



# 蒋介石与国防最高委员会的创建<sup>\*</sup>

**内容摘要** 在外敌压境的情形下,如何整合党政军各机构,建构国民党的战时顶层设计,以应对战争考验,是困扰蒋介石的一道难题。1937年8月成立的国防最高会议和1939年2月建立的国防最高委员会成为蒋解决这一难题的“答案”。事实上,由于国防最高会议与身负战时指挥职责的大本营同时创设,作为国防最高会议后继者的国防最高委员会,只继承了其前身战时决策机构的身份,并不负责军事指挥,且始终未能摆脱烦冗的日常政务。蒋介石通过组建国防最高委员会秘书厅,重整各专门委员会,继续壮大自己的智囊团队和幕僚组织。国防最高委员会的创设,客观上加强了蒋介石的个人集权。

**关键词** 国防最高委员会 国防最高会议 蒋介石 张群

1939年2月正式开始运作的国防最高委员会,一直被认为是“抗战期间统一党政军指挥的最高决策机构”<sup>①</sup>而受到研究者的关注。<sup>②</sup>研究者多认为,成立国防最高委员会的初衷在于“重整抗日阵营,强化内部力量”。<sup>③</sup>国防最高委员会的成立,“从法制上确立和保证了国民党中央党政军大权的高度集中和统一”<sup>④</sup>,标志着“以蒋介石为领袖,以国防最高委员会为决策和执行机关的党政军一体化的战时集权体制”的建立。<sup>⑤</sup>

不过,过往研究大都围绕“组织大纲等法规条文上探讨国防最高委员会的功能”<sup>⑥</sup>,较少分析国防最高委员会的实际运作。笔者希望通过论述,解答以下问题:抗战前的蒋介石对于战时顶层设计有着怎样的构想?抗战初期建立的国防最高会议满足了蒋介石怎样的权力诉求?具有承续关系的

<sup>\*</sup> 本文在写作期间,承蒙张济顺、金以林、罗敏、李志毓、刘维开、苏圣雄、盛差偲等各位师长及同仁的指导与帮助,谨在此表示感谢。

① 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第135—136页。

② 如刘维开《国防最高委员会的组织与人事初探》,胡春惠编:《“纪念抗日战争胜利五十周年”学术讨论会论文集》,香港,珠海书院亚洲研究中心1996年版;刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月;陈雷、郭从杰:《国防最高委员会的成立及其历史作用》,《阜阳师范学院学报》2005年第6期;段瑞聪:《蒋介石与抗战时期总动员体制之构建》,《抗日战争研究》2014年第1期。

③ 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第138页。

④ 陈雷、郭从杰:《国防最高委员会的成立及其历史作用》,《阜阳师范学院学报》2005年第6期,第103页。

⑤ 卢艳香:《中政会与中国国民党战时体制》,《兰台世界》2015年第34期,第48页。

⑥ 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第136页。

两个机构在实际运作中有何相同,又有何不同?蒋介石通过建立国防最高委员会达成了怎样的目标?这一切,都指向同一个问题,即蒋介石为何要创建国防最高委员会。

## 一、国民党战时顶层设计的逻辑与实践

在外敌压境的情形下,如何更好地整合现有资源,建立战时高效决策体制,一直是困扰蒋介石及国民党高层的一道难题。早在1933年2月,为应对日方入侵热河、染指华北的行动,在军事委员会(以下简称“军委会”)办公厅主任朱培德等人的倡议下,中国国民党中央政治会议(1935年11月改组为中央政治委员会,以下皆简称“中政会”)决议于其下设立国防委员会,推举汪精卫为执行委员长,以“统筹防卫之长策,决定战守之大计”。<sup>①</sup>国防委员会主要讨论并决议与国防密切相关的军事、外交和财政问题,从而“将军事与行政作必要的联结,并为党政机关沟通的管道”。<sup>②</sup>

