

# 论抗战时期国民党的政制建设

陈廷湘

抗日战争时期，国民党把已建立十年的国民政府改建为权力空前集中的战时政权，这是作为世界大战参战国所需要的非常政治体制。但是这个曾一度获得全国认可的战时政权并未利用其特有的机动性和战争带来的特殊条件把国家引向团结与繁荣。它经历了由有一定生气和权威性的抗战建国领导中心向日益专制和腐朽的一党专政工具转化的过程。这在很大程度上注定了它在战后走向彻底崩溃的命运。对这一由盛而衰的转化过程作客观探讨颇具意义。本文试图从国民党战时政制本身的特征及演变方面作一考察和概括。

## 一 国民党战时政制的建立和强化

1937年7月，卢沟桥事件发生后，日本发动了全面侵略中国的战争。七七事变的直接影响是给中国民众不断高涨的民族主义情绪火上浇油，这使十年内战时期纷争不息，甚至兵戎相见的各种政治力量聚集到国民党政府的旗帜下共同抗敌成为可能。中国共产党采取有条件有限度的合作态度；地方实力派不同程度地表示听命于中央；自由派人士及其政团大多输诚拥蒋领导抗战。这些因素使国民党政权对全国的统一获得了前所未有的实际内容。蒋介石长久以来苦心追求的集权统治形成了。

国民党战时集权政治体制的建构是从1938年召开临时全国代表大会开始的。临全大会以后，国民党政权频行调整，日益趋向集中化和一体化。对这一过程，现有著述已从揭示蒋介石个人独裁和国民党一党专政的反民主性质的角度作出简要的分析。本文尽管不完全从上述角度作论述，但为了内容完整，仍需述及国民党建立

以个人独裁为特征的集权体制的具体过程，同时从现代型国家政  
权运行规则的角度作客观的分析和评价。

国民党临全大会对权力结构最重大的调整是恢复孙中山时期  
国民党的领袖制度。大会通过的《改进党务并调整党政关系案》<sup>①</sup>  
首先确立了重新实行领袖制度的原则。决议认为，必须以党章的  
法定形式“明确地规定全党之领袖，俾此革命集团有一稳固之重  
心”。依据这一原则，决议作出规定，在原国民党党章第四章  
“总理”之后增加“总裁”一章，明确以总裁为国民党领袖，  
“代行第四章所规定总理之职权”<sup>②</sup>——对国民党中央决策的最  
后裁决权。大会确立党政关系为：中央以党统政，省级党政联系，  
县以下党政融化或融党于政。中央的以党统政是训政时期以国  
民党中央代行最高权力机关职责的继续，无新内容；省级党政联  
系的体现是“省党部省政府每月须举行联席会议一次”和“省党  
部主任委员……出席省政府会议”。县以下党部（县党部、区党  
部、区分部）主要领导民众训练和地方自治事宜，区党部、区分  
部“改为秘密性质”。<sup>③</sup>1940年，国民党五届七中全会对县以下党  
政融化关系作了更明确的解释。全会决议指出：县以下党政融化  
方式的“真意乃在使党政合为一体，而非欲消灭党的组织与工作”，  
“故今后之县以下各级党部”对外均“改取秘密方式，  
以加强其活动”。但具体事务仍为组织民众训练和地方自治事  
宜。<sup>④</sup>党政系统都自上而下层层统辖，形成凌驾于社会之上的等  
级分明的双重权力金字塔。蒋介石被选为总裁，成为孙中山以后  
国民党的领袖，在中央以党统政的原则下登上双重权力金字塔顶

① 荣孟源主编、孙彩霞编《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下，光  
明日报出版社，1985年版，第476页。（以下简称“荣孟源主编书”。）

② 《对于审查改进党务及调整党政关系有关修改总章部分之决议案》，荣孟源  
主编书，第484页。

③ 国民党临全大会《改进党务并调整党政关系案》，荣孟源主编书，第482页。

④ 国民党五届七中全会《对于党务报告之决议案》，同上书，第630页。

峰。

临全大会还根据战时实施新兵役制的需要，整顿区乡保甲组织，废除原来各地极不一致的组织机构，统一县以下政权组织为区、乡、保、甲四级。<sup>①</sup>保甲与人民的联系在抗战前就是以户长为中介。户长不仅公推甲长，而且代表本户加盟保甲规约，与本甲五户长“订立联保连坐切结”。<sup>②</sup>战时实行新县制以后，甲以下设立了户长会议，甲长由户长会议选举和罢免。<sup>③</sup>这就把现代型国家组织嫁接在传统宗法社会组织的根基上了。这套组织建立后，国民政府从中央直至社会最底层的一体化权力运行结构逐步趋于完备了。

在建构自上而下权力纵向一体化运行系统的同时，国民党在临全大会以后还加速了党政军等权力横向一体化进程。蒋介石在临全大会当选国民党总裁后，仍兼任军事委员会委员长和行政院长。尽管未兼任国民政府主席，但在中央以党统政的原则下，蒋实际上已是党政军最高统治者。县以下，乡镇保长也规定一身三任。乡镇长兼任壮丁队长和乡镇中心学校校长；保长兼任保壮丁队长、保国民学校校长。<sup>④</sup>1942年，国民党五届十中全会进一步规定县长、乡镇保长分别由国民党县、区党部书记兼任；县以下“合作、卫生、教育及壮丁训练所主持人”均须担任党务工作<sup>⑤</sup>，使基层党政军文化教育等权力实现了一体化。在省一级，党政军长官的去留多是根据国民党中央平衡各种关系的需要而定，其权力一体化实际上主要体现在中央一级。1941年，国民党

① 国民党临全大会《为达成长期抗战之目的，必须一致努力推行兵役制度案》，荣孟源主编书，第495页。

② 刘振东、焦如桥编：《县政资料汇编》，国民党中央政治学院印行，第622页。

③ 胡次威著：《成立县各级民意机关步骤》，载《地方自治实施方案法规汇编》，大东书局1947年版。

④ 胡次威著：《县各级组织纲要实施办法原则》，载同上书。

⑤ 荣孟源主编书，第815—816页。

五届八中全会作出决议，规定省政府不兼厅长的委员以省党部委员充任；党政联席会议有权处分下级政府工作人员；省政府对下级政府的督导监察，如主管人员是党员时，“以党部名义行之”。<sup>①</sup>这一规定赋予了国民党省党部更多干预行政的权力。纵横一体化权力结构的不断加强，极大地提高了政治决策中央集权化程度。

国民党临全大会以后，蒋介石尽管事实上已取得权力金字塔顶峰的地位，但国民党领袖在法律上毕竟不是政府首脑，作为战时体制下的独裁者在名义上仍然缺乏处置战争时期各种特殊事务的最高机动权。为弥补此种不足，1939年1月，国民党五届五中全会决议组建国防最高委员会。全会通过的组织大纲规定国防最高委员会设委员长一人，由国民党总裁出任，统一指挥党政军事务。大纲尽管指明国防最高委员会仅代行国民党中央执行委员会下设的中央政治委员会的职权，但没有类似政治委员会须向中央执行委员会报告工作及不直接发布命令、处理政务的限制。组织大纲明确规定委员长可以“不依平时程序”以命令处置“党政军一切事务”。<sup>②</sup>按照上述原则，国防最高委员会实际上是凌驾于国民党及其政府之上的更高权力机关。委员长蒋介石取得了超越党和政府的最高“政权”和“治权”。就法律原则而言，蒋的权力已达到不受任何制约的程度。

