

# 1924-1927年中國國民黨 黨政體制的來源、設計及其特徵

◎ 田湘波

「黨政體制」泛指國民黨與國家權力機關之間相互聯繫與相互影響的組織制度及其運行機制。國民黨黨政體制是一種二元體制，它來源於蘇俄，有一套制度規定和聯繫管道，這個體制有五個方面特徵。

## 一 黨政體制源於蘇俄

孫中山為甚麼要效仿蘇聯的黨治體制呢？這是由當時的國內國際環境決定的。從國內來說，孫中山以民主主義思想為指導思想而領導的革命一次又一次的失敗，使他一籌莫展。孫中山救國救民的行為是合乎理性的，但「國內的政黨又無悠久的歷史，所謂代表民意，所謂共理國政，因為基礎不堅固，對國民貢獻也就太少了」<sup>1</sup>。革命的失敗，使孫中山深深感到國家的危亡存亡間不容緩，他又深深的覺得歐美民主都不合目前的要求：因為強國處從容之境，它的政治還可以從容處理，而中國這個弱國處緊急之秋，則不能不有非常的措置。所以，他自己挺身而出，不得不尋求新的理論和指導思想來作革命的指南，改變政黨制度，以負起復興民族復興國家之責任。總之，「黨治決不是突然發生的，民國十二年豬仔議員結果了國會之後，全國政治人人都感到沒有出路，所以十三年九月，孫先生出師北伐的時候，宣佈建國大綱，並在前文裏，說明黨治之必要。」<sup>2</sup>「自從十三年改組以來，國民黨拋棄了議會政治的主張而採取了一黨專政的理論，仿效蘇俄的共產黨而希望成為一個『壟斷政權的政黨』

(Monopolistic Party)。」<sup>3</sup>從國外因素來說，孫中山一方面祝賀俄國革命的成功，另一方面也檢討自己何以失敗的原因，這影響到日後的聯俄政策。在這種內外的惡劣形勢下，他不得不尋求支援。在國內，他北聯張作霖、段祺瑞和安福系；在國外，他尋求加拿大、英、美、德及蘇聯的支持。結果，只有蘇聯方面有了回音。所以，黨政制度是依照客觀的需要發展起來的<sup>4</sup>。學蘇俄從何處入手呢？

首先，就是從改組國民黨組織入手，以蘇俄為模範<sup>5</sup>。辛亥革命之所以失敗，原因之一就是「未能獲得一有組織、有紀律、能瞭解本身之職任與目的之政黨故也」<sup>6</sup>。所以，孫中山表示，要學習俄國，從事於有組織、有系統、有紀律的奮鬥<sup>7</sup>。實際上，孫中山與俄國和與德國合作的動機是不一樣的。孫中山與蘇俄合作是基於蘇俄建立了反對戰爭、反對帝國主義的政黨<sup>8</sup>。孫中山派蔣介石赴俄，當時列寧已經病重，但也見過托洛斯基諸人，經過一番切實的考察，知道紅軍的組織和共產黨森嚴的紀律，成為日後回國改組國民黨和開創黨軍之一大動機<sup>9</sup>。蘇聯也向蔣介石建議：「國民黨必須開展黨的工作，把自己的分支機構擴展到全中國，

使國民黨的主義能為群眾所理解和接受，只有那時才能談得上真正的武裝發動，小打小鬧的軍事遊戲才會停止。」<sup>10</sup>於是，孫中山任命鮑羅廷為臨時執行委員會顧問。鮑羅廷等人向孫中山指出，沒有黨，沒有明確的黨綱，他任何時候都不會取得甚麼成就。他們還有步驟地在汪精衛、廖仲愷、蔣介石等這些孫中山最傑出的信徒中做宣傳工作<sup>11</sup>。

其次，學蘇俄，注重宣傳。在孫中山確定聯俄之後，於1923年派孫逸仙博士代表團考察蘇俄的黨政軍情況。蘇聯革命軍事委員會向代表團指出：「目前，孫逸仙和國民黨應該集中全力在中國做好政治工作，因為要不然的話，在現有重要條件下的一切軍事行動都將註定要失敗。斯克良斯基同志舉出俄國革命的例子。俄國革命的完成不僅是十月革命的結果，而且是通過俄國共產黨長期堅持不懈的工作做了準備的。所以黨應該首先全力搞宣傳工作，辦報紙、雜誌，搞選舉運動，等等。」<sup>12</sup>因此，孫中山表示：「國民黨改組，變更奮鬥的方法，注重宣傳，不注重軍事。」<sup>13</sup>同時，通過宣傳，要使士兵為主義而打仗。

