

抗战时期国民政府行政院的机构调整与改革^{*}

刘大禹

内容提要 抗战时期,为了适应战时需要,国民政府行政院进行了机构调整与改革。孔祥熙担任行政院院长期间,主要调整行政院与军事委员会之间的机构隶属关系,实行政、军分立,精简院属机构。蒋介石复兼行政院院长期间,为提高行政效率,推行行政三联制,再次进行机构调整与改革。行政院通过对所属各部会进行事权关系的研究后,裁并骈枝机构,裁汰冗员。行政院的机构调整与改革在一定程度上体现了行政现代化的趋向,但因受战争环境的限制与军事因素的制约,一直未能形成一个完整的行政系统。

关键词 抗战时期 行政院 机构改革

抗战时期,国民政府的政治系统错乱,隶属关系混杂,行政效率低下,机构事权模糊。为实现“抗战建国”的任务,行政院的机构调整与改革势在必行。它是一项浩大的工程,涉及到行政机构的隶属调整、事权厘定、机构精简、人员裁并、职能转变等诸多方面。大致可分两个阶段。第一阶段发端于1938年1月,南京沦陷后,蒋介石为专心抗战,让出行政院院长一职,孔祥熙担任院长期间以调整机构隶属关系为主的改革;第二阶段是在蒋介石复兼行政院院长期间,为配合推行行政三联制而进行的机构事权关系的研究、机构精简与人员裁并的改革,开始于1941年6月。两个阶段的调整与改革既具有连续性,也各有侧重点。然而,对这一问题,至今学术界鲜见专题论述,至多在探讨国防最高委员会和行政三联制时稍有涉及,且语焉不详。本文以档案材料为证,试图从行政系统完整性的视角,探讨抗战时期国民政府行政院的机构调整与改革,并对其成效作出评估。不足之处,尚望方家指正。

一 以厘定政、军系统为主的机构调整

政府机构是一个相对独立的系统,包括纵向不同层级的政府和横向不同职能的部门等要素。一般地说,政治系统可能有大量的政治行动。政治系统的调整或改革,均需有一个负责的政治中心,有一个完整的行政系统。在国民政府的行政体制中,行政院在行政系统中扮演主要运作的轴心。^① 行政院的组织是否健全,功能是否完备,对战时政治行为的开展与行政效能的高低具有重要

* 本文属于国家哲学社会科学基金项目《国民政府行政院的制度变迁》中期成果,项目编号:08CZS008。

① 彭怀恩著《中华民国政治体系的分析》,台湾时报文化出版事业公司1985年版,第295页。

的影响。

按照国民政府 1931 年底改革的政制, 行政院是最高行政机关, 在政治上受中政会的指导。随着全面抗战开始, 为充实抗战力量, 国民政府被迫中断训政初期经济与国防建设的进程, 撤销了中政会, 集中党政军权力的国防最高会议(国防最高委员会)成为了战时一切权力的总揽。^① 有论者曾谈到战时行政机制的特征, 即“政治权力的集中, 是战时行政体制的第一个特征。其次为行政机构的简单化和合理化, 以最简单清明的行政机构来应付战时极端复杂的行政活动”。^② 从 1937 年 11 月至 1938 年 1 月, 军事委员会拥有很大的权力, 在法理上“五院或保持其形骸而行政活动则实际上归于停顿”。^③ 战时集权于军事机关, 有利于战时动员, 但却打乱了行政系统的完整。因此, 厘定军政关系, 调整行政系统, 是实现“抗战建国”不可缺少的内容。“其一, 为行政上的目的, 即因骈枝机关之裁并, 职权冲突与工作重复之减少; 其二, 为经济上的目的, 即因机构之裁并, 行政费与人员俸给费之减少”。^④ 同时, 机构调整需要遵循一定的原则, 即“裁并性质重复或机能一致的机关, 停办或撤销骈枝机关, 或受战时影响工作不能进行的机关, 以求经费的樽节与行政单位的减少; 划清行政与军事机关的权限, 并厘定隶属的系统”。^⑤

南京沦陷后, 国民政府先移武汉后迁重庆办公。1938 年 1 月 1 日, 国民党中央召开第 62 次常委会, 蒋介石为树立决心抗战的领袖形象, 让出了行政院院长一职, 专掌军事。孔祥熙掌理行政院(1938 1 1—1939 11 25)并兼财政部长。^⑥ 国民党中常会通过《中央机构调整案》主要内容有: 1 海军部撤销归并海军总司令部办理。2 实业部改为经济部。3 建设委员会及全国经济委员会之水利部分暨军事委员会之第三部第四部并入经济部。4 铁道部及全国经济委员会之公路部分并入交通部。5 卫生署改隶内政部, 全国经济委员会之卫生部分并入卫生署。^⑦ 1938 年 2 月 7 日, 经行政院与军事委员会往复商定, 并经提请行政院第 348 次会议议决分别改隶或归并办法, 又将军事委员会所属机关之有关行政者, 及行政院各部副署机关之性质相同者, 分别加以归并如下:

1 农产、工矿两调整委员会及资源委员会, 一律改隶经济部, 农产调整委员会则并入经济部, 并以农产调整委员会归并农本局, 但农产调整委员会职掌中农产输出国外之贸易事宜, 划归贸易调整委员会办理; 2 原属财政部之粮食运销局归并于经济部之农本局; 3 贸易调整委员会及对外贸易委员会暨重庆行营管辖之禁烟督察处一律改隶财政部; 4 原属经济部之国际贸易局归并于贸易调整委员会; 5 农产、工矿、贸易三调整委员会所设之水陆运输联合办事处, 改隶交通部; 6 禁烟委员会

① 国民党中常会 1937 年 8 月第 50 次会议决议设立国防最高会议, 为全国国防最高决定机构, 对中央政治委员会负责。1937 年 11 月, 国防最高会议决议, 中央政治委员会暂行停止, 其职权由国防最高会议代行。国防最高会议应在军事委员会委员长所在地。(《奉令国府令知中政会经中常会决议暂行停止其职权由国防最高会议代行一案》, 中国第二历史档案馆藏: 全宗号 12(2), 案卷号 1361)。1939 年 1 月 28 日, 国民党五届五中全会决定改组国防最高会议, 为国防最高委员会。1939 年 4 月, 国民政府正式训令全国国民, 称蒋委员长为领袖, 以后政府机关及军队均应改称总裁。(《奉令全国国民称蒋委员长为领袖以后政府机关及军队均应改称总裁一案》中国第二历史档案馆藏: 全宗号 12(6), 案卷号 2568 1939 年 4 月 19 日)。关于国防最高委员会的研究, 可参见石柏林: 《论抗战时期国民政府的战时政治体制》, 《抗日战争研究》1994 年第 1 期; 刘维开: 《国防最高委员会的组织运作》, 《国立政治大学历史学报》第 21 期, 2004 年 5 月。

② 吕学海: 《我国战时的行政体制》, 《行政评论》第 1 卷第 2 期, 1940 年 3 月。台湾学者马起华认为: “战时行政措施主要有调整机构, 实施戒严, 动员作战。”见马起华: 《政治制度》, 台北: 商务印书馆 1978 年版, 第 289 页。

③ 鲁学瀛: 《调整中央行政机构之初步研究报告书》(1937 年 7 月—1938 年 12 月)(油印本), 藏于南京图书馆古籍部。

④ 鲁学瀛: 《调整中央行政机构之初步研究报告书》(1937 年 7 月—1938 年 12 月)(油印本), 藏于南京图书馆古籍部。

⑤ 吕学海: 《我国战时的行政体制》, 《行政评论》第 1 卷第 2 期, 1940 年 3 月。

⑥ 蒋介石出让行政院院长之职, 应有实施军政分开之意。孔祥熙致蒋介石的信中称: “嗣我兄以军事繁要, 坚辞院务, 筹划改革中央行政机构, 以谋政院与军会之调整。”见杨天石: 《蒋孔关系探秘——读孔祥熙致蒋介石书》, 《民国档案》1992 年第 4 期。

⑦ 《军委会与行政院会商调整所属机关组织与隶属关系》, 中国第二历史档案馆藏: 全宗号 1, 案卷号 9。

总会改隶内政部,军事委员会委员长解除兼禁烟总监职务,嗣后该总会设常务委员主管会务,原派各省之禁烟特派员一律撤销,其职务交由各省民政厅办理。^①

除此,抗战以来军事委员会所设置的统制物资各机关,合并于行政院各部会。行政院自身亦合并了一些相似的机构或部门,新设了一些与社会需要的部门,主要部会裁并为七部二委员会,分别为内政、外交、军政、财政、经济、教育、交通等七部及蒙藏、侨务两个委员会。同时,行政院进行了人员的精简,如1938年1月铁道部与交通部两部合并后,裁减职员数占总人数的12%。^②

显然,此次机构调整与改革的主要目的是为厘定军事委员会与行政院所属部门的关系,完善战时行政系统,以实现“抗战建国”的政治任务,即“改善各级政治机构,使之简单化合理化,并提高行政效率以适合战时需要”。^③这种“改善”有两层含义:“第一,是每个机关内部的改善,第二,是机关与机关的关系调整。”^④

行政院尽管最大限度厘定了军政关系,精简机构,然受战争环境的限制,未能遵循机构调整的原则,很快成立了一些独立机关。这些机关加上本应撤销或归并未做到的机关,多是直辖于行政院,为数已在10个以上。行政院自身的机构重复与事权冲突不断出现,主要是以下几个方面:其一,直辖委员会与常设部会之间的机构重复冲突。如行政院直辖的燃料液体管理委员会和经济部的燃料管理处;行政院直辖的国立北平故宫博物院和内政部的古物保管委员会等。其二,各部会内部的机构重复。如经济部内既有矿业司与工业司的分设,同时又有部长直辖的工矿调整处的存在。“骈枝机关与对立机关,实不胜其多也”。其三,同一事项有多个部门参与管理,事权未能集中。如同一对外贸易,既有贸易委员会,又有中央信托局参管。“我国政府组织言之,则所裁并者,或未有当,而应裁并者,或有未裁并也”。^⑤