1943年以后，随着战争形势日益展现出盟国胜利的趋势，严重民族危机导致的民族主义情绪逐渐消减，并由于国民党政权的“颓弱无能”和日益“失去人心”<sup>③</sup>，国民党战时集权政治受到来自共产党、自由派人士及其政团和地方实力派的多方面挑战。

① 《增进各级党部与政府联系并充实本党基础案》，前引书，第696页。

② 《国防最高委员会组织大纲案》，荣孟源主编书，第564页。

③ 费正清，《五十年回忆录》译稿，载《中华民国史资料丛稿》，中华书局，1983年版。

但蒋介石仍然不理睬各种反对声音，继续强化集权统治。1943年9月，国民党五届十一中全会修改国民政府组织法，改变新故主席林森当任时国府主席不兼职的规定，重新确认国民政府主席为国家元首、海陆空军大元帅。蒋介石出任国府主席，兼行政院长。依据国民政府主席发布命令、公布法律只须关系院长副署的法定秩序，蒋在主要行政领域具有个人决定一切的权力。<sup>①</sup>经过这次权力结构的调整，蒋介石在国家常规科层\*组织系统也被赋予了个人独裁权。加之担任国民党总裁和军委会委员长，蒋介石已名实相符地成为权力机关、行政机关和军事指挥机关的共同首脑。钱端升在其《民国政制史》一书中也说，蒋作为国民政府主席，权力已超过了现代总统制国家的总统。在战争前途日趋明显，国内各派政治势力已广泛提出争取民主的挑战的情况下，蒋介石不但不采取实际措施逐步弱化政权的战时性质，扩大民主参政渠道，反而在常规政权组织谋求永久性独裁权，而且是通过因人易法的恶劣手段获取不受限制的权力，这就无疑是倒行逆施了。

几经调整形成的战时体制，实现了全国政权运行的高度一体化。这一庞大权力金字塔在底端通过宗法家族关系与整个社会衔接起来。但是，在一个人口众多的大国，仅凭这种联系要把国家的决策贯彻到社会底层，达到动员全体人民的目的，即使没有任何干扰也是不可能的。为了强化集权体制对社会的政治整合，国民党在建立战时政权体制的同时，加强了对中间组织的控制。1938年临时全国代表大会通过的《抗战建国纲领》规定，在抗战期间要发动全国民众“组织农、工、商、学各职业团体”，作为政府动员人民的中间组织。大会关于战时党政关系的决议又规定，在县

① 《修正国民政府组织法案》，荣孟源主编书，第851页。

- 科层(科层化，科层组织)是古典社会组织学的概念。马克斯·韦伯是这一理论的建构者。科层化即科层制化，系指一种组织理论，要点是：有金字塔式层级组织系统；文官有明确的职责；组织运转完全按制度、规则进行，不考虑人的因素；用人以能力为唯一依据；办事完全程序化，等等。科层化就是全面贯彻这些原则，以实现管理制度化，程序化。可参见鲁品越编译的《社会学》第20页，中国人民大学出版社1989年版。

政府设地方自治指导员，由县党部书记兼任。县政府增设社会科，受自治指导员指挥，“专司民众之组织及筹备地方自治事宜”。<sup>①</sup>这一规定的明显意图是要把中间组织置于国民党的直接控制之下。按照临全大会规定的党政关系原则，县级以下的党部没有参与行政事务的权力，但规定县党部书记直接管理民众组织及其训练，这表明国民党对控制和利用中间组织的高度重视。

1940年8月，国民党第五届中央常务会议第一一五次会议重新制订《非常时期党政机关指导人民团体办法》。<sup>②</sup>该《办法》对全国各类人民团体的申报、批准和指导作了划一规定：直属中央的团体由国民政府社会部会同有关部会署审批和督导；省县人民团体由原省县党部主管改为同级政府审批。但主管部门在接到人民组建团体申请后，须先派员视察并函知同级党部；视察结束向党政联系会议报告情况，经会议批准后才由政府主管部门颁发许可证，同时派员指导；主管部门最后还得将筹备经过报告党政联系会议，经审定后方可正式成立。新的办法尽管将人民团体由国民党组织直接控制改为政府管理，使其在形式上更名正言顺，但国民党对中间组织的实际控制并未因此减弱。1941年4月，国民党五届八中全会决定，在人民团体的管理移交政府后，国民党通过以下途径巩固党的领导权力：第一，扩大中间组织中国民党员的成分。具体措施之一是各地党部“策动所属党员积极参加或发起各种人民团体，以充实其力量”；二是“经常提拔扶助非党员之优秀分子，并吸收其入党”，尚无国民党党员的人民团体尤其要“多方访察其优秀分子介绍入党”。第二，在人民团体中组建党团。按“民主集权制原则”，党团“绝对受其指导党部之命令”，在人民团体的党员“绝对服从党团负责人之指挥”，保证参加各中间组织的国民党党员“意志集中，行动一致”，领导人民团体的各种“正当”活动；对团体中“不利国家民族之言行”，则报告党团

① 《改进党务并调整党政关系案》，荣孟源主编书，第482页。

② 《国民政府社会部档案》（十一）4561，中国第二历史档案馆藏（下同）。

采取措施加以纠正或“裁制”，以保证各人民团体成为拥护国民党“实行主义之坚强的组织”。<sup>①</sup>这些政策措施表明，国民党以人民团体作为中介进一步强化集权政制对社会的政治整合的意图是十分明确的。

任何一种政治体制，如果不能获得人民思想上的认同和道义上的支持，就不可能具有真正的权威性，尽管它可以在有形组织的严密性和完整性上做得尽善尽美。蒋介石利用全面抗战的特殊需要建立了高度一体化的集权政制，成为至高无上的独裁者，但其权力在相当大的程度上缺乏民意基础。集合在这一体制下的中国共产党、地方实力派、各利益集团和广大民众随时都可能向它挑战。因此，蒋介石在其个人独裁的战时体制建立后，采取了一系列措施进一步加强其权威性。措施之一是设置国民参政会和各级临时参议会。1938年3月，国民党临全大会作出抗战期间设立国民参政会的决定。同年4月国民党五届四中全会制订《国民参政会组织条例》，随即召开了第一届国民参政会。9月，国民政府又公布《省临时参议会组织条例》。<sup>②</sup>此后省县各级临时参议会和乡镇各级临时代表会逐步召开。国民参政会名义上为民意机关，实际只具咨询和集思广益的作用。省临时参议会的性质与国民参政会相同，县以下临时参议会和乡镇各级临时代表会职权略大一些<sup>③</sup>，但基本作用与参政会一致。这种临时性的民意机关尽管还不是民主政体意义上的人民参政渠道，但共产党、各民主党派和社会知名人士采取合作态度，接受遴选出席参政会，对政府决策加以审议和质询，实际上就向全国民众和盟国表明各阶层人民对国民党战时政治体制的认可，增加了蒋介石自我指定性的高度集权统治的合理性。