再次，要學習蘇俄的黨政體制原則。在國民黨「取得政權樹立政府之時」，處理黨政關係的根本原則是「更應以黨為掌握政權之中樞」<sup>14</sup>。國民黨「一大」確立的黨政關係是：「一黨統政，輔導人民行使四權，以監督政府運用五權」<sup>15</sup>。

最後，學蘇俄，要學習其精神。「現在有俄國的方法以為模範，雖不能完全仿效其方法，也應仿效其精神，才能學得成功。」<sup>16</sup>

孫中山在確立以蘇俄為榜樣後，不再效法英美。孫中山一再表示：「蓋今日革命，非學俄國不可……我黨今後之革命，非以俄為師，斷無成就。」<sup>17</sup>再看1925年9月2日《晨報》的醒目標題：「廣州實行三頭政治模仿蘇俄之專政」<sup>18</sup>。筆者再舉一例，說明以黨治國的精神來源於俄國<sup>19</sup>：

南京22日路透電：參謀總長何應欽、於接見路透訪員時、談話如左、國民政府因信蘇俄式委員制不適當故採用五院制度之新組織、而完全廢除共產主義方法……是以新政府改組之結果、足示其以前模仿蘇俄式之各種制度、業已完全廢除也。

黨政體制是一個特定時期的產物和概念。黨政制度的形成是學習蘇聯經驗的結果。中國國民黨的系統，其精神與原則，大體參考蘇聯共產黨，在黨的組織系統上，二者多相似之處<sup>20</sup>。黨政體制是從1924年開始的。蘇聯的黨政體制或黨政關係是與歐美黨政體制或黨政關係根本不同的，我們不能把二者混為一談。這也是筆者不同意有些學者把「黨治」混同「政黨政治」的原因。

經過「改組，從制定新黨章，建立各級黨組織、確定民眾運動政策，建立黨軍，到實行聯共，是孫中山晚年黨務革新的重大措施，和他同一時期合縱連橫的政治策略，交互為用，締造了國民黨的新生命，也開創中國政治的新環境。國民黨人雖學習蘇俄組黨的方法，卻並不接納馬克思主義或列寧主義這樣的意識形態。」<sup>21</sup>

## 二 黨政體制的制度設計

### （一）從法制層面而言，規定黨政關係的基本法規

軍政時期，黨政組織處於初創之中，黨政之間採取何種形式聯繫，尚在摸索之中，所以沒有專門調整黨政關係的法律。而且，中央黨政是一體的，也不需要太細的法來調節。這個階段，主要由國民黨的政綱、中央黨務機關組織條例和國民政府及其他專門機關組織法進行宏觀調控。

黨政關係制度之規範始見於孫中山交由中國國民黨臨時中央執行委員會提出並獲第一次全國代表大會通過之《組織國民政府之必要提案》（內有總理手擬的《國民政府建國大綱》）。其要點為：「國民黨當依此最小限度政綱為原則組織國民政府」，它明確提示了政府是實現國民黨政綱的唯一工具。

1925年7月1日，中國國民黨中央執行委員會議決交國民政府公佈的《中華民國國民政府組織法》，7月5日國民政府公佈的《中華民國國民政府軍事委員會組織法》，9月30日國民政府公佈的《修正國民政府監察院組織法》，1926年7月7日國民政府公佈的《國民革命軍總司令部組織大綱》等，這四種法鮮明標示了國民政府及其各機關的直接黨治原則。

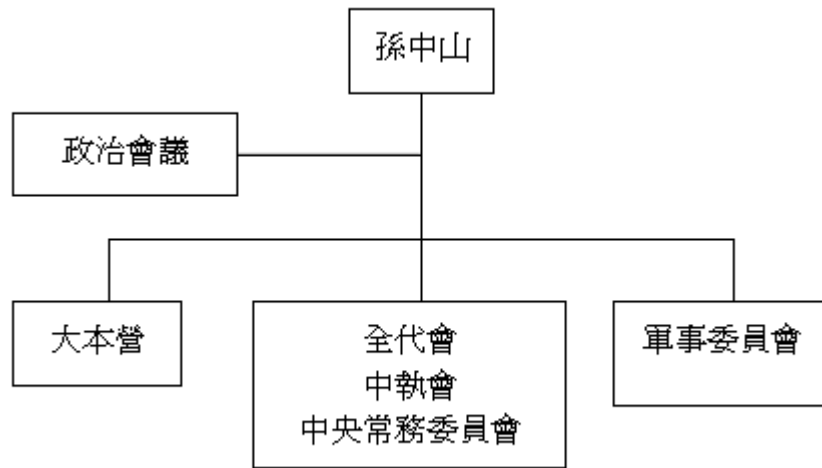
1926年1月23日二屆一中全會通過的《中央執行委員會組織條例》，6月1日國民政府奉發的《政治委員會處理事務細則》，7月6日二屆中執委員臨時全會通過的《改善中央執行委員會各部間辦事關係案》，這三個檔都規定中央政治委員會是國民政府的政治指導機關，是黨政間的連鎖機關。