当然,行政院的机构重复与事权冲突并不能完全归根于抗战所致^⑥,行政院各部之事权区划亦非在短期内所能完成。尽管1938年1月机构调整有一部分符合提高行政效能的原则,但大部分的政府组织,仍呈现出以下两种特殊现象:“其一,原有政府机构的大部分是空空的摆在一旁,无事可作。其二,同时原有的政府机构之外产生许多新的组织,其中许多都是在成立的时候,抱着一个调整别的机关的动机,而在成立以后,因为职权上的重复与摩擦,一变而为一个待调整的机关。依此例推,政府机关只有日见膨胀。”^⑦如1940年初,经济部本身的单位达到了30个之多,直属的机关达29个之多。至1941年6月,行政院正式建制之内部机构,计有内政、外交、财政、军政、经济、教育、交通、农林、社会、粮食10部,蒙藏、侨务、振济3委员会,连同县政计划委员会、卫生署、经济会议秘书处、行政院秘书处、及政务处共计18个单位。当抗战形势趋于稳定之后,行政院需要再次进行机构调整与改革,以厘定行政院内机构事权关系、机构精简与人员裁汰等。

① 《军委会与行政院会商调整所属机关组织与隶属关系》,中国第二历史档案馆藏:全宗号1案卷号9。

② 鲁学瀛:《调整中央行政机构之初步研究报告书》(1937年7月—1938年12月)。

③ 《国民党抗战建国纲领》中国第二历史档案馆藏:全宗号1(1),案卷号478Q。

④ 《抗战建国纲领释义》黄埔出版社1940年版,第93页。

⑤ 刘振东:《论政治机构》《政治建设》第2卷第12期,1940年2月1日,第25页。

⑥ 战前,行政院所属机构部门权责并未厘清。譬如,行政院既有交通部,又有铁道部;既有财政部、实业部,又有经济委员会;既有交通部、铁道部和实业部,又有建设委员会。因此,“重重叠叠,异常复杂,遇有事情,多有责任,结果相互推诿,却无责任”。见《战时政治建设的实际(下编)》(手稿),中国第二历史档案馆藏:全宗号718案卷号297。

⑦ 张汇文:《怎样保持行政系统的完整》《国是公论》第32期,《有关内政各项工作的刊物》档案,中国第二历史档案馆藏:全宗号12(6),案卷号6662。

二 以事权关系研究与机构精简为主的改革

如果说 1938 年 1 月开始的机构调整有使军政分立、保持行政系统完整与提高行政效能的倾向,那么,1939 年 11 月 20 日,国防最高委员会委员长、军事委员会委员长蒋介石复兼行政院院长^①,是为推行行政三联制,试图将行政院的机构调整与改革引向更深层面。

1940 年 3 月,蒋介石在国民党中央人事行政会议上发表《行政三联制大纲》的训词,首次提出推行“行政三联制”。它是抗战时期国民党为提高行政效率而实行的一种新的行政管理体制,就是说无论办理什么事情,都要确立设计、执行、考核 3 个程序,然后按照这 3 个程序,尽量地去利用人、时、地、财、物,而发挥事业的功效。^② 国防最高委员会为推行行政三联制,在该会以下设: 1 中央设计局:主持政治经济建设计划之设计及审核; 2 秘书厅:设参事室、秘书室、第一组、第二组、第三组; 3 党政工作考核委员会。^③ 行政三联制是在中央设计局和党政工作考核委员会的具体操作下执行的,在设计、执行与考核三者之中,执行处于中坚地位。执行的主体是行政院为主所使用的执行权,即行政权,故推行行政三联制的关键是行政院的事权与机构设置是否合理。因此,推行行政三联制,必然要求对行政院进行机构调整与改革。

在国防最高委员会的直接推动下,此次机构调整与改革分为两个阶段,前两年主要是机构事权关系的研究,其后对行政院所属各部会进行了机构精简与人员裁汰。

1941 年 5 月,蒋介石手令党政工作考核委员会秘书长张厉生及行政院秘书长魏道明:“对于现行行政制度有机构重复,工作冲突,而应加以调整者,希调查研究并拟具办法呈核为盼。”张、魏二人拟具了参加人员,并报蒋介石。名单为:张厉生(党政工作考核委员会秘书长)、王宠惠(外交部长)、王世杰(中央宣传部部长、中央设计局秘书长)、陈布雷(国防最高委员会秘书长)、甘乃光(中央设计局副秘书长)、魏道明(行政院秘书长,已指定)、傅秉常(立法委员)、许静芝(国民政府文书局局长、行政院参事)、许崇灏(考试院秘书长)、程中行(监察院秘书长)、陈方(侍从室第二处组长、国防最高委员会参事)、蒋廷黻(行政院政务处长)。

6 月 4 日,张厉生在给陈布雷的笺函中提到,拟再加入陈洪、高秉坊或其他人,召集人是否由陈布雷和张本人担任等事项,请陈征询蒋介石的意见。^④ 6 月 7 日,陈布雷回复张,表示经蒋同意:“研究人员除陈洪、高秉坊二人应准加入,并加入彭学沛、段锡朋、陈之迈各委员及国防最高委员会浦参事薛凤”,“召集人即由张秘书长厉生及中央设计局王秘书长世杰召集可也。”^⑤ 陈布雷并提出了《关于研究调整行政机构及其工作意见》,主要包括三个部分:其一,行政机构调整的原则。如“是否适合战时需要——如事权是否集中,指挥是否统一?”“是否有最高行政效率——如行政系统及其技能是否配合适当,运用灵便?”“是否合于经济之原则——人力财力是否浪费?”其二,现行行政机构之重复,工作之冲突,在研究时拟注意分析其不同之性质。其三,研究调整行政机构及其工作