① 《加强人民团体内党的组织及活动案》，柴孟源主编书，第692页。

② 国民政府最高法院档案（4）27433。

③ 国民政府行政院档案（二）8024。

在取得各派政治力量对集权政治认可的同时，国民党还以强化思想统一获取各界人民对集权体制的认同。1938年国民党临全大会通过统一思想理论的决议，要求“各界人士，不问其党派如何”，都应“捐除成见，在一个信仰，一个领袖，一个政府之下”“抗战到底”。统一思想的具体措施之一是实行舆论管制。临全大会就曾决定强化国民党对舆论的指导，加强中央通讯网，控制出版事业，严密防止妨害国民党集权统治的“言论文字”通过传播媒介扩散于民众。<sup>①</sup>1942年，国民党政府公布的《国家总动员法》和《国家总动员实施纲要》<sup>②</sup>更以战争需要为由明确规定政府对新闻、言论、出版、著作加以检查和限制。依据这一法规，国民党党政军机关加紧了对战时传播媒介的控制，严禁宣传共产主义的共产党、八路军、新四军报刊传播；对宣扬民主的自由派书报刊物严予检审，查禁和封闭一切有违国民党意志的报刊和书籍。在1941年至1942年间，就有1400多种报刊被查禁，邹韬奋等自由派人士的55个生活书店的分店和支店被搜查和封闭。一些不听命于国民党的记者、编辑还遭到枪杀。<sup>③</sup>另一方面，国民党加强有利于自身的舆论导向，扩大本党书刊报纸的发行量。其办法是加速三民主义丛书，“总理遗教”，“总裁言论”等书籍的编辑出版<sup>④</sup>，创办更多受控于政府的报纸；对党报书刊加以廉价推销。<sup>⑤</sup>在边远地区也由保国民学校创办图书室、阅报室、幻灯巡回放映队等，广泛向人民传播国民党中央政府的信息<sup>⑥</sup>，增强传播媒介对社会政治整合的作用。

实行战时政治与教育合一是强化思想统一的另一重要措施。

① 《对于党务报告之决议案》，荣孟源主编书，第500页。

② 国民党中央执行委员会档案（一八一）19。

③ 转引自张宪文主编《中华民国史纲》，河南人民出版社，1985年版，第605—606页。

④⑤ 国民党五届八中全会《对于党务报告之决议案》，荣孟源主编书，第679页。

⑥ 西康省出版的《康导月刊》、中华基督教会创办的《边疆通讯》、《边疆服务》对这类消息有许多记载。

1938年，国民党在《抗战建国纲领》中已提出根据战争需要改订教育制度和教材，“推行战时教程、注重于国民道德之修养”的方针，开始把教育与战时政治直接统一起来。1942年，蒋介石在国民党五届十中全会提议乡镇以下实行“党政学三者合一之方针”，各级学校教员都必须“担任党务工作，为党服务”。<sup>①</sup>实行新县制之区即遵照蒋介石的提议，实行战时政治与教育合一。这一政策贯彻后，教育的管理和教学内容都完全被纳入战时政治的轨道，学校在很大程度上成了国民党统一思想的工具。

蒋介石政权采取上述措施统一思想，从表面看无疑是要将人民的思想统一于国民党的理论基础——三民主义之上。但是，稍加深究就可以看出其统一思想的基本内容主要是从传统思想和民族主义中寻求集权政治不可或缺的集体同一性。蒋介石凭借产生于民族主义情感的社会向心力获得了民众对战时集权的认可，也没有忘记继续渲染自己作为传统继承者和民族利益捍卫者的形象以强化这种向心力。在抗战期间，蒋发表了大量讲演，把三民主义和儒家集体主义伦理观念揉合为一体。他先后发表的《三民主义之体系及其程序》<sup>②</sup>和《中国之命运》<sup>③</sup>，是这种混一思想体系的集中阐述。在这两篇论著中，蒋介石承袭国民党理论家戴季陶的思想，认定孙中山继承了中国固有的正统思想。他说：孙中山“认定利他是革命的本务，仁爱是救世的基本。利他和仁爱的极则，无过于天下为公”，“并且以‘公’字为出发点，创造了三民主义”。因此，凡信仰三民主义者，必须以中国传统的“智仁勇三达德”和以“忠孝”为核心的“四维八德”进行思想修养和规范行为。蒋在其著作中指出，高扬传统的目的在于“建设现代国家至上民族至上的新伦理的基础”，“转移我国三百年来国民怯懦萎靡的

① 国民党五届十中全会文件，荣孟源主编书，第816页。

② 载《青年中国季刊》创刊号，1939年9月30日出版。

③ 蒋介石：《中国之命运》，重庆正中书局，1943年出版。

风气，以恢复我五千年来民族固有的伟大精神”，使中华民国“永远生存于世界，不再为异族所奴役和灭亡”。他的结论是：为了民族复兴大业，必须实行“以党治国”，由国民党“来管理一切”。蒋介石就这样把儒家集体主义、三民主义和国民党的统治连接成一条互相衔接的因果链。依据这种因果关系，国民党自然是民族伟大传统和根本利益的代表，蒋介石则是统率这个党的民族英雄。从民族主义和儒家泛道德主义演绎出国民党集权政治的合理性，比对三民主义的一般性宣传更易于为处在民族灾难中的中国民众所接受。共产党人发动声势浩大的批判，目的是揭露其虚伪性，让一般民众认清它在本质上是独裁者用来证明独裁合理的工具。

抗战时期，国民党通过压制不同政见和异己思想，控制一切传播媒介以强化儒家集体主义和民族主义的教育与感化，力图把被统治者的疏离、怀疑和对立转化为顺从与忠诚，扩大和深化集权政府对全社会的政治整合，这种努力是有效果的。到1944年，甚至在战前尚不知民国为何物的西康省凉山彝族村寨和云南偏远的苗村，贫穷的农民及其子弟都已知道中华民国的“领袖是蒋委员长”，产生了关心国民党军队作战成败的热望。<sup>①</sup>不过这种效果是有限的，不可估计过高。

## 二 权力运行制度化的推进

国民党的战时集权政治体制在理论上仍然是孙中山创建的现代民主政制的延续，遵从孙中山的遗教和提高集权政制的效能都需要实现权力运行制度化。蒋介石在高度集中权力的过程中，也为政治过程制度化作了相应的努力。

根据当时的现状，国民党政治过程制度化的首要工作是现代

---

<sup>①</sup> 罗皓明：《教育在小黑菁》；张宗南：《棉花弩去来记》，均载《边疆服务》第8期。

科层政权组织的健全。战争之初，国民政府尚无统一的县以下行政组织。据内政部1937年11月调查，县以下行政组织有的设区、乡（镇）、坊、保、甲；有的设区、联、保、闾邻；有的设区、乡、村、街、牌甲，繁杂而纷乱。<sup>①</sup>临全大会加以调整，统一为区、乡（镇）、保、甲四级。自此，国民政府才有了从中央直至村庄的统一行政组织。1939年9月，国防最高委员会通过的《县各级组织纲要》，开始推行新县制。实施新县制是推进孙中山设计的地方自治的重要步骤。按新县制，行政组织依临全大会文件规定划分，各级行政机构相应扩大，职权提高，并建立同级民意机关，使其符合自治要求。县政府由原仅设四科增加为民政、财政、教育、建设、军事、地政、社会七科。此外还设置秘书、指导员、督学、警佐、巡官等。<sup>②</sup>1942年，国民党五届九中全会作出决议，改变县长兼理司法事务的旧制，限三年内完成县级法院设置。<sup>③</sup>同年，由专家提议在县级设置警察局，取代警佐的职权。区、乡（镇）分别设警察所和警察分驻所（或派出所），“由县警察局指挥”。<sup>④</sup>经调整，新县制下的县政府就成为有行政、财政、教育、军事、司法、警察等现代职能部门的一级完整的行政组织。县参议会由乡镇民意机关和职业团体选举议员组成，有创制、复决、议决地方自治事项、议决县单行规章、预算、税收、公有财产处理、县政兴革事项、对县政府工作质询等权力。<sup>⑤</sup>除尚缺少选举和罢免县长之权外，它形式上已具备现代型民意机关的职能。