## （二）從機關層面而言，中政會是政治決策機關—連結黨政關係之主管道

第一屆和第二屆中央執監委員會是國民黨的領導核心，中執會又是國民黨的中樞。當時實際的政策決定與政策執行是由中執會主其事，軍事事務由軍事委員會負責，國民政府在北伐軍事時期扮演的角色與功能，是有限的<sup>22</sup>。黨政聯繫的主管道是中央政治委員會，雖然中執會也與國民政府緊密聯繫，但有關政治方面的決議案要通過中政會貫徹。「原來黨的組織是採俄國共產黨的辦法。所以政府的組織，也有一部分採用蘇俄的制度。如政治會議就等於蘇維埃的中央執行委員會。」<sup>23</sup>

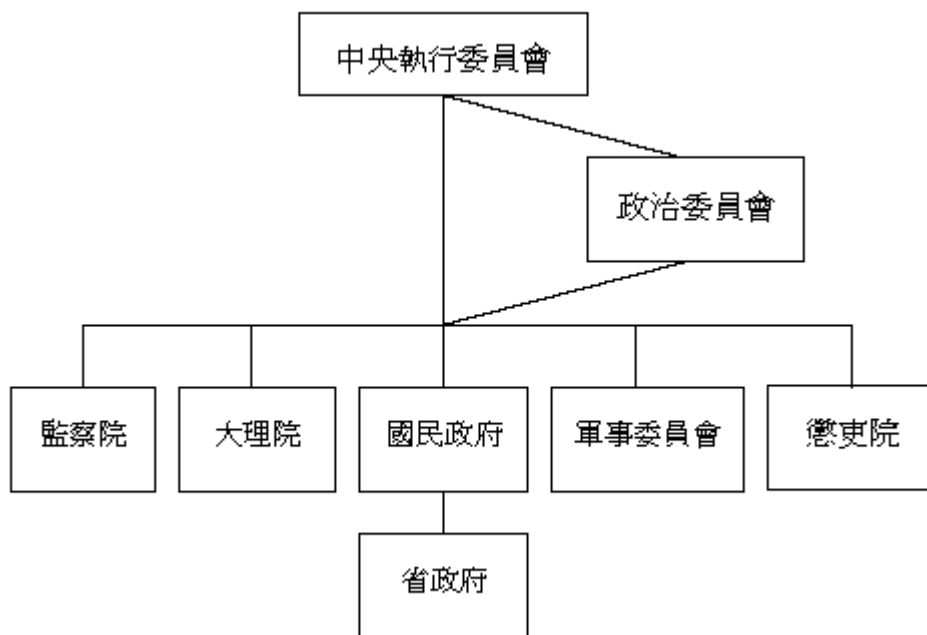
中央政治會議成立的原由如下：中政會最早是孫中山於1924年7月提議設立的，其原型是仿效俄共中央政治局。1919年，俄共鑑於人數眾多的中央委員會作為決策機構運轉不靈，乃決定在中央委員會之下設立政治局和組織局，分別負責政治和組織工作。這兩個機構成立後，隱然取代了中央委員會，而且政治局的權力又超乎組織局之上，實際成為俄共中央的最高權力機構<sup>24</sup>。國民黨借鑑了這一制度。因為「中央執行委員會，雖有海外部工人部農民部婦女部……各部，但因沒有政治指導機關，究未完備。」<sup>25</sup>所以，孫中山在鮑羅廷的建議下提出成立一個特別機構，它由幾名可靠的國民黨領導人組成，孫中山任命鮑羅廷為顧問，主要職能是處理重大政策問題<sup>26</sup>，輔助總理計劃政治的方針。孫中山「以總理的地位任命……這個機關的人員」<sup>27</sup>並親任主席，可見地位之重要。這種諮詢機構「初無大權」<sup>28</sup>，不能對大本營發號施令，只能給孫中山充當政治參謀。「所以初期的政治委員會，由孫中山先生直接負責。」<sup>29</sup>這種結構主要是保證孫中山對黨政軍的統一指揮，因為他是國民黨總理，同時兼任全代會主席、中執會主席和大本營政府大元帥。如圖1。