① 孔祥熙担任行政院院长后,颇为政府内部分人不满。有论者认为孔祥熙 1939 年 11 月辞去行政院院长一职,是政学系和 CC 系攻击的结果。蒋介石复兼行政院院长,应与孔祥熙主动让位有关。孔祥熙在致蒋介石的信中称:“目下前方军事好转,党政军权宜即乘时统归我兄总揽,庶几德威普照,军民共仰,指挥便利,策应敏捷,于国家前途及抗战前途裨益实多。”见杨天石:《蒋孔关系探秘——读孔祥熙致蒋介石书》《民国档案》1992 年第 4 期。

② 孙澄方:《行政三联制与行政权的运用》,重庆:国民图书出版社 1942 年版,第 2 页。

③ 《国防最高委员会国民党中央党政机关职掌分配表》,中国第二历史档案馆藏:全宗号 711(4),案卷号 204

④ 《张厉生给陈布雷的笺函》《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》中国第二历史档案馆藏:全宗号 161(2),案卷号 19

⑤ 《陈布雷笺函》《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号 161(2),案卷号 19

之步骤,或技术上应注意的事项。^①

6月10日,张厉生致函王世杰、王宠惠等人,请其参加行政机构调整的研究工作。张厉生综合陈布雷提出的机构调整原则,草拟了行政院各部机构调整的研究提纲并分发各部。^②

针对提纲,行政院所属各部会进行了反思,以确定本部会在事权上是否冲突,机构设置上是否合理。如内政部认为:“本部所属禁烟委员会与财政部秘书室特税组之组织权限、业务,实有抵触重复之处,缘禁烟行政,向分禁种、禁运、禁售、禁吸四项,但因特税事务与禁运、禁售两项事务,不无关联,遂特关于运售部分之禁政,划归财政部特税组办理,实则禁烟四政,性若连环,相互间均有密切关系,不能强为分割……”^③明确提出了部内存在的事权模糊与重复抵触的现象。其他部会亦大抵如此。

6月25日,中央设计局召集了行政机构调整的第一次谈话会,讨论了机构调整的对象、范围、步骤等问题。出席人员有:王世杰、陈洪、高秉坊、王宠惠、甘乃光、傅秉常、陈之迈、张厉生、浦薛凤、许静芝、许崇灏、段锡朋、陈方等。在讨论过程中,许静芝谈到:“自民国16年以来,目前是行政机构最乱的时期。每一个同志对于重复冲突的事实都有不少的例证,恐怕举不胜举……现在,因为中央政治会议结束,有许多并不要国防最高委员会讨论的也拿来讨论。因为讨论的事情太多,因此行政院要讨论的事情是否应和国防最高委员会所讨论的有分别?行政院通过以后,是否还要经过国防最高委员会的决定?又国民政府所属五院相互之问题不能自行解决者,本应由国府会议解决,但现在国防最高委员会讨论的事情都是一院以上的问题。国府如果要讨论,那么一面由国府讨论,一面由国防最高委员会讨论,不是重复冲突吗?”^④

傅秉常谈到:“如国防最高委员会与各院极不协调,所以国防最高委员会与各院非要调整不可。其次,国防最高委员会和党部,党部各部和行政院各部,恐怕也更要调整。”^⑤陈之迈指出了行政与立法两院的关系问题同样需要调整。

谈话会确立了行政机构调整的范围,并决定此后进行分组讨论与研究。国防最高委员会与行政、立法、司法、考试、监察等五院关系之研究,由王宠惠、傅秉常负责;行政院的研究由张厉生、许静芝负责;军事委员会的研究由陈方、段锡朋负责。其余人自愿加入某组,每组定期召开会议进行研究。^⑥对机构调整的研究涉及到了党政军几乎所有与行政有关的部门。

1941年7月19日,行政机构调整研究会议第二组即行政院部分的会议在国民政府会议厅进行。与会者为张厉生、高秉坊、许静芝、陈洪,由许静芝主持。会议讨论了抗战时期国民政府党政军之间的关系,行政院与国防最高委员会之间的事权冲突,国民政府政治中心等问题。与会者认为:“中央政治组织近似不易揭出其中心之所寄”,国防最高委员会和国民政府都未能担当政治中心,“至行政院依法为全国最高行政机关,但行政院会议之所决议纵不涉及国防大计,亦往往再经国防最高委员会之复核,不遂为一切庶政之最高决定”,因此,“政治中心何在殊难辨认。”^⑦

① 《关于研究调整行政机构及其工作意见》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号19。

② 《关于行政院部分机构及调整问题研究纲要》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号19。

③ 《各部会对于中央政制总调整设计案之意见》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,同上档案。