在新县制下，乡（镇）设民政、警卫、经济、文化四股，以乡（镇）务会议议决自行举办事项。除办理上级交办事项外，具

① 国民党临时全国代表大会文件，荣孟源主编书，第495页。

② 《县各级组织纲要实施办法原则》，胡次威前引书。

③ 国民党中央执行委员会档案（一）（八）185。

④ 李士珍著，《警察行政研究》，商务印书馆，1942年版，第51页。

⑤ 《县参议会组织暂行条例》，胡次威前引书。

有独立的自治事务和财政收入。<sup>①</sup>乡(镇)民意机关为乡(镇)民代表会,职权为选举罢免乡(镇)长及县参议员,议决乡(镇)预算、公有财产及公营事业的经营与处理;审核乡(镇)决算、质询乡(镇)公所工作等。保设保民大会,由每户一人组成,相当于户长会议,行使选举罢免保长及乡(镇)民代表,讨论经费摊派、议决保内应办事项,质询保长工作等权力。甲以户长会议为民意机关、有权选举和罢免甲长,议决本甲应兴办和执行事项。此外,在面积过大的县还设区署作为县政府派出机关,代表县政督导乡(镇)办理自治事务。<sup>②</sup>

这套政权组织的最底层不是由公民选举代表组成民意机关,而是以户长会议为权力机关,使现代国家组织最终通过传统的宗法关系细胞达到对社会的政治整合。相对于理想化的现代政治制度,这无疑是一个不小的缺陷。蒋介石曾对此作过如下的解释:中国的家族制极为发达,战时仍无根本变化。如果自治以个人为基础,一切由公民议决,将无法应付“严重纷乱之环境”,唯有“沿用家族制度”,“以为严密民众组织之基础,乃可执简而驭繁”。<sup>③</sup>实施新县制领导人之一李宗黄在其《现行保甲制度》<sup>④</sup>一书中也作了类似的评论。在现代型政治体制建设过程中,借助传统社会某些因素有时往往使建设变得较为顺利,并易于成功。问题的关键在于实践者如何把“借助”把握在适当的范围内。国民党通过实施新县制建立起从中央直至乡村的政权机关,开始把现代国家科层政权组织延伸到社会底层,从国家政治制度向现代型转变的角度看应是一次进步。但由于国民党对“借助”传统的把握不无失度,给新体制的运行带来的障碍也不在少。

① 《乡镇组织暂行条例》,胡次威前引书。

② 《县各级组织纲要实施办法原则》,同上书。

③ 《豫鄂皖三省剿总司令部施行保甲训令》,载刘振东、焦如桥《县政资料汇编》,国民党中央政治学院印行。

④ 李宗黄著:《现行保甲制度》,中华书局,1945年出版。

现代型政权组织系统的完整实现之后，政权运行制度化的条件以完善法规，选任合格官僚，划清职责、目标及其实施程序的明晰化，监督机制的形成等为至要。抗战时期的国民党政权仍处于由训政向宪政过渡时期，国家未制订宪法，原规范各级政权组织的类似宪法及其他关系法的法规尚带很大的临时试行性质。进入抗战时期，国民党为了实现战时政权对全社会的政治整合和逐步推进地方自治，对各级政权组织法规作了较大幅度的调整。在中央一级主要新定了《国民参政会组织条例》及其《议事规则》，省市制定了《省（市）临时参议会组织条例》。这类组织法把中央和省市民意机关的意义变得十分有限，但也给有限认可国民党统治权的各党派和各阶层人民的代表，有一个有限的讲坛发表自己的政见。政权组织法规调整较大的是县以下。国民政府在1939年决定推行新县制以后，先后颁发了《县各级组织纲要》及《实施办法原则》，《县政会议规程》，《县参议会组织暂时条例》，《县参议员选举条例》，《县政府分区设署规程》，《乡镇组织暂行条例》，《乡镇民代表选举条例》，《乡镇民代表议事规则》，《保民大会议事规则》等法规。<sup>①</sup>这些法规的制订，使各级地方政权的组织及其运行制度化成为可能。

同期，国民党政府还制订了为数更多的行政执行法规，诸如《预算法》、《决算法》、《行政执行法》、《出版法》、《著作权法》、《合作社法》、《工会法》、《农会法》等等。<sup>②</sup>在1938年3月至1945年3月7年间，国民政府立法院共开会155次，立法791件。<sup>③</sup>仅国民政府考试院实施公务员考试和铨叙的法规，在战时就增订或修定了52部。<sup>④</sup>公务员的应考、挑选、任用、考核、进修、调动、惩戒、奖励、授勋、退休等所有环节都有法规和实

① 见胡次威《地方自治实施方案法规汇编》，大东书局，1947年版。

② 戴南百川主编《最新方法全书》，台湾三民书局，1981年版。

③ 国民党第六次代表大会政治总报告，中国第二历史档案馆藏档案5958。

④ 见罗志渊《考铨法规》，大东书局，1947年版。

施条例。单就成文法本身而言这已经颇为完备了。其他行政法规这里未及统计，但可以肯定其完备程度不会与考铨法规相去甚远。

以能力为标准任用官吏这一现代政权组织科层化原则，在国民党权力系统是通过考铨考绩制度实现。1929年南京国民政府成立之初就公布了《考试法》，开始各类文官的考选。在抗战用人之秋，为了及时选用更多合格人才以敷所需，国防最高委员会于1939年对《考试法》实施办法加以修定。新办法将原初等考试和高等考试分为一试试二试三试的办法改为初试再试两次。<sup>①</sup>按原办法，一试不及格不能参加二试，二试不及格不能参加三试，淘汰率较高。新办法则规定初试及格者由中央政治学校或其他学校训练三个月至一年，期满后参加再试。合格者分发各机关任职，不及格者可补训一次重新再试，以一次为限。这个办法保证了初试及格者最终录用率的提高。考试合格者，按法定标准和程序，依成绩差等分别委任不同官职。<sup>②</sup>此外，国民政府考试院还于1938年制订《非常时期特种考试条例》，公布施行。1940年，考试院又将特种考试委托用人机关办理，进一步扩大选拔人才渠道。<sup>③</sup>从1931年至1945年，全国高等考试录取2467人，普通考试合格3158名，1938年以后特种考试合格36793人。<sup>④</sup>

这些数据显示出国民政府在抗战时期通过考试录用文官数确有大幅度增加。但是，这比起一个四亿人口的大国所需的公务员数量仍属微不足道。余缺部分通过铨叙补救。1942年，1944年，国

① 国民政府《考试法》规定：公立中等以上学校毕业生或同等学历者经检定合格有资格应初等文官考试；各类高等学校毕业生或同等学历者经检定合格，以及有学术著作或专门技能经检定合格人员有资格应高等文官考试。

② 《普通考试及格人员规程》，载罗志渊《考铨法规》，大东书局，1947年版。

③ 《委托任用机关办理特种考试办法》，同上书。

④ 国民党第六次代表大会政治总报告，档案5958。

民政府两度修订《公务员任用法施行条件》<sup>①</sup>，由铨叙部对现有各级行政人员进行普遍审查。《细则》规定，铨叙合格的条件主要是文凭、工作成绩、任职经验、文官考试成绩等。到1945年3月，经铨叙确认为合格的公务员共65530人。<sup>②</sup>新县制规定民意机关公职候选人也须经过考试铨叙确定资格。在当时的条件下，一般是采取铨叙而未行考试。合格的条件也主要是文化程度，任公职经历等。<sup>③</sup>自1941年至1945年，经铨叙部审查合格者共957415人。<sup>④</sup>