圖 1 孫中山時的黨政關係圖



孫中山去世後，「其制遂變」<sup>30</sup>，中政會從個人領導下的一個諮詢機構變成了一個常設的職能決策建議機關，並制定中政會組織條例。它在諮詢機關的基礎上，授予一定程度的決策指導權。廣州國民政府初期並未特設立法機關，中央執行委員會之政治委員會為一切政治作用之發端，可視為最高之立法機關<sup>31</sup>。這樣，就不必事事由中央執行委員會決策指揮，且可兼管黨務（「在初創時，這個委員會是兼理黨務的。直至十七年二月三日，始將黨務別開，成為純粹黨控制政府的機關。」<sup>32</sup>），應變能力強。如圖2。正如汪精衛所說，由於政治委員會「是各機關都有人在內的，有甚麼事情，大家都在政治委員會內充分討論，討論之後，或交中央執行委員會去執行，或交國民政府省政府執行。」<sup>33</sup>

圖 2 孫中山去世後的黨政連結管道圖



中政會作為黨政關係的主管道職能可從其職權看出。1925年6月14日，中央政治委員會召開第14次會議，通過議決案兩件：一是在中國國民黨中央執行委員會內設政治委員會，以指導國民革命之進行；二是關於政治之方針，由政治委員會決定，以政府名義行之。不僅確立政治委員會本身之地位，也樹立政治委員會和政府的關係。1926年6月1日中華民國國民政府奉發

的《政治委員會處理事務細則》規定：「一、本會所收一切公文由秘書長商承主席分送各該管機關處理之；但有下列性質之一者，由主席提出本會討論之：（甲）關係國家全體利害之政策者；（乙）關係政府全體利害之政策者；（丙）關係本黨主義或決定者；（丁）有使本黨內部發生意見之可能者。二、政府各高級機關發生事件有上列事項性質之一者，應由各機關直接提出本會討論。」<sup>34</sup>1927年3月10日《統一黨的領導機關決議案》第8條規定：「政治委員會對於政治問題議決後，交由中央執行委員會指導國民政府執行之。」<sup>35</sup>

國民政府和政治委員會的關係，可由三者說明：

一是政府組織法規和施政工作由政治委員會決定。在孫中山北上以前，中央政治委員會召開十二次會議，其中較重要之決策及其執行情形如下：其一，由於中央監察委員會對共產黨人提出彈劾，8月20日，第6次會議議決「國民黨內之共產派之問題」及「國民黨與世界革命運動之聯絡問題」的處理辦法，並於次日舉行的中執會全體會議議決接受。其二，9月3日，第7次會議，議決發表北上宣言。其三，11月1日，第12次會議，議決和北方合作條件，孫中山決定北上。其四，1925年6月14日，中央政治委員會召開第14次會議，決定成立國民政府。因此，可以說政治委員會是國民黨制定政策的樞紐，是黨政的連鎖機關。「一般參加政治的人遂莫不以廁身其間為無上的榮耀，為政治活動成功的表徵。」<sup>36</sup>國民黨「二大」後「年來本黨政府之外交內政建設軍事諸重要問題，均取決於政治會議，是政治會議不啻為黨中政治之最高機關」。除中政會外，「分會有北京、廣州、武漢三處，故各省之軍事外交黨務諸重要問題，均集中於黨，故政治會議確成為政治上黨務上軍事上唯一的指導機關。」<sup>37</sup>我們對比一下1927年2月22日的第75次中央常務會議和25日的中央政治會議通過的重要議決案和決議案，就可知二者的明確分工。中常會純係黨務機關，而中政會系政治機關，帶有立法機關性質。前者通過的重要議決案有八項：（一）常務委員會表決方式應如何規定案；（二）議決通過推舉陳其瑗同志為秘書長；（三）中央黨部辦事地點規定案；（四）現距離開全體會議日期已近，應推定人員籌備一切及組織提案委員會案；（五）現在上海已發生總罷工事實，應援助罷工工友案；（六）決議歡迎中華全國鐵路總工會全國郵務工人代表大會，應用中央黨部國民政府名義招待各界一次；（七）電覆四川省黨部否認中央黨部派反革命派向傅義回川指導黨務及辦理登記案；（八）決議由秘書處即電知南昌，請將黨部一切檔寄來武漢，並催促各委員各職員即日到來辦公案等。而中政會通過的重要決議案有四項：（一）中央對於上海外交之策略；（二）嗣後關於政治會議決案之通告執行，應用中央執行委員會名義行之，但於文首聲敘經本會政治會議議決；（三）廣州控訴法院預算，由財政部照撥；（四）教育行政委員呈報一二兩月預算，交財政部審查後再辦<sup>38</sup>。但中央常務委員會和中央政治會議（1926年7月6日中央常務委員會與政治委員同開政治會議）並不是並列的，而是一種上下級關係。中政會的組成人員名義上是中執會決定，實際上是中常會決定。1926年7月13日上午10時半召開的中國國民黨中央執行委員會常務委員會第40次會議上，中常會主席蔣中正「提出請規定汪精衛、譚延闓、蔣中正、胡漢民、甘乃光、陳公博、邵力子、林祖涵、伍朝樞、孫科、朱培德、譚平山、張靜江、于樹德、丁惟汾、王法勤、吳稚暉、陳友仁、何香凝、顧孟余、宋子文為政治會議人員案」，會議決議一致通過<sup>39</sup>。