但是,由于权责划分不甚清晰,国防委员会与中政会之间很快产生龃龉。1933年11月8日,中政会就华北地区通车、通邮及设关等问题召开讨论,部分中政会委员趁汪精卫前往南昌未能出席会议之机,大发牢骚,部分委员甚至直呼“国防委员会应即停止开会”。<sup>③</sup>面对中政会委员的质疑与指责,蒋介石于11月18日致电汪精卫,明确指出国防委员会具有“办事敏捷,呼应灵便”的优点,并“稍微矫正”了过往各政治决策机构“不负责任、人庞言杂”的积弊。<sup>④</sup>这是蒋介石对战时顶层设计的初步认识,即“办事敏捷、呼应灵便、责任到人”。这样的机构能够减少空谈,迅速落实执行,从而提高战时行政效率。

但是,蒋的表态无法平息党内对国防委员会的不满。这些不满既关乎国防委员会的权力边界,又针对其执行委员长汪精卫本人及其主导的对日政策。<sup>⑤</sup>1935年11月,国民党召开第五次全国代表大会。会议决定将中国国民党中央政治会议改组为中央政治委员会,并出于统一事权的需要,将国防委员会降格为中政会下属的“国防专门委员会”,使之失去了决策权。

虽然有关国防委员会的存废之争落下帷幕,但国民党对于战时顶层设计的需求仍亟待解决。1936年7月,国民党五届二中全会决定成立国防会议,以“讨论国防方针及关于国防重要问题”。<sup>⑥</sup>该会议每年召开一次,遇必要时得召集临时会议,并非常设机构。<sup>⑦</sup>1937年3月,国民党五届三中全会决定重建国防委员会<sup>⑧</sup>,仍由汪精卫与蒋介石以中政会正副主席的名义兼任并负责。

值得注意的是,上述常设或临时机构,由于它们各自权责不清、代表众多,不仅不便于定期集中开会,而且无法实现蒋心中对战时顶层设计办事敏捷、呼应灵便、责任到人的要求,不能及时因应瞬息万变的战局,无法成为国民党及国民政府战时顶层设计的解决方案。

① 李云汉编:《抗战前华北政局史料》,台北,正中书局1982年版,第230—231页。

② 王正华:《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,中国社会科学院近代史研究所民国史研究室、四川师范大学历史文化学院编:《一九三〇年代的中国》上卷,社会科学文献出版社2006年版,第111页。

③ 《中国国民党中央执行委员会政治会议第382次会议速记录》,台北,中国国民党党史馆藏,中国国民党中央执行委员会政治会议速记录档案,中央0382。

④ 《蒋介石致汪精卫电》(1933年11月18日),周美华编注:《蒋中正总统档案·事略稿本》(23),台北,“国史馆”2005年版,第473—474页。

⑤ 王正华:《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,《一九三〇年代的中国》上卷,第107—108页。

⑥ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,光明日报出版社1985年版,第415—416页。

⑦ 刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,“中华民国史专题第三届讨论会”秘书处编:《中华民国史专题论文集第三届讨论会》,台北,“国史馆”1996年版,第358页。

⑧ 中国第二历史档案馆编:《国民党政府国防会议等四机构组织史料选》,《民国档案》1985年第1期,第58—59页。

1937年7月,抗战全面爆发。8月7日夜,由国防会议委员与国防委员会委员举行的国防联席会议通过了“作战期间关于党政军一切事项应统一指挥之”的决议。<sup>①</sup>8月10日,在中政会第51次会议上,何应钦等五人联名提议将“原有国防委员会及国防会议,并合而设立国防最高会议”。<sup>②</sup>翌日,中政会决议通过此提案,正式决定设置国防最高会议,以其为“全国国防最高决定机关”,并对国民党中央执行委员会、中政会负责。<sup>③</sup>国防最高会议以军委会委员长蒋介石为主席,中政会主席汪精卫为副主席,由39名党政军要员担任委员,其中9人出任常务委员。<sup>④</sup>

国防最高会议的职能,后世学者众说纷纭。有学者认为,国防最高会议是“抗战之初结合党政军权的全国国防最高统一指挥机构”。<sup>⑤</sup>有学者则认为,蒋介石“运用国防最高会议决策系统,做出抗战决策的具体军事部署”,即对战争进行了具体指挥。<sup>⑥</sup>那么,国防最高会议的指挥职能究竟落脚于何处呢?