④ 《研究调整现行行政机构第一次谈话会记录》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,同上档案。

⑤ 《研究调整现行行政机构第一次谈话会记录》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,同上档案。

⑥ 《研究调整现行行政机构第一次谈话会记录》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,同上档案。

⑦ 《行政机构工作调整研究会议记录》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号19。

研究者通过对院属各部会存在的机构隶属、事权关系、机构臃肿等现象的研究,发现诸多问题,如内政部“新兴机构设置甚多,机构尤嫌重叠,权责系统不明,而该部组织法,又未通盘修改,事业移转内部各司处之职掌,如因繁简不同,劳逸互异,致形成职权破裂,效率迟滞之现象”。^①其他各部会问题同样严重。针对各部会存在的问题,研究者先作分组研究,对重大问题征询有关部会意见,提供参考,拟成初步调整办法,再作会合讨论,共同决定。此种行政机构调整研究会先后开会多次,计决定调整案件几十起。^②所提出的研究意见,呈报国防最高委员会。

1942年8月15日,蒋介石手令张厉生:对于调整政府机构之研讨以及意见之陈述,作为党政工作考核委员会重要工作之一,并规定每半年必须将调整意见陈报一次,“俾能定期将各级机构之组织与事权予以合理调整也”。^③蒋日记中也谈到:“政府机构复杂与职务推诿之弊害如何革除”,“调整机构与裁并人员之设计应限期完成。”^④体现了蒋对调整行政机构的重视。

当中央设计局有关行政机构调整研究的意见反馈至行政院后,从1942年9月11日至1943年1月22日,行政院召开研究行政机构调整谈话会共8次,重点内容为完善行政系统,改变行政机构的混乱与事权的模糊,并再次精简机构与裁汰人员等。

通过了近两年时间的细致研究后,行政院的精简机构与裁员正式展开。1943年5月,蒋介石在党政工作检讨中指出:关于中央与地方机构之改进,“应注重于减少人员,裁并机关,以提高行政效能”;“现在无论中央与地方最大的缺点,就是机构庞大松弛,而行政效能低落。如不彻底加以整顿,一切事业难有成效”;如果要创造一个独立强盛的国家,要使政治有效能,建设有进步,“必须刷新政府机构,加强行政组织”。^⑤按照蒋介石的要求,即“所有现存之政府各种机构即国营省营事业机关,有业务性质相同而系统分歧者合并之,业务因战时原因失去原有对象者裁撤之,业务与抗战无重要关系者缩编之”,“非绝对必要不设新机关”,“紧缩中央机构,充实基层政治组织”。^⑥

机构是执行某种政府职能的组织形式,使机构正常运转的是人。精简政府机构,需要妥善处理裁汰人员的去向。蒋介石要求“各机关实行严格紧缩,裁减四分之一人员,以求一人能担当十人之事,一日能完成十日之功,来发挥我们政府事业的效能”。对于被裁减机构的人员安置问题,蒋指出:“我们原有机关人员在裁并之后,仍旧给予薪俸,在中央的派往边疆工作,在都市的派往乡村服务,如此,政府机构既可合理健全,工作人员的本身亦可以多作实际贡献,真是一举两得之事。”^⑦

行政院按照蒋介石的指示,经召集附属各部会署主管人员,商订裁并机关及安置人员数项原则。第一,裁减人员为各机关核定预算中所列人数裁减四分之一,所有超过组织法规定员额之人员一律裁汰。第二,聘任人员及雇员等所需要的实际数额需报行政院核定。第三,各机关内部特设的机构,如果其职掌已包含于正式机构之中或不甚重要,应尽量先裁并。第四,裁调人员应充实边疆及其基层政治机构,其不宜或不愿调派者,应由原服务机关按其年资及工作成绩,分别发给3个月

① 《内政部门机构经费人事调整案》、《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号19。

② 《王士杰、张厉生1941年12月呈稿》、《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号19。

③ 《1942年8月15日,委员长手令(机秘(甲)第6842号)》、《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号20。

④ 《蒋介石日记》(手稿本)1942年12月2日,美国斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏。

⑤ 《蒋介石对于党政工作总检讨之指示》,中国第二历史档案馆藏:全宗号711(4),案卷号476。

⑥ 《总裁待秘字第14654号手令“十中全会应注意之事项”第六项》,《关于研究行政制度调整机构问题报告意见书》,中国第二历史档案馆藏:全宗号161(2),案卷号20。

⑦ 《蒋介石对于党政工作总检讨之指示》,中国第二历史档案馆藏:全宗号711(4),案卷号476。

至 6 个月之生活费 (包括薪俸补助费及平价米代金), 以示体恤。^①

遵循国防最高委员会的精神及蒋介石个人的指示, 行政院在机构精简与人员裁汰中, 所属各部会裁减附属机构 96 个单位, 裁减附属机构人数 3411 人。行政院各部会裁减总人数 2574 人, 行政院本部裁减人数 145 人。^② 所裁之附属机构大都基于事权冲突或机构重复者, 或在抗战期间不甚重要者。1944 年 3 月, 裁员案宣告结束。

表面上看, 行政院各部会按照原则进行了较多的人员裁汰, 实际效果并未如此。主要原因是:

其一, 人员裁减原则虽定四分之一, 实际上“无标准可言”。“各院机关呈报, 往往先后互异 (公务员流动性较大, 实际数目, 月各不同。即如本院职员异动, 常在 20 人—30 人之间), 且大多将虚悬名额概予列入, 固甚难置信”。由于 1943 年预算名额并不准确, “裁减后保留人数, 或竟较前原有者为多, 亦无从加以纠正”。譬如, 财政部员额基数几经变化, 财政部的计划数、行政院的额定人数以及最后所定员额数目均有较大差距, 裁减后的财政部员额竟较原有人数为多。

其二, 被裁人员的安置并无标准。针对所裁人员, 行政院“并无限制其他机关录用之规定”。在甲机关所裁者, 往往去乙机关服务。在甲地遣散者, 仍可在乙地任职, 且发给 3 个月至 6 个月的遣散费, 为数甚巨。因此, 行政院在裁员案的检讨中认为: “政府如认裁汰之员, 能力较差, 即不应有此优待。其流弊所极, 竟有将此作为人情者, 有坚请遣散而不获者。分发西北各省者, 尚需征询各省之意见, 倘各省不予容纳, 则更形棘手矣。”被裁人员中, 志愿调派西北工作者仅财政教育两部共 26 人, 已交由行政院边疆工作人员介绍所会商中央训练委员会施以短期训练后分发边疆省政府给予适当工作。^③

三 行政院机构改革的效能分析

由前文所述可知, 国民政府行政院在抗战时期一直在进行的机构调整与改革, 主要包括 4 个方面, 一是机构隶属关系的调整, 二是事权关系的厘定, 三是机构的精简, 四是人员的裁汰。不过, 抗战时期行政院的机构调整与改革未能取得实效, 它既未全面厘定党政军的关系、政府职能的全面改变等, 亦无法解决机构裁并——膨胀——裁并的循环, 人员裁减亦只是停留于表面。机构调整与改革既未在一个完整的行政系统下进行, 其结果也未形成一个完整的行政系统。或许因“战时的迫切需要, 实在不容许行政机构不断地作根本的改造”, “要顾到整个的政治环境, 要注意到个别的事实”。^④ 此种不良的政治环境与机构调整范围的宏大, 限制了行政院行政机构改革取得的成效。

除政治环境之外, 影响机构改革的重要因素是党部系统与军事系统对行政系统的制约。就党部系统而言, 中政会虽已结束了其使命, 但在训政时期, 党部在法理上凌驾于政府之上, 政府系统很难摆脱党部的控制。如果国民党党部具有足够的凝聚力, 有坚强的领导核心, 则能发挥对政府的积极指导作用。问题是, 抗战时期的国民党中央党部法理上虽为最高政权机关, 却又受国防最高委员会的制约。尽管如此, 中央党部依然干涉行政系统内的事务。陈之迈认为: “某一项行政事务本来是由党来办理的, 后来改归行政机关来办理, 但在事实上仍由党部来担负这一责任。中央社会部虽

① 《本院所属各部会署裁员案办理情形》, 《本院各部会署机构人员裁减办法登记表》, 中国第二历史档案馆藏: 全宗号 2(1), 案卷号 5081。

② 《行政院所属各部会附属机构裁并单位及裁减人数表》, 《本院各部会署机构人员裁减办法登记表》, 中国第二历史档案馆藏: 全宗号 2(1), 案卷号 5081。

③ 《裁员案之检讨》, 《本院各部会署机构人员裁减办法登记表》, 中国第二历史档案馆藏: 全宗号 2(1), 案卷号 5081。

④ 《行政机构调整的前提》, 中央执行委员会宣传部编印: 《中国国民党党报社论集》(1), 1938 年 10 月, 第 23 页。

已经改隶行政院而成社会部,但党的指导监督仍颇积极,中常会对社会部屡有决议,由中央秘书处函行政院转令执行。”^①

不过,在军事时期,党部系统对行政系统影响相对较小,军事系统始终影响着行政系统调整与改革的功效。主要为三个方面:一是军事委员会与行政系统厘定并不彻底,二是由国防最高委员会发动的行政机构调整与改革难以取得理想效果,三是军事威权蒋介石对行政院机构改革的个人主观因素。

本来,抗战时期行政院的机构调整与改革主要在于厘定军事委员会与行政院之间的关系。从机构改革初期,蒋介石让出行政院院长之职而由孔祥熙出任观之,无法否认蒋有完善行政系统,尝试军、政分立,减少军事委员会干预行政院事务的主观意图。钱端升认为,1938年1月国民政府进行改组后,“军事委员会增加这个单位或改变那个机构,但没有试图超越行政院”。^②然而,军事机关参与行政院事务很快卷土重来。1938年12月,国民党副总裁汪精卫出走,“为重整抗日阵营,强化内部力量,蒋介石决定实施大本营制,将行政院各部会,甚或其他院、会,划归军事机关直辖,以解决当时所面临的人事与机关的困境”。^③此种做法无疑让1938年1月以来军、政分立的行政系统又陷入了混乱。曾任行政院经济部次长的何廉后来回忆说:“抗战爆发后,最精干的人都已转到了大本营。”^④这种系统的再次混乱直接导致了行政院机构增加的随意性与事权关系的模糊,因而意味着需要对行政事权关系重新进行厘定以及机构精简。