二是國民政府重要人事，包括國民政府委員、軍事委員、懲吏委員、監察委員等，也可由政治委員會決定<sup>40</sup>。中央政治委員會第一次會議，決定胡漢民、許崇智等九人為軍事委員會委員<sup>41</sup>。武漢國民政府時期，1927年3月15日，政治委員會決定國民政府新增五部部長，即：衛生部長宋慶齡、勞工部長蘇兆徵、實業部長孔祥熙、教育部長顧孟餘、農政部長譚平山，

又決定宋子文兼任江浙財政處長<sup>42</sup>。

三是政府各高級機關要向中央政治委員會負責並報告工作。政府高級機關包括：「國民政府軍事委員會；國民政府各部；國民政府監察院及審政院；國民政府司法行政委員會及教育委員會；廣東省政府各廳（粵漢鐵路管理局報告關於行政事務由建設廳匯轉，關於財政由財政部彙轉）；中央銀行；緝私衛商委員會；團務委員會；廣州市市政府。」<sup>43</sup>在廣東省政府成立之前，七月「一日國民黨政治委員會訓令省政府各廳云：茲對廣東省政府各廳廳長發布訓令如左：（一）廳長接任後須在六日之內向政治委員會報告該管情形並提出改革書；（二）新設之各廳廳長於六日內向政治委員會提出該廳之組織計劃；（三）計劃須實際而經濟者。」<sup>44</sup>「又通知云：茲本會議決二事通知如左：（一）定於七月二日早十時省政府各廳廳長與政治委員會開聯席會議；（二）各廳長應作報告說明省政府之目的，及特別指出吾人應為廣東設立一有力而經濟之政府；（三）因此須廢除一切無用之機關，而只須維持有用之機關，機關於必要時得增設之」<sup>44</sup>。「政府各高級機關每月終須將經過成績、將來計劃及不能解決之困難報告本會；但外交部須半月報告一次。此項報告，須用書面呈送本會」，「審查報告時，該機關長官得由本會令其到會說明，或自請到會說明」；「政府各高級機關發生事件認為有緊急報告之必要時，得不待月終即臨時提出報告；但須預先陳明本會主席。」<sup>45</sup>正因為中政會是「議行合一的黨治」機關，所以它的組成人員除了國民黨中樞人員外，省政府也派人參加，而且「廣州重要機關，都有人列席」<sup>46</sup>，其目的是保證它的決議得到認真執行。

### 三 黨政體制的特徵

1924年以前，黨政體制是一種代議制下的黨政體制，黨政關係是間接的，它是通過國會作為聯繫的仲介或管道，國會對政府「處於督察的地位」，政府也牽制國會，它們是一種相互監督關係。黨政關係的主管道是國會。1924年以後的黨政體制是一種黨治下的黨政體制，黨政關係是直接的，「黨的指導政府是一種有運用的，並不跟議會一樣處於督察的地位」，「把黨和政府分開，好像從前國會對待政府一樣，這是很大的錯誤。」<sup>47</sup>國民黨與政府雖有兩個機構，但人卻是重疊的。而且，只有國民黨監督政府，政府卻不能制約國民黨。雖然中央政治委員會也是黨政聯繫的仲介或管道，但中政會本身是中執會的一個特殊委員會。1925年國民政府標明黨政關係聯繫的主管道是中執會。

從中央這個層面來看，軍政時期黨政體制的特質表現在以下幾個方面：

#### （一）以黨領政

1925年國民政府成立之前，國民黨的黨政體制是一種黨政合一的體制，國民黨的黨部機構即為國家機構，國民黨的領袖即為國家元首。

1923年3月2日，孫中山在廣州成立陸海軍大元帥大本營。孫中山以國民黨總理的身份兼大元帥。大元帥大本營之組織和職權是非常性的，故該職也有許多不同於一般行政首腦之特點。如：不由國會產生，故不對民意機關負責<sup>48</sup>。大元帥本身賦有極大的權力：第一，一切重要政務，由大元帥處理；第二，各總司令、司令、軍、師等軍隊，由大元帥指揮調度；第三，

政府機關之組織，各機關之增設與裁併，及重要官吏之任免，皆由大元帥為之；第四，大元帥公布條例，發布命令；條例之由各部公布者，須經大元帥之核准。因之，大元帥制度是一種人治為基礎、政制混亂、具體而微之獨裁制<sup>49</sup>。總之，這種黨政一體或以黨領政的現象，有其歷史與組織上的根源。到1924年改組國民黨時，成為定制<sup>50</sup>。