国防最高会议并不担负具体军事行动的指挥之责。在国防最高会议成立同时,一个脱胎于军事委员会的战时指挥机关——大本营也在蒋介石的头脑中酝酿着。1937年8月,蒋在日记中曾多次斟酌大本营的组织、职权、人事及地点。关于国防最高会议,除了记录下召开会议的时间外,蒋只有一次提及国防最高会议常委人选问题,对其组织与职权几乎并无筹划,两机构在蒋心中的分量不言自明。<sup>⑦</sup>8月11日,即国防最高会议成立的同时,中政会决议组织陆海空军大本营,并推蒋介石为大元帅,统帅全国陆海空军。<sup>⑧</sup>

设置国防最高会议与大本营是蒋介石在抗战伊始为构建国民党战时顶层设计所提出的一揽子计划,两者在功能上既各有侧重,又有所重叠。按计划,大本营下设的第二部主管政略,第三部主管财政,都与国防最高会议的职权重叠。虽然建立大本营的计划在9月1日因“中国为自卫而抗战,不采宣战方式”的原因被搁置,但原有的军委会却得以改组,并“将以上所拟设置各部纳入该会”<sup>⑨</sup>,原本属于大本营的相应权力也为改组后的军委会所承袭。

围绕军事指挥机构配置党政资源,有助于提高战时决策效率,更符合战时需求。9月17日,国民政府主席和五院院长联名发出训令:“由军事委员会行使陆海空军最高统帅权,并授权委员长对于党政统一指挥”。<sup>⑩</sup>10月29日,国民政府主席和五院院长再次联名发出训令:“各主管机关为适应战事之各种特别设施,令行各省市地方党政机关办理者,统应先送军事委员会委员长核定施行。”<sup>⑪</sup>可见,在“大本营—军事委员会”不断扩权的态势下,国防最高会议对国防决策上的“指挥”权,在实际运作中不免大打折扣。

但是,军委会也在不断扩权之中给自身背上了沉重的负担。9月2日,尚不知大本营计划已被

① 《拟请设立国防最高会议案》(1937年8月7日),台北,中国国民党党史馆藏,政治档案,政3/1.1。

② 《拟请设立国防最高会议附具组织条例敬乞核议由》(1937年8月10日),台北,中国国民党党史馆藏,政治档案,政3/1.1。

③ 《国防最高会议组织条例》(1937年8月11日),台北,中国国民党党史馆藏,政治档案,政3/3.3。

④ 《国防最高会议名单》(1937年8月11日),台北,中国国民党党史馆藏,政治档案,政3/4.1。

⑤ 王正华:《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,《一九三〇年代的中国》上卷,第110页。

⑥ 崔之清主编:《国民党结构史论(1905—1949)》下册,中华书局2013年版,第711页。

⑦ 《蒋介石日记》(手稿),1937年8月“本月大事预定表”、8月5日、8月9—10日、8月13日、8月24日、8月26日、8月28日“下周预定表”、8月29—31日。原件藏美国斯坦福大学胡佛研究院档案馆,本文所引日记为中国社会科学院近代史研究所中国近代史档案馆藏抄件,下同。

⑧ 《国民政府军事委员会训字第3741号密令》(1937年8月20日),台北,“国史馆”藏,国民政府档案,001/042000/0006。

⑨ 林美莉编校:《王世杰日记》上册,台北,中研院近代史研究所2012年版,第37—38页。

⑩ 汪朝光:《全面抗战初期国民政府的军政机构改组》,《中州学刊》2015年第11期,第130页。

⑪ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),江苏古籍出版社1998年版,第147页。

搁置的军委会训练总监部副监周亚卫向蒋介石呈上了其维持军委会的建议。他认为,取消军委会的不利因素有三点:“1. 战时改组机关,发生凌乱。战务受影响,常务多停滞。2. 改组之后,战务、常务均集权大本营,常务太繁,两者互受妨碍。3. 以后只有军事,不论战务、常务均以大本营名义施行,其中有不便者甚多。”<sup>①</sup>