从上述考铨情况看，国民政府在抗战时期选拔人才的指标主要是文化水平和工作技能，的确考录和鉴定了一批有质量的文官和公职候选人，一定程度地提高了政权的现代型成分。但其数量与所需相比较仍悬殊甚大。而且，世人对这种用人制度尚褒贬不一。褒扬者看到的是它符合现代政权组织用人以能力为基础的原则；贬斥者则指出它排除了贫苦人民参政的可能。

官员任用除严格选拔外，还实行考核淘汰制。抗战初期，国民政府曾一度停止公务员考绩，但1939年又重订了《非常时期公务员考绩条例》，重新举行例行考绩。<sup>⑤</sup>战时考绩分总考年考两类。年考成绩分六等，分别给予晋级、记功、不予奖惩、记过、降级、解职等奖惩；总考评分与年考同，成绩分七等，奖惩除增加升等一级外，其它六等与年考同。并规定成绩过差应解职者；年考不得少于各机关公务员总数的百分之二，总考不得少于基数的百分之四。<sup>⑥</sup>这种规定难免有过分机械之嫌，但却可以确保淘汰相对较差者，为选任更优秀者提供可能，至少在理论上是如此。

① 罗志渊前引书。

②④⑤ 国民党第六次代表大会政治总报告，档案5958。

③ 《县各级组织纲要》，胡次威前引书。

⑥ 孙澄方著：《行政三联制与行政权的运用》，国民图书出版社，1941年版，第50页。

划清机关和官员的权责是现代型政权组织权力运作制度化的又一重要条件。南京国民政府建立初，职权划分很不完善，在县以下甚至行政权与司法权也未分开，官员职责的含混可想而知。抗战时期，国民党在推进集权的过程中，为提高一体化政权组织的灵敏度，在划清庞大国家组织权责上作了一些努力。

首先是确定党政权限。战争之初，国民党临大会明确规定，中央以党掌握政权，政府行使治权；省级政权归政府，党部通过党政联系协助政府工作；县以下党部负责民众组织与地方自治筹备事宜，不参与常规行政事务。<sup>①</sup>但是，随着集权统治日益受到怀疑，国民党为强化一党专制而加强了对各级行政权的干预。上文已论及，由于党权对政权的渗透日益扩大，最终造成了“国民党与政府简直难以区分”的局面。<sup>②</sup>其次是司法权与行政权的划分。1941年，国民党五届九中全会决定改变地方行政官兼理司法事务的现状，成立地方法院。自此形成了从中央至县级的司法系统，实现了司法权与行政权的分离。第三是中央及地方各级政权权限的确定。1944年，国民党五届十二中全会通过《确定中央与地方行政关系案》<sup>③</sup>，对中央政府与省政府权力及其相互关系作了明确划分。全会还通过了《限期完成地方自治确定宪政基础案》。<sup>④</sup>该决议第七部分为“划分省县乡镇权责”。这从原则上确立了县以下各级政权的权限、职责及其相互关系的详细准则。

在各级政权机关内部，权责的划分通过“分层负责制”实现。分层的权威性解释是：各机关以主官，如行政院正副院长，部会署正副首长，省主席（市长），厅局长，县长等为第一层官；院部会署以下的司、处、厅、组及同级主官为第二层官；科室及同

① 临大会《改进党务并调整党政关系案》，荣孟源主编书，第479—483页。

② 费正清前引书。

③④ 荣孟源主编书，第874页，884页。

级主官为第三层官，其他机关的划分以此类推。<sup>①</sup>各层官负责事务按重要程度划分。一般第一层官的职责主要是“决定政策指导行政以实现其政策”。<sup>②</sup>对文件的处理，凡重要文件（非例行文件）由第一层官签发；例行文件根据情况分别由第二三层官判行。<sup>③</sup>依据“分层负责制”原则，国民政府行政院对院及院内各部会署之间处理政务的权限关系作了明确规定：凡对省行政的指挥监督，一律由行政院以命令施行，部会署不能对省政府所属各厅处用令。但依法应归部会署指导监督的事项，由各部会署以咨函形式对省府发布指示，但不能与院令相抵触。<sup>④</sup>平行机关各司其职，不允许推卸权责于其他机关。如遇需合办事项，由相关机关商办或合组委员会办理，但必须事先指定一机关为“负责主办之机关”，以防止“诿卸其责任”。<sup>⑤</sup>对权责划分，国民党战时党政会议讨论和决定甚多，蒋介石本人亦屡作训示。

抗战时期，国民党政权的法规系统已初具规模，立法、司法、行政等权力的运行已有法定程序。为强化集权统治，国民党一方面授予最高统治者不依平时程序处置重大事务的权力，另一方面，则饬令各级政权机关严格按法定程序行使职权，力图实现权力运行的程序化。1941年，国民党五届九中全会通过《厉行法制修明政治决议案》，要求政府机关在行使权力时，如已有法令可遵循须依法办理，不能因战争环境特殊而随意超越法定程序行动。如有重大紧急事件必须突破法规办理，须请示上级核准。未经依法设立的机关于“三年计划第一年度开始前补正手续，完成立法程序”，否则由中央撤消。各行政机关过去“有以命令变更法

①③ 《中央党政军提高行政效能总检讨会关于文书简化办法议决案》，载《民国时期文书工作和档案工作资料选编》，档案出版社，1987年版。

② 国民政府行政院档案（二）6354。

④ 《确立中央与地方行政之关系案》，荣孟源主编书，第874页。

⑤ 国民党中央执行委员会档案（一）（八）185。

律或径以‘备案’‘请示’等方式委责于上级机关避免法定程序”者，由国防最高委员会加以纠正。自置“闲曹”，安插亲属，更须“从严取缔”。<sup>①</sup>立法院还制订了考察团规则，由院长随时指派立法委员赴全国考察<sup>②</sup>，督促各级机关“恪守法规”，严格依照“办事程序”处理政务。<sup>③</sup>

为进一步提高权力运转程序化程度，蒋介石于1940年3月提出在政府机关实施“行政三联制”。此制将行政权的运转明确划分为设计，执行，考核三个程序。<sup>④</sup>各行政机关每年必须事先设计出行政方案，然后实施，到年终加以考核，使行政目标明确且有化为现实的清晰过程。1940年7月，国民党五届七中全会决议在国防最高委员会下设置中央设计局和中央党政工作考核委员会。中央设计局由蒋介石兼任总裁，组成人员由总裁“遴派或聘任”。<sup>⑤</sup>设计局下置：（1）设计委员会，负责政治、经济、建设计划及预算；（2）审议会，审议计划、预算、党政机构及重要法规政策之建设；（3）预算委员会，核编具体预算。中央党政工作考核委员会执掌中央及各省设计方案的实施进度及其成绩的考核，并考察党政机关经费人事是否符合法规。<sup>⑥</sup>各机关内部则“由主官督导实行‘行政三联制’”。年底由主官填报“年度政绩比较表”、“政绩交待比较表”及“某种事业进展表”，经上级主管机关转呈考核。主官还负责机关内各层人员成绩考核。<sup>⑦</sup>这类考核称为“考成”，同一般“公务员考绩有所不同”。后者纯是考查公务员个人工作成绩与工作技能，前者则主要考核“各