1925年雖建立了廣州國民政府，但其組織「非常簡單，不惟五院制度未具雛形，即行政各部，如交通、實業、司法、教育等，亦付闕如。蓋當時政府局處一隅，凡百施設，均以軍事為主體。故其政治組織，止能循事勢之需要為準則，規模無須過於宏大也。且政府之上，更有黨焉。」<sup>51</sup>

有些學者沒有把「黨政合一」和「以黨統政」嚴格區分開來。其實，前者是指黨權與政權合二為一的政治制度。其基本特點是：政府首腦與政黨領袖同為一人，政權和黨權由一人執掌；國家法律以政黨黨綱黨義為依據，黨義是處理一切民間事務的準則，民眾受黨義所支配。而「以黨統政」是訓政時期南京國民政府政治制度的原則。具體體現為：中國國民黨全國代表大會行使國家政權，國民黨中央執行委員會政治委員會是最高決策機關。國民政府由國民黨產生，對國民黨中央負責，對國民黨中央執行委員會的決議案有執行的義務，並隨時接受國民黨中央的監督和指導<sup>52</sup>。作這樣的區別當然不是沒有意義的，但「黨政合一」和「以黨統政」具有某些共同特徵：都「由中國國民黨對政府各部門的政策與執行，進行決定與監督，政府則著重在推行政策方面。」<sup>53</sup>前者與後者的主要區別在於：軍政時期的主要工作「多在軍事」，「黨務與軍事政事混合」<sup>54</sup>，而訓政時期的主要工作是「建設」，黨務與政治明顯分開。

## （二）政府組織淵源於黨

國民政府為國民黨所創設，國民黨總理的教義和國民黨權力機關通過的決議案為制定國民政府根本法（即《組織法》）的依據。如國民黨「一大」時，孫中山交由中國國民黨臨時中央執行委員會提出並獲該會通過之《組織國民政府之必要提案》規定：「一、國民黨當依此最小限度政綱為原則組織國民政府。二、國民黨當宣傳此義於工、商、實業各界及農民、工人、兵士、學生與夫一般之群眾，使人人知設統一國民政府之必要。」<sup>55</sup>2月13日，國民黨一屆中央執行委員會通過了《國民政府組織問題案》，強調組織國民政府為當前「不容緩之舉」。孫中山在京患病入院後，在京的國民黨中央執行委員會即醞釀改組廣州大本營事宜及未來政府組織原則。在廣州，國民黨政治委員會於2月19日舉行第13次會議，根據北京方面的動議，作出「廣州政府應改為合議制」。6月14日，中央政治委員會召開第14次會議，通過了《關於政府改組決議案》，議決改「革命政府」名稱為「國民政府」。次日，國民黨中央執行委員會通過決議，正式決定改組大元帥府為國民政府<sup>56</sup>。旋又於第16次會議議決，設中央政府，定名為國民政府，以委員若干人組織會議；並於委員中推舉一人為主席。又議決由中央執行委員會根據民意，改組政府由大本營以命令頒布之。至第25次會議，通過《國民政府組織法》<sup>57</sup>。1925年6月24日，陸海軍大元帥大本營總參議代行大元帥職權胡漢民宣布接受中國國民黨中央執行委員會關於政府改組決議案並予以施行電。27日，中華民國陸海軍大元帥發布改組政府訓令，7月1日，國民政府公布《中華民國國民政府組織法》。國民黨成立政府的議案從制定到實施的程式是：

全代會提案→中執會決議案→中政會決議並制定組織法→陸海軍大元帥大本營接受決議

## 案並公布組織法

從此可看出，1925年的國民政府組織法，實際由國民黨中央政治委員會據全代會和中執會決議案制定並由中央執行委員會決議。1927年頒布的根本法也如此，並明定該法由中央執行委員會解釋及修正。

### （三）政府的權力來源於黨

國民政府所享權力，也淵源於國民黨。就根本法之形式言，國民政府權力既來源於根本組織法，而根本組織法則來自國民黨。故政府之權力即間接由國民黨給與。就實質言，國民政府權力淵源自國民黨也為顯然事實。

### （四）政府的主要官吏由國民黨產生

其一，就國民政府的產生而言，國民政府主要官吏皆由國民黨產生，國府主席委員等皆由國民黨中央執行委員會選任。

其二，就國民政府的組織言，國民政府之形式與運用及其更改，皆由國民黨為之決定。1925年6月14日中央執行委員會《關於政府改組議決案》決議設置國民政府、軍事委員會、監察院、懲吏院、省政府和市政委員會等六種機關及其下屬機構，並規定政府的委員制原

