935。

《东方杂志》第25—42卷。

《独立评论》，1935—1937。

《复兴月刊》第1卷。

《河北月刊》，河北省政府编，1933—1937。

《河南政治月刊》，河南省政府秘书处办公室编，1931—1937。

《内政调查统计表》，国民政府行政院内政部编，1933—1935。

《内政公报》内政部总务处第二科编，1929—1937。

《内政消息》，内政部总务司编，1934—1935。

《内政研究月报》，1935。

《三民主义月刊》，广州三民主义月刊社编，1933。

《申报》(相关各期)

《行政效率》，南京行政效率研究会编，1934—1935。

《行政研究》，行政院行政效率研究会编，1936—1937。

《政治季刊》，中央政治学校编，第1卷。

《政治月刊》，南京政治通讯月刊社编，1934—1935。

《政治评论》(周刊)，1933、1935。

《中央党务月刊》，1928—1937。