①③ 国民党中央执行委员会档案（一）（八）185。

② 国民党第六次代表大会政治总报告，档案5958。

④ 孙澄方：《行政三联制与行政权的运用》，国民图书出版社，1941年版，第3页。

⑤ 同上书，第12页。

⑥ 钱端升著：《民国政制史》，上册，商务印书馆，1944年版，第212—213页。

⑦ 国民党中央执行委员会档案（一）（八）185。

该机关行政计划、施政大纲”实施状况“及工作进度”等。<sup>①</sup>为切实推行“行政三联制”，国民党1943年5月召开“行政三联制检讨会”。蒋介石亲临主持并致训词。会议检讨了行政三联制实行两年多的利弊，通过议案80余件。这是力图推动行政三联制的实施，以达到政权运转“迅速和切实两大目的”。<sup>②</sup>

监察系统和民意机关是国民政府权力运转实现制度化的外部保障机制的体现者。抗战爆发后，国民政府颁布了《非常时期监察权行使暂行办法》，开始加强战时监察弹劾工作。该《办法》对公务员违法失职的纠举处分原则和程序作了详细而严格的规定。官员在依法纠举时如徇情枉法，错置案件，与受处分者“同负责任”。<sup>③</sup>在推行战时监察办法时，监察院设置了两广、山陕（山东、山西、陕西）、新疆监察区监察使署，负责各该区监察工作。其他各地由监察院组织战区监察团执行监察权。<sup>④</sup>1941年，国民党五届九中全会决定进一步强化监察制度。其具体措施是扩大监察委员名额，在每省均设监察使署，提高监委中富于法律经验者到半数以上，并要求监委按月分批巡回监察，提高工作效率，如经年未提一案就应“视同溺职”。<sup>⑤</sup>

监察机关属于国民政府的下属，对政权运行显然不具完整的监督权力。最终的制约与监督有赖民意机关完成。抗战时期国民党组建的民意机关，从中央的国民参政会到最底层的户长会议的权限差异极大。国民参政会和省市临时参政会的监督仅限于听取政府工作报告及提出质询。1940年9月，国民党修正后的国民参政会组织条例增加了参政会调查政府委托考察事项，并将结果提请政府核办的权力。<sup>⑥</sup>县参政会对政府权力的制约相对广泛。

① 孙澄方前引书，第40页。

② 《新华日报》1943年5月27日，《行政三联制检讨会昨日开幕》；5月30日，《行政三联制检讨会昨日闭幕》。

③④⑤ 国民党第六次代表大会政治总报告，档案5958。

⑥ 国民政府最高法院档案（十六）6743。

些。乡镇保甲民意机关对行政权的监督更为广泛，已有选择和决定行政首脑去留的权力(但须经上级核准)。①

各级民意机关尽管尚程度不同地缺乏现代民主体制民意机关的制约权力，但其有限的权力对行政运行制度化也曾发挥过一定的监督作用。在国民参政会第一届第一次会议上，参政员罗隆基提案指出国民党中央行政机关职权不明，责任不清，官员任用升迁制度“徒具虚文，毫无成就”，并提出改进办法14项。国防最高委员会即开会审议，批转各机关“查照办理”。②1943年，陕西省临时参议会揭发省政府有重大舞弊行为，引起社会关注，国民政府行政院决定派员前往调查处理。③可以肯定，只要民意机关有权揭露上层弊端，而不是为政府行为文饰，就会对权力运行产生一定的制约和监督作用。

### 三 战时政权运转不灵及其原因

抗战时期，国民党政府多方面为建设科层化权力运作体系作了努力，在法制建设的历史上留下了自己的印记。但是，由于其自身和历史的局限，这些努力并未从根本上消除政治运作过程中的非现代型因素，致使战时集权政治运转受到多种严重障碍，远未成为反应灵敏、高效运行的现代型政权。

现代政权组织运行规则与传统特权行为的冲突是国民党战时政权发挥效能的重大障碍之一。当时，尽管中国传统宗法一体化社会结构已大致解体，但宗法观念仍充溢中国社会，各种新贵成为大大小小的“家长”。他们或多或少地视国家为私产，置特权于法规之上，随意超越科层组织行动，给行政程序化过程带来了无穷的阻碍。蒋介石作为战时体制的独裁者，在力图提高庞大国家

① 《县乡保民意机关组织条例》，胡次威前引书。

② 国民政府行政院档案(二)5544。

③ 国民政府行政院档案(二)7073。

机器运转效率的理性支配下，不断推进行政制度化程序化，但他头脑中陈旧的观念又驱使他下意识地作为宗法式的“家长”而行动。蒋缺乏孙中山那种波澜壮阔的革命生涯，富于传奇色彩的人生经历和首创共和的伟大功绩，是靠着玩多少有些不光彩的政治手腕击败众多对手而取得最高统治权的，因而没有巨大的领袖感召力，主要靠以黄埔门生集团为核心的嫡系作为控制庞大权力系统的基干。黄埔系对蒋的忠诚和蒋对黄埔系的信赖与扶持都是一种变形的宗法关系纽带作用的体现。这些人视负有不同法定责任的上下级关系为师生关系，呈报正式行政公文也常以“学生”二字签署。<sup>①</sup>国家大政在他们的心目中只是类似家族事务的放大。他们往往把“天子门生”的特权看得高于国家组织的神圣制度和法规，从忠于蒋的主观愿望走到阻碍蒋的统治机器发挥效能的实际。这种状况在抗战时期仍未改变。

蒋介石自己也不善于利用现代政权组织实现政治目标，而习惯于随心所欲地拨弄整部国家机器。在抗战非常时期，集权体制及其赋予蒋个人的独裁权都不无合理性和必要性，但是，蒋介石并未凭借高度集中而机动的权力给国民党政权带来更高的灵敏度。他在很大程度上不是作为最富权威性的执法者在驱动法定组织的运转，而更象一个皇帝一样把所有权力攥在个人手中。为了实现个人独揽一切权力，蒋在战时体制建立的同时，把内战时期临时组建的侍从室用法律固定下来，作为个人控制庞大权力体系的核心机构。侍从室的核心第一处第二组和第二处第四组包揽了中央和地方党政军一切机要事务。前者的业务“包括军政、军令、军训（军事教育）、国防设计、绥靖、兵役、军需、军医、军工、后勤、补给、公路工程、交通、通信、运输、空军、海军、军法、人事、情报、建议……等”；后者“主管政治、党务、秘书

---

① 《军事委员会关于上行公文姓名须署名职衔的训令》，载同《民国时期文书工作和档案工作资料选编》一书。

业务”，管辖范围“包括行政院所属各院、部、会，国防最高委员会和国民党中央执行委员会……以及中统局特务组织等”，并负责处理“各省、市地方政府首脑向蒋请示汇报的文电”。<sup>①</sup>侍从室组成人员要求官阶偏低、年龄较轻，一般比外用低一级至两级任用，但都必须是蒋介石“确信万无一失”的嫡系。<sup>②</sup>总之，侍从室地位不高，但权力极大。蒋介石处理政务由侍从室拟定初步意见后向他呈递，蒋批阅后的报表及下达的手令也经侍从室发布。蒋就这样通过一个完全从属于个人的核心权力机构实行“一人治天下”。<sup>③</sup>在行政事务浩繁的现代社会，尽管有这样一个忠诚与精干都无与伦比的核心机构，要实现个人独揽一切权力也是无能为力的。但蒋介石却硬要强不可为而为之。他个人控制一切大权，结果是手令冗滥不灵，自相矛盾，甚至出现“蒋自己命令自己的笑柄”。<sup>④</sup>而且，这些多如牛毛的手令“往往干涉到主管机关单位的职权”，反致“效率低落，因循敷衍，相率成风，给蒋自己造成了严重的灾难”，以至他烦恼成怒，大发脾气。<sup>⑤</sup>由于蒋自己随意超越科层组织行动，他采取的强化行政制度化程序化的措施自然就效果甚微。