則<sup>58</sup>。1926年10月16日中央各省區聯席會議通過的《國民政府發展決議案》第二項規定：

「國民政府按照現在發展之情況，應擴張其組織如下：（甲）國民政府委員會中，須有能代表國民政府統治下各省之人員充任委員；（乙）國民政府應添設軍事、交通、司法三部，原有之軍事委員會仍應存在。」<sup>59</sup>

其三，就國民政府之人選言，國民政府中樞要員，同時亦即國民黨之幹部人物，一人身兼數職，具有數種不同身份，也即黨政人事管道上相通——重疊的黨治特色，故國民黨對國民政府能操縱裕如。關於這一點，後文有詳述。

### （五）國民政府施政依據是黨綱政策

國民政府之政綱與政策，皆由國民黨為之供給，故一切政綱政策，由國民黨發源。「在國民政府統治之下，簡直可謂黨的政策便是政府的政策，不過由黨中央決定了的政策，交給民眾組織和政治組織中的負責黨員去執行罷了。」<sup>60</sup>它的具體程式是：中央黨部決定黨綱政策，由中央政治委員會灌輸，國民政府執行。「黨政機關，雖各分立，而根本政令，必策於黨。故曰：『關於政治之方針，由政治委員會決定，以國民政府之名義執行之。』是政治委員會實有主要部分之立法行政權，國民政府不過承轉機關而已。」<sup>61</sup>正如汪精衛在國民黨「二大」時所說：「國民黨二大最重要的就是要決定民國十五年本黨努力的方案，我們十五年努力的成績，可說就在這次所定方案之如何，所以國民政府同人，對這回大會實有無限的希望，無限的頌禱」，國民黨「二大」的方針，「國民政府同人是一定不顧一切，實行大會議決的方案的。大會所議決的方案，無論如何艱難，如何困苦，一定切實執行，期不負各位的希望。」<sup>62</sup>總之，當時國民政府的結構，是建立在黨政一體的原則上。由中國國民黨對政府各部門的政策與執行，進行決定和監督，政府則著重在推行政策方面<sup>63</sup>。



(六) 黨政雖各有其組織結構，但兩者在法律上是領導與被領導、支配與被支配的統屬、監督與被監督的關係

「國民黨自十三年改組後，即實行以黨訓政之制，政府在國民黨的監督與領導之下，行使統治權」<sup>64</sup>。上述的「議行合一的直接黨治」原則就體現黨政之間領導與被領導、支配與被支配的統屬、監督與被監督的關係。此外，中央監察委員會有稽核中央政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策之權<sup>65</sup>。

註釋

- 1 君山：〈現代政治與中國——關於各黨各派合作論〉，《中央日報》，1937年3月13日。
- 2 汪精衛：〈黨治之意義〉（1930年2月23日），載季嘯風、沈友益主編：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》，第30冊（桂林：廣西師範大學出版社，1997），頁92。
- 3 陳之邁：〈從國民大會的選舉談到中國政治的前途〉，《獨立評論》，第232號（1937年5月2日）。
- 4 曾資生：〈五十年來的政治制度〉，載秦孝儀主編：《五十年來的中國》（臺北：中央文物供應社，1976年影印本），頁35。
- 5 秦孝儀：《中華民國政治發展史》，第2冊（臺北：近代中國出版社，1985），頁668-98。
- 6 孫中山：《孫中山全集》，第9卷（北京：中華書局，1986），頁115。
- 7 孫中山：《孫中山全集》，第8卷（北京：中華書局，1986），頁436-39。
- 8 （德）費路：〈孫中山與德國：論第一次世界大戰後德國在孫中山政治計劃中的作用〉，轉引自梁怡：〈國外中國革命史研究的歷史考察——德國部分〉，《北京聯合大學學報》，1998年第4期。
- 9 中共中央黨史研究室第一研究部編：《共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯（1926-1927）》，上冊（北京：北京圖書館出版社，1998），頁6。
- 10 中共中央黨史研究室第一研究部譯：《聯共（布）、共產國際與中國國民革命運動（1920-1925）》（北京：北京圖書館出版社，1997），頁324。
- 11 中共中央黨史研究室第一研究部譯：《聯共（布）、共產國際與中國國民革命運動（1926-1927）》，上冊（北京：北京圖書館出版社，1998），頁99。
- 12 同註10，頁310。
- 13 同註7，頁565。
- 14 同註6，頁122。
- 15 郭衛編：《中華民國憲法史料》，沈雲龍主編：【近代中國史料叢刊續編】，第88輯，第879冊（臺北：文海出版社有限公司，1976），頁2。
- 16 同註6，頁137。
- 17 孫中山：《孫中山全集》，第11卷（北京：中華書局，1986），頁145。
- 18 季嘯風、沈友益主編：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》，第11冊，頁165。
- 19 〈新政府組成後俄式制度已全廢，決依以黨治國之精神完成五權憲法之政治，何應欽之談話〉，載季嘯風、沈友益主編：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》，第45