周亚卫颇具前瞻性地指出,即使战时以战务为重,繁杂的常务仍亟待处理。而“自八月中战事发生后,中央政治委员会未尝开会”。<sup>②</sup>为了使战时统帅尽量摆脱日常政务的烦扰、全身心投入到战争指挥当中,在为军委会(大本营)减负的同时,一个处理繁杂常务的机构在战时顶层设计中显得必不可少。

因此,即便没有重蹈国防委员会与中政会权力之争的覆辙,国防最高会议也摆脱不了成为下一个中政会的命运。1937年11月17日,中政会第59次常务会议决议“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”。<sup>③</sup>因此,“大大小小的追加预算案等琐碎的例案便拥挤到国防最高会议的议程上,使其失却了讨论军政大计的时间”。<sup>④</sup>而“国防最高会议应在军事委员会委员长所在地”的规定,在进一步巩固军委会委员长蒋介石个人集权之同时,也抬高了军委会在整个战时顶层设计中的地位。

1938年1月10日,国防最高会议第42次常务会议决议通过《修正军事委员会组织大纲》<sup>⑤</sup>,其中规定,“国民政府为战时统辖全国军民作战便利起见特设军事委员会”,军委会“委员长统帅全国陆海空军并指挥全民负国防之全责”。<sup>⑥</sup>改革后的军委会得以减负,职权逐渐偏于军事方面,之前所统辖的政治与党务部门则归还原系统。<sup>⑦</sup>由此,以军委会为主导、国防最高会议为辅助的战时顶层设计基本确立。

## 二、国防最高委员会的组织和运行

国防最高会议的设立,的确将蒋介石从繁重的常务中解放了出来。据笔者统计,自1937年8月16日到1939年1月18日,国防最高会议共召开115次常务会议,身为国防最高会议主席的蒋介石从未与会,他仅出席了8次全会。<sup>⑧</sup>由于《国防最高会议条例》规定“作战期间关于党政军一切事项,国防最高会议主席得不依平时程序以命令为便宜之措施”<sup>⑨</sup>,使得蒋在法理上拥有超越国防最高会议的权力,从而使得他在摆脱常务烦扰的同时,不会失去对国防最高会议及其决议的掌控。

随着战争的深入,蒋介石的领袖地位不断巩固。国民党于1938年3月29日至4月1日在武汉召开了临时全国代表大会。3月31日,会议决议“本党应确立领袖制度”<sup>⑩</sup>,并在翌日选举蒋介石

① 《周亚卫呈蒋中正闻因成立大本营而取消军事委员会呈拟维持军委会意见》(1937年9月2日),台北,“国史馆”藏,蒋中正总统文物档案,002/080200/00280/058。

② 林美莉编校:《王世杰日记》上册,第62页。

③ 《国防最高会议代行中政会职权中央政治委员会函国民政府》(1937年11月17日),台北,“国史馆”藏,国民政府档案,001/070000/0044。

④ 汪朝光:《全面抗战初期国民政府的军政机构改组》,《中州学刊》2015年第11期,第129页。

⑤ 《国防最高会议第42次常务会议记录》(1938年1月10日),台北,中国国民党党史馆藏,会议档案,会00.9。

⑥ 《修正军事委员会组织大纲》(1938年1月10日),台北,“国史馆”藏,国民政府档案,001/042000/0006。

⑦ 苏圣雄:《战争中的军事委员会:蒋中正的参谋组织与中日徐州会战》,台北,元华文创2018年版,第53页。

⑧ 笔者统计自《国防最高会议常委会记录》(1937年8月16日—1939年1月18日),台北,中国国民党党史馆藏,会议档案,会00.9。

⑨ 《国防最高会议组织条例》,台北,中国国民党党史馆藏,政治档案,政3/3.3。

⑩ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,第479页。

石为总裁、汪精卫为副总裁。随着总裁制度的确立,蒋在法理上掌握了党的绝对权力。加之其素来紧握的军权,以及通过中政会—国防最高会议所掌握的“政治指导权”,此时的蒋介石事实上已将党政军大权集于一身,其个人权力与声望已经凌驾于党政军各机构之上。对于正处权力巅峰的蒋介石来说,另起炉灶,新建一个“统一党政军指挥的最高决策机构”,似乎既不必要,又不合理。