与蒋氏并称“豪门”的孔宋家族不居最高权位，对国家政权运行的效率关心更少，对特权则看得很重。宋子文在战时经理美援事务，其间超越法规，凭借特权把巨额资金化为已有的事也有所闻。<sup>⑥</sup>抗战后期，宋氏接任财政部长，仅理财一年三个月就把国库11亿美金存款“理得精光”。<sup>⑦</sup>尽管如此，当时雷厉风行的考绩和监察弹劾制度却无碍于他的继续掌权。孔祥熙作为蒋介石

---

①②③④⑤ 鸿鸣著：《蒋家王朝》，香港中原出版社，1986年版，第107—108页；第85页；第83页；第113页；第94—95页。

⑥ 匡长福等著：《权与钱——蒋宋孔陈聚财录》，清华大学出版社，1989年版，第108—109页。

⑦ 寇维勇著：《孔宋世家》，台湾群伦出版社，1986年版，第26页。

石政府的理财专家，在外国同行的眼中却是“对现代银行业务一窍不通”的旧官僚。<sup>①</sup>但孔氏在运用特权方面却毫不示弱。抗战时期，孔利用政府发放公债之机贪污舞弊，鲸吞巨款也曾引起轩然大波。同谋郭景琨被法院逮捕后，孔亲自干预，终于使郭“被宣判无罪释放”，并设宴“为郭压惊”。<sup>②</sup>在这样的权贵面前，国家机构及法制自然就显得微弱无力了。

在国民党政权的基层，特权对现代政治运行过程的干扰就更为广泛也更为严重。在抗战时期，国民党基层政权仍“主要依靠地主的支持”<sup>③</sup>，县以下政权多为土豪劣绅把持。<sup>④</sup>这些地方上的显贵是传统社会的名门望族及其依附势力的延续，他们的世袭特权在观念和习惯上具有更明确的连续性。愚昧落后的农民对其特权早已习以为常，很难有要求改变的主动性。因此，下层显贵的特权对现代政权组织的侵犯也就更易畅行无阻。他们借势凌虐，舞弊贪污，无所顾忌。“有的地方开会送通知，都向人民要钱”。<sup>⑤</sup>有的地方甚至胁迫新委人员与原有贪赃枉法势力同流合污。<sup>⑥</sup>在征集壮丁事务中，地方权贵也视国家法度为儿戏，无厌地徇私舞弊，终于把征兵抗敌的神圣事业演成了“抓壮丁”的闹剧。国民党当局也指出，在征兵中，“乡保甲长互相勾结”，“夥通舞弊，诈索金钱”，“弄得乡间暗无天日”。<sup>⑦</sup>中央政府的法令传到这些地方很难不变得面目全非。这是蒋介石在强化集权统治过程中过多保留和倚仗旧势力必然导致的结果。

权力系统中存在的众多利益集团给政治过程制度化造成的阻

① 斯特林·西格雷夫著，《宋家王朝》，香港星光书店出版社，第30页。

② 匡长福等前引书，第247页。

③ (美)迈克尔·沙勒著，《美国十字军在中国》，商务印书馆，1982年版，第49页。

④ 国民政府行政院档案(二)8167。

⑤ 李宗黄著，《现行保甲制度》，中华书局，1943年版，第35页。

⑥ 李宗黄著，《新县制的理论与实际》，中华书局，1945年版，第257页。

⑦ 国民政府军委会新闻检查局档案(一三六)215。

碍也不可低估。国民党革命历史上形成的政学系、CC系，在蒋政权中取得特殊地位的中统、军统，黄埔系中陈诚派，顾祝同派，胡宗南派等，与蒋有特殊关系的江浙财团，黑社会的青帮、袍哥等等，都有程度不同的集团利益需要维护。它们的势力渗透在各级政权机构之中。为争夺派系利益而越轨行动和互相打击的现象层出不穷。在最高权力层面，派系之争就在宋子文与孔祥熙及宋家兄妹之间进行。抗战初期，孔祥熙竭力拉拢一干失意军人组成反宋集团，与宋子文作对。其长子孔令侃还组织一个名为“南尖社”的小团体，四处搜集宋子文的过失丑闻，散布反宋舆论。宋子文则在上海操纵几家报纸，连连登出攻击孔祥熙及其长子与二小姐违法行为的文章。他们之间的争夺贯穿于抗战的始终。<sup>①</sup>到1943年，当宋子文试图建立自己权力基础的努力日渐明显时，宋蔼龄、宋美龄也加入了对她们同胞兄弟的激烈斗争。西方学者认为，“这种斗争同历代皇室内部那种为了争夺权力而杀害继承人，毒死侄子、外甥的斗争是一样的”。<sup>②</sup>

在黄埔系内部，陈诚派与顾祝同派、何应钦派、胡宗南派之间在抗战时期也纷争不已。他们处心积虑地吞并对方部队，攻击对方违法乱纪，自己也任用私人，拉拢亲信、随意扰乱军制。这些人又个个都是“天子门生”，矛盾更难消弥。蒋介石在嫡系内部的争权夺利面前也无可奈何，只能采取双方应付的态度。<sup>③</sup>这就决定了国民党政权的法令在蒋氏亲信中也难于畅行无阻。

地方的派系之争也复杂多样。在战时的山东省党政军权力系统中，改组派、复兴社、何思源派、张苇村派之间“互相倾轧斗争不已”，情形“至为复杂”。军界李仙洲与于学忠之间也

① 国民政府中央信托局档案（三），21980、22180、22245、22094。

② 姚立凡等译：《蒋介石的外国高级参谋长——史迪威》，黑龙江人民出版社，1988年版，第568页。

③ 杨伯涛：《陈诚军事集团发展史纪要》，载《文史资料选辑》第五十七辑。

相互排斥打击，最终两败俱伤。国民党中央组织部文件指出，这种倾轧造成了“山东地区抗敌形势为之颠覆，地方基础完全崩溃”，“毫无成绩可言”。<sup>①</sup>在福建省，政学系官僚陈仪主政后，利用中央势力笼络闽省军政旧人，培植个人势力。军统局戴笠则拉拢失意军人，处处与陈作对，长期冲突不止。<sup>②</sup>王陵基战时出任江西省省长期间，与政学系张群关系密切，被卷入了与CC系民政厅长李中襄和军统元老、省训练团教育长胡靖安之间的激烈斗争。各派都有强硬背景，彼此分庭抗礼，有恃无恐。在县长任用上，王陵基提名者，李中襄反对；李提名者，王又不批准。<sup>③</sup>重大行政事务因此搁置不行。