- 冊，頁393。
- 20 魯學瀛：〈論黨政關係〉，《行政研究》，第2卷第6期（1947年6月5日）。
- 21 呂芳上：〈尋求新的革命策略——國民黨廣州時期的發展（1917-1927）〉，《近代史研究所集刊》，第22期（1993年6月）。
- 22 同註5，頁845。
- 23 吳經熊、黃公覺：《中國制憲史》，【民國叢書】第4編，第27冊（上海：上海書店，1992年影印本），頁278。
- 24 （英）倫納德·夏皮羅：〈一個英國學者筆下的蘇共黨史〉，轉引自王奇生：《黨員、黨權與黨爭——1924-1949年中國國民黨的組織形態》（上海：上海書店出版社，2003），頁153-54。
- 25 同註9，頁20。
- 26 費正清等編：《劍橋中華民國史》（上）（北京：中國社會科學出版社，1994年），頁614。
- 27 陳之邁：《中國政府》，【民國叢書】第3編，第20冊（上海：上海書店，1991年影印本），頁94。
- 28 同註4，頁43。
- 29 鄭德生：《國民革命史》，沈雲龍主編：【近代中國史料叢刊三編】，第25輯，第247冊（臺北：文海出版社有限公司，1989），頁4。
- 30 同註4，頁34-35。
- 31 王正華：〈國民政府初創時之組織及黨政關係（民國14年7月至15年12月）〉，載中華文化復興推行委員會主編：《中國近代現代史論集》，第28集（台北：台灣商務印書館，1985-86），頁64-112。
- 32 同註20。
- 33 同註9，頁21。
- 34 中國第二歷史檔案館編：《國民黨政府政治制度檔案史料選編》（上）（合肥：安徽教育出版社，1994），頁63。
- 35 榮孟源等編：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（上）（北京：光明日報出版社，1985年），頁317。
- 36 同註27，頁97。
- 37 〈中央政治會議擴大組織〉，廣州《民國日報》，1927年3月8日。
- 38 〈中央常務會議在漢開會重要議決案八項〉，〈中央政治會議重要決議案〉，廣州《民國日報》，1927年3月10日。
- 39 中國第二歷史檔案館編：《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》第2冊（桂林：廣西師大出版社，2000年影印本），頁394。
- 40 同註31。
- 41 須力求：《胡漢民評傳》（鄭州：河南教育出版社，1990），頁147。
- 42 廣州《民國日報》，1927年3月19日。
- 43 同註34，頁64。
- 44 中國第二歷史檔案館整編：《中華民國史史料長編》，第20冊（南京：南京大學出版社，1993），頁591-92。
- 45 同註34，頁63-64。
- 46 同註9，頁21。
- 47 同註35，頁265-66。

- 48 倪正太等：《中華民國職官辭典》（合肥：黃山書社，1998），頁17。
- 49 錢端升：《民國政制史》（上冊）（上海：商務印書館，1946年），頁134-35。
- 50 同註5，頁848。
- 51 陳茹玄：《中國憲法史》，沈雲龍主編：【近代中國史料叢刊續編】，第44輯，第433冊（台北：文海出版社有限公司，1976），頁161。
- 52 李松林主編：《中國國民黨史大辭典》（合肥：安徽人民出版社，1998），頁624。
- 53 同註5，頁849。
- 54 羅家倫主編：《革命文獻》第76輯（台北：中央文物供應社，1978年影印本），頁25。
- 55 同註34，頁356。
- 56 邱錢牧：《中國政黨史（1894-1949）》（太原：山西人民出版社，1991），頁490。
- 57 同註51，頁159。
- 58 中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料匯編》，第四輯（一）（南京：江蘇古籍出版社，1991），頁35-36。
- 59 同註35，頁371。
- 60 宋公屏：〈廣東各縣縣長與農工行政〉，廣州《民國日報》，1927年3月1日。
- 61 同註51，頁161。
- 62 同註58，頁306。
- 63 同註5，頁848。
- 64 沙千里：〈中國憲政運動的回顧與展望〉，【民國叢書】，第2編，第23冊（上海：上海書店，1989），頁213。
- 65 同註49，頁162-164。

田湘波 男，1965年生，湖南師範大學歷史文化學院博士，湖南大學政治與公共管理學院政治學副教授，主要從事政黨制度研究。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第二十六期 2004年5月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第二十六期（2004年5月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。