为配合行政三联制的推行,行政院的机构调整与改革尤显重要。集党政军大权于一身的蒋介石认识到了该问题的重要性,故以国防最高委员会的名义直接推行。与前次不同的是,此次机构调整与改革通过了两年的细致研究,期望在实施阶段取得实质性的成绩。

然而,此时的国民政府是行政院各部会、军事委员会各部会、中央党部与其所属各部会三大系统同时并存,国防最高委员会充当着所有系统的中心。该会应当主要负责国防事务,然而,从国防最高委员所处理的议案观之,该会处理了大量的行政事务。据笔者所查从1941年12月至1942年10月国防最高委员会常务委员会的会议决议案,可知10个月间所通过的168项议案中,军政者为4%,财政者为27.4%,与行政部门有关的议案占了66%。^⑤

如果进一步考察1939年至1947年,8年间共通过议案1073件,行政方面占绝大多数,军事方面很少,党务几乎没有。^⑥军事方面重要事项基本上由军事委员会议决或蒋以手令形式裁决。^⑦国防最高委员会所议大部分事务与行政院所辖事务重复。

如果国防最高委员会完全行使了最高行政决策权,在法律上充当了行政中心,或许能对机构改革有所促进。然而,囊括党政军系统且主要负责国防的国防最高委员会不可能置主要精力于行政事务,亦无法对行政事务有着深入了解。该会一方面凌驾于各机关之上,一方面又未实质行使行政上的决定权或重复行使行政权。其一,国防最高委员会所有处理的议案,持反对意见者极少,大都为走过场式的通过或修正通过。其二,蒋介石本人并不重视国防最高委员会召开的会议。1944年3月以前,除重要议案讨论由蒋介石亲自主持外,大都由孔祥熙代理,孔氏未出席时,由于右任、孙

① 陈之迈著《中国政府》(第二册),重庆:商务印书馆1945年版,第49页。

② 钱端升著《钱端升论著自选集》,北京师范学院出版社1991年版,第649页。

③ 王世杰著《王世杰日记》第二册,台北:“中央”研究院近代史研究所1990年版,第15页。

④ 何廉著《何廉回忆录》,中国文史出版社1988年版,第130页。

⑤ 《国防最高委员会工作报告》档案,中国第二历史档案馆藏:全宗号161案卷号1253

⑥ 刘维开:《国防最高委员会的组织运作》,《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月。

⑦ 张瑞德:《遥控——蒋介石手令研究》,《近代史研究》2005年第5期。

科、居正等代理,不久规定了代理的原则及顺序。国防最高委员会常务会议每两周举行一次,遇有特殊议案需讨论时,可以加开一次会议。换言之,国防最高委员会常常成为处理行政事务的一个程序而已,但该机构改变了行政院作为最高行政机关的体制,在事权上与行政院相冲突,且不符行政“力谋简单敏捷”之愿望^①,影响行政系统的完整,导致了行政院各部会与国防最高委员会的地位模糊与政令模糊。^②

如此,国防最高委员会尽管试图充当行政中心,然未能在实质上充当行政中心。行政院因受国防最高委员会的权力制约亦无法担当行政内阁之责。国防最高委员会广泛参与行政事务,因其居于行政权力的发动地位,出现行政院针对国防最高委员会的行政发动消极应付或积极侵夺,系统权力冲突不可避免,行政负责中心难以体现。既如此,缺乏行政负责中心的机构改革焉能收明显效果?既然行政院的事务均需交由国防最高委员会会议决通过,行政院自难负主要行政责任。抗战时期未能调整国防最高委员会与行政院的关系,恰恰是机构改革难以产生成效的关键。

机构改革是一个持续的过程,在外部政治环境尚不稳定之时,当局者应当尽量谨小慎微,保持机构的相对稳定。抗战时期,权力高度集中的蒋介石一直主导着行政院的机构调整与改革。毋庸讳言,蒋并非没有认识到政、军分立的重要性和具有完善行政系统、提高行政效能和推动行政现代化的主观愿望。然而,“蒋先生求治甚急,新设机关日见增加,而每次全会皆有调整机构,裁并机关之决议,所以适得其反;或为战时,土地日蹙,为笼络人才,不得已之举。而各机关之工作效率不免因之减低,负责不专故也”。^③由于行政机构裁并之后,需要处理诸多遗留性问题。如人事的安排,工作的厘定,预算经费的筹措与编制,机构与机构之间所发生的一系列关系非于短期内所能完成。抗战期间办公场所的几度搬迁更使新设立的机构难以走上轨道。

正因为以上因素的制约,调整与改革后的中央机构旋即有所增加。至1945年4月,行政院所属部会,有内政、外交、军政、财政、经济、教育、交通、农林、社会、粮食、司法行政、兵役等12部,蒙藏、侨务、赈济、水利4委员会,卫生、地政2署及战时生产局、善后救济总署,共计20个单位。此外,尚有直属中央机关,如中央气象局、故宫博物院、图书杂志审查委员会、抗战损失调查委员会、敌人罪行调查委员会、敌产处理委员会等。^④