权力运转受阻更直接的因素是政权组织自身的严重缺陷所致。抗战期间，国民党尽管力图实现权力运转科层化，但因无法超越自身素质、现存基础及战争环境的限制，其效果是有限的。在现代一体化政权组织建设方面，新县制的推行虽然声势颇壮，风行全国，但实际进展却十分缓慢。到1943年，实行新县制的16省1106县中，召开了县政会议的358县，占总数的32%，召开县临时参议会的321县，占29%；召开乡镇民代表会的203县，占18%；召开保民大会的507县，占45%。<sup>④</sup>科层政权组织建到基层的尚远不及半数，而且这些统计还带有夸大成分。四川是推行新县制最早也最有成效之区，但国民政府视察处在陪都重庆市郊的江北县考核时，发现已召开的乡镇保民大会多属有名无实。许多保长不但不明白保民大会的组织规则及职权，连开会常识也缺乏；经考核应解职的县政府公务员和乡镇长均未免职；乡镇公所干事及保甲长多未依法实行考核奖惩。<sup>⑤</sup>在这种情况下，1943

① 国民政府军委会侍从室档案（五七）（一）26。

② 国民党中央信托局档案（三）22248。

③ 《王陵基传》，载《民国高级将领列传》，第三集，解放军出版社，1989年版。

④ 李宗黄，《新县制的理论与实际》，第238页。

⑤ 国民政府内政部档案（二）8029。

年，国民党五届十一中全会仍限令各级民意机关在本年内建立。在严令之下，许多地区，如广西、湖南、江西、贵州等省于次年报告，县乡保民意机关的建立已基本完成。<sup>①</sup>这显然不是虚报敷衍，就是粗制滥造。这些情况说明，国民政府的现代型政权组织直到抗战后期仍远未完整地延伸到社会底层。

合格公务员的缺乏较之政权组织不完备的问题更为严重。在一个四亿人口的大国，按当时的要求，所需公务员数亦应当不在百万以下，但直到1945年春，考试合格才仅65000多人，“县长考试及格仅217名”。差额如此之大，政府只得“放宽任用标准”<sup>②</sup>，以检复办法确定现任公务员和所有公职候选人的资格，同时加紧各类人才的培训。尽管如此，一时仍难敷所需。据推行新县制中的16省对公务员训练的统计，至1943年底，在省训练团受训者占应训人数的72%；县训所已训人数占25%；区训所已训人数占11%。<sup>③</sup>即使不考虑夸大成分，供求差距仍极悬殊。西康省主席刘文辉指出，由于公务员数量缺乏，质量低劣，造成了政治的严重不良与效能低下。他说：第一是滥竽充数，使政权机关质量问题，逐渐加重；第二是兼职过多，终日忙乱，反而一事无成；第三是“率性将事情搁下来不办”。而且，因为劣者充斥，贤者不屑为伍，形成了“贤者不为，为者不贤”的恶性循环<sup>④</sup>，愈益加深了人才缺乏的严重性。

国民政府在战时曾先后采取“分层负责制”，“行政三联制”，“整饬纲纪”，“严明法规”等措施划清行政职责，提高程序化程度，但也未完全获得“预期之效果”。到1944年，行政系统仍机构冗滥，“业务不专，职权不清，指挥不灵”。<sup>⑤</sup>这也

① 国民政府行政院档案（二）8026。

② 国民党第六次代表大会政治总报告，档案5958。

③ 李宗黄，《新县制之理论与实际》第276页。

④ 刘文辉：《在省参议会一届二次大会致词》，《康导月刊》，第3卷第12期。

⑤ 国民政府行政院档案（二）6806。

成了权力运转的又一障碍。按照法规原则,县政府只受省政府直接领导,但实际上省府各厅、处、专员公署、监察使署,甚至法定无直接行政权的国民党省党部等机关都在直接指挥县政府。命令来源多达三、四十处,致使县府无所适从,难于应付,只好敷衍搪塞。属于县长权限的局长遴选,秘书科长选定,科员委任等,县长实际很少问津,常由省主管厅越俎代庖。<sup>①</sup>这更给县长行政造成诸多障碍。

国民党战时集权体制不仅权力系统内部存在众多非现代因素阻碍运转,其外部监督机制也存在重大阙失。如前文所述,战时省级以上的民意机关仅具质询职权;县参议会缺乏关键性的县长选举罢免权;乡镇以下代表会尽管有权决定官员去留,但仍须上级核准,且代表会多为有世袭地位者支配,并不真正代表人民。这种残缺不全的民意机关在行使有限权力时还受到习惯势力的阻碍。行政当局不习惯于被监督,“一有质问,便起狐疑”;民意机关的代表亦缺乏民主素养,意气用事,议事往往“失之偏激,行同争斗”。<sup>②</sup>由于民意机关监督无力,行政程序化更难实现。据新县制建设领导者李宗黄了解,当时各权力机关只管发布命令,执行与否很少过问。有的命令发出后层层搁置,到达承令机关,办事完结期限已过。有的事业必须急办,但法令又迟迟不颁,甚至迟到半年以上仍然搁置着。“无论那一级都犯这种毛病”。<sup>③</sup>

上述众多弊端的存在,很大程度上抵消了国民党政府推进政治过程制度化的努力。由于现代政权组织运行规则不起主导作用,在理论上应有高度机动性灵敏度的战时体制仍然庞杂,涣散和低效。随着战争的胜利日益逼近,民族情绪逐渐减弱,来源于

① 孙遵方前引书,第23—25页。

② 沈鹏主编,《县政实际问题研究》,中华书局1944年版,第260页。

③ 李宗黄,《现行保甲制度》,第276页。

严重民族危机的集体同一性逐步消失，自身带着过多前现代化因素的国民党政权就日益走向腐败与式微。

#### 四 简单的结语

八年抗日战争给中国人民带来了巨大的灾难，但战争引起的国际关系动荡与改组又给中华民族带来了新的机会。在战争造成的国际新格局中，中国通过外交途径废除了1840年以来的不平等条约，参与联合国的发起，出席开罗会议，跻身四大国行列。尽管其中尚有颇多偶然因素和虚假成分，但比战前毕竟提高了国际地位，作为一个现代国家在参与世界事务方面出现了前所未有的前景。

在国内事务方面，外侮激起的强烈民族情感造成的巨大民族向心力，给国民政府建立中央集权化的全国统一的政治统治提供了不可多得的机会。国民党在一定程度上抓住了这个机会，把政治统治的集中统一推进到南京政府建立以来的最高点，也在一定程度上为实现政权按照现代政制运行规则运转作过努力。但是，由于历史和自身的局限，国民党在强化集中统一过程中，未能逐步遵循政治现代化的规则，扩大参政渠道，把国内各种政治力量纳入权力系统，建构起集权统治的道义基础，而因固执狭隘的意识形态偏见，从维护少数人的私利出发，始终把异己的政治力量排斥在真正的权力圈之外，日益强化个人独裁，以建立清一色的蒋系国民党一党专政。这种不合时宜的努力实际上是给自己制造日益深刻的矛盾，也就是给自身的最终崩溃积累外部推动力。

在政权组织内，国民党尽管采取一系列措施增加政治过程的现代因素，以图把国民政府的庞大权力系统建成反应灵敏、高效率运行的现代政权组织，但由于要巩固少数人的家族式统治，国民党又不能不在政制运行过程中保留大量的特权原则，以牺牲制度的效能和权威性来容纳和保护支持政权的落后势力的利益，由于种种局限，使国民党政府从根本上缺乏魄力和真正的主动性把现代

政权的运行原则贯彻到底，且越到战争后期越远离民主，也越远离法制。加之充斥于各级政权组织中的特权人物和利益集团越来越不能接受代表他们自身利益的制度的约束，任意超越既成法规行事，导致本身残缺不全的法度愈益失去效力。政权的日益腐败与涣散也就成为不可避免的事情。

（作者单位：四川大学历史系）