从日记中看,蒋介石改组国防最高会议的念头,来得实在突然。1938年12月30日,蒋才在这一年里第一次提到对国防最高会议的改组,希图将其改为“执行机关”。<sup>①</sup>此时与国民党五届五中全会相距不过20天,相距国防最高委员会最终建立也不过一月有余,思考未免仓促。

仓促的思考,造成思绪的混乱。“大本营”组织再次进入思考范围<sup>②</sup>,蒋却考虑着让“大本营与各院之合并同一或军政合并之利害如何”<sup>③</sup>,担心军事指挥机构重新陷入常务烦扰之中,违背了他对战时机构办事敏捷的期待。蒋意图重开已半年未曾召集的国防最高会议全体会议<sup>④</sup>,这样使他重新陷入“党国元老”的空谈清议之中。至于对国防最高会议副主席与中政会主席人选的思考<sup>⑤</sup>,也使蒋错失了借汪精卫出走继续巩固个人权力的良机。可以说,直到1939年1月17日《国防最高委员会组织大纲(草案)》放在案头之前,蒋介石对如何改组国防最高会议、如何“统一党政军指挥”、如何建构新的战时顶层设计,并没有清晰的认识。

自1月17日《国防最高委员会组织大纲(草案)》初步成型后,创建国防最高委员会的计划迅速驶上快车道。1月21日,国民党五届五中全会开幕,经过多轮的内部磋商与大会讨论,1月28日大会决议“组设国防最高委员会”,并推举蒋为委员长。<sup>⑥</sup>2月1日,正式公布国防最高委员会的设置。<sup>⑦</sup>2月7日,国防最高委员会正式成立并开始运作。<sup>⑧</sup>短短一个月左右的时间内,“全新”的战时顶层设计完成构建,蒋对其“觉甚合宜”。<sup>⑨</sup>但笔者认为,国防最高委员会的创设应该并非完全出自蒋的设计,张群、陈布雷和朱家骅等蒋的智囊们对此必定贡献良多,甚至起到了主导作用。在国防最高委员会的方案当中,有些许亮点打动了蒋,直接或间接地巩固了蒋的个人集权。由于时间仓促,国防最高委员会在职能、组织与实际运作上对国防最高会议的承袭必定多过创新。

从法理来看,国防最高委员会并未突破中政会—国防最高会议一脉相传的权力边界。国防最高委员会对“立法原则、施政方针、军政大计及政务官的任免等,皆有决定之权”<sup>⑩</sup>,这些权力都直接承袭于中政会。被时人所关注,由《国防最高委员会组织大纲》第八条“国防最高委员会委员长对于党政军一切事务得不依平时程序以命令为便宜之措施”<sup>⑪</sup>赋予的“紧急处分权”<sup>⑫</sup>,实际上在一年半之前便一字不落出现在了《国防最高会议条例》之中,并无变化。

从组织来看,国防最高委员会的创新同样有限。与国防最高会议相同,国防最高委员会也设置了常务委员会,其委员虽较前者涵盖面稍窄(仅包括国民党中央执行委员会和中央监察委员会常

① 《蒋介石日记》(手稿),1938年12月30日。

② 《蒋介石日记》(手稿),1938年12月28日、1939年1月“大事预定表”。

③ 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月5日。

④ 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月“大事预定表”、1月14日。

⑤ 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月14日。

⑥ 《五届五中全会会议速记记录》(1939年1月28日),台北,中国国民党党史馆藏,会议档案,会5.2/24.1。

⑦ 《五中全会重要决议 设置国防最高委员会》,《中央日报》,1939年2月1日,第2版。

⑧ 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第138页。

⑨ 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月21日“上星期反省录”。

⑩ 王世杰、钱端升:《比较宪法》下册,商务印书馆1946年版,第213页。

⑪ 《国防最高委员会组织大纲》(1939年2月4日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0001。