抗战胜利前后,国民党第六次全国代表大会继续强调了“各级行政机关,职务与人事之调整,制度与相互关系之改进,宜有更进一步之研讨而措之实施,务使一切行政得收迅速确实之效果,各级公务人员咸能发挥负责之精神”。^⑤1946年的国民党六届二中全会上,考虑到“机构之繁杂与法令至纷歧抵触,以致权责不清,减低效能,亟应调整,分别存废”,重新作出决议,“行政院各部会署,应依其职掌为合理调整与划分,各使名实相符,权责分明,胥枝悉裁。还都以后,更宜分期裁减中央人员,以充实地方人力,唯编余人员,须另谋任用及转业之道”。^⑥意味着抗战时期行政院的机构调整与改革尚未完成。

① 1941年12月,蒋介石谈到:“机构应简单敏捷以适合战时需要,更应使人的精神振奋、发扬,始能完成战时作用。”不过,蒋并未认识到问题的症结在于机构太多,而是认为在于机构的职能未能明确。“现时普通人以为机关太多,实际上,如果都能发挥力量,恐怕还不够用,现在的问题是如何能发挥效用的问题”。见王子壮:《王子壮日记》(手稿本)第7册,台北:“中研院”近代史研究所2001年版,第353—354页。

② 萧文哲著《行政效率研究》重庆:商务印书馆1941年版,第17—18页。

③ 王子壮著《王子壮日记》(手稿本)第7册,台北:“中央”研究院近代史研究所2001年版,第456页。

④ 《1945年4月中国国民党第六次全国代表大会行政院工作报告》,中国第二历史档案馆藏:全宗号711(5),案卷号166。

⑤ 《1945年5月中国国民党第六次全国代表大会“政治总报告”》,中国第二历史档案馆藏:全宗号711(4),案卷号127。

⑥ 《六届二中全会通过裁撤国防最高委员会暨革新政制力行政策等办法之决议》,《国民党政府政治制度档案史料选编》(上),安徽教育出版社1994年版,第57—58页。

四 结 论

由前所述可知,发端于1938年1月的行政机构改革,重点在于厘定军政系统的隶属关系,精简行政院所属之部会。很快,机构膨胀与事权冲突卷土重来。当抗战环境相对稳定后,为配合推行行政三联制的实施,在国防最高委员会的直接推动下,行政院再次进行机构改革。从机构调整的发起到正式实施费时两年,组织专门人员针对行政系统进行研究,包括行政系统的完善、事权的厘定、机构隶属关系等诸多方面。在实施阶段进行了机构精简与人员裁汰。后一阶段的机构调整与改革是在前一阶段基础上的深化。

显然,持续于整个抗战时期的机构改革既有当政者的主观愿望,也有政治环境变化的客观要求,无论是其初衷抑或进程,均体现了现代政府改革的一定价值取向。蒋希望能够通过行政院机构的调整与改革,使政治走入正轨。然而,“行政人员重人而不重法,是为一切政府不能推动之总因”^①,此外,受施政环境的限制,军事行为占据了国家政治生活的主题,机构改革难以真正深化。机构隶属关系难以厘定,事权冲突难以根治,机构膨胀难以遏制,人员裁减难以落实。此种现象在于行政院的机构调整与改革未能以建立一个完整的行政系统为归依。有学者认为,行政系统调整应当按照一定的标准:1.就行政系统对外而言,在事权方面,当严格遵守保持行政系统不受行政系统以外力量的侵犯原则。2.在行政系统以内,凡性质相同的事务,当尽量划归一部主持,而行政各部分的职权,尤须分清。同时,在主管部署以外,不得任意设置同样性质或执行同样职务的机关,如有因不得已之情况而必须设置时,则亦当受主管部会之指挥与统辖,不得另有所属。3.在责任方面,凡行政系统范围内的行政责任,应当严格地由下级行政当局向上级行政当局一次负责,不应向行政系统以外的任何权力者或机构负责。^②因为“各机关之职权,最忌的是系统紊乱和主管重复,找不出一个负责的重心”。^③

因此,尽管蒋介石本人能够认识到行政机构改革的重要性,也能够组织研究者对机构事权关系进行深入细致的研究,但在抗战的客观环境下,实施阶段却难以落实。其根本原因是,在政局未稳之际,在执政党未能树立其核心地位与拥有足够凝聚力之际,由军事权威人物或军事机构发动的行政机构改革本身就注定了不可能建立良好的行政系统。当一个政府未能形成一个完整的行政系统时,改革与稳定的关系便难以把握,甚至形成恶性循环。

(作者刘大禹,湖南科技大学法学院副教授,浙江大学历史系博士后)

(责任编辑:徐志民)

① 《蒋介石日记》(手稿本)1943年6月26日,美国斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏。

② 张汇文:《怎样保持行政系统的完整》,《国是公论》第32期,《有关内政各项工作的刊物》档案,中国第二历史档案馆藏:全宗号12(6),案卷号6662。

③ 管欧:《职权调整与政治建设》,《政治建设》第2卷第5期,1940年5月1日,第45—46页。