⑫ 王世杰、钱端升:《比较宪法》下册,第217页。

委、国民政府五院正副院长及军委会常委),但如果加上新设立的“执行委员”(包括中央党部各部部长、军委会下属各部部长及行政院各部部长等),则与国防最高会议委员的组成范围几无差异。国防最高会议委员最初为39人,后依需要补选李宗仁、刘湘等人为委员,人数保持在40人上下<sup>①</sup>,与“始终维持在四十人左右”的国防最高委员会持平。<sup>②</sup>

在实际运作上,国防最高委员会也没有刷新自中政会—国防最高会议延续而来的低效。国防最高委员会从第一次常务会议开始,就由报告事项、讨论事项和处理事项组成,自始至终没有突破国防最高会议常务会议的原有流程。据刘维开统计,在国防最高委员会运行八年通过的决议中,有关财政、内政和立法的决议最多,各占总决议数的28%、20%和15%,合计超过六成。<sup>③</sup>对琐碎事务的处理远远多于对军事的关注,这与国防最高会议时期并无区别。

每次国防最高会议的常务会议任务都十分繁重。国防最高会议的常务会议密度较高,在南京常每周开三次常委会,在武汉保持每周两会的密度,迁往重庆后才降至每周一会。而国防最高委员会虽规定每周召开一次常务会议,但在实际操作中却只能做到两周一会。会议密集程度的变化直接影响每次会议的工作量。据笔者统计,国防最高会议共召开115次常务会议,每次常务会议平均要审议报告、讨论和处理等事项约16.3件。国防最高委员会则一共召开231次常务会议(含一次与中央委员会委员的“联席谈话会”),每次平均要审议各类事项25.8件,其中“讨论事项”就占16.6件。<sup>④</sup>在231次常务会议中,审议议题超过40件的有36次,其中超过70件议题的有5次,最多的一次是1941年1月27日召开的第51次常务会议,共审议各类事项77件。<sup>⑤</sup>审议议题不足10件的有33次,其中抗战期间仅有4次。<sup>⑥</sup>

漫长的会议、琐碎的常务使蒋介石并未全身心参与到国防最高委员会的运作之中。前文述及,蒋介石因战事繁忙,从未参加国防最高会议的常务会议。这一状况在国防最高委员会时代有所改观,但其出勤率仍然不高。据刘维开统计,在1939年至1941年底的74次常务会议中,蒋介石仅出席其中的12次。<sup>⑦</sup>据笔者统计,蒋在国防最高委员会八年历史之中,出席常务会议仅64次,出勤率仅为27.8%。<sup>⑧</sup>更值得玩味的是,前文所述审议议题超过40件的36次常务会议中,蒋介石仅出席6次,出勤率仅16.7%;而在审议议题不足10件的33次常务会议中,蒋却主持了其中的18次,出勤率高达54.5%。由此可见,虽然有学者认为由于蒋介石常常不能亲自主持国防最高委员会导致其功能降低<sup>⑨</sup>,但国防最高委员会却如同之前的国防最高会议,继续帮助蒋介石纾解繁重的日常政务,缓解了他部分的工作压力。

不过,蒋介石往往会选择关键的时间节点出席国防最高委员会的常务会议。1941年12月9日的第73次常务会议,由于太平洋战争刚刚爆发,蒋介石亲自与会讨论对日、德、意三国宣战的问题。<sup>⑩</sup>

① 《加推李宗仁同志为本次会议委员函达查照办理理由》(1937年11月8日)、《密函刘委员湘推请为国防最高会议委员》(1937年11月17日),台北,中国国民党史馆藏,政治档案,政3/1.2。

② 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第139页。

③ 刘维开:《国防最高委员会的组织与人事初探》,胡春惠编:《“纪念抗日战争胜利五十周年”学术讨论会论文集》,第279页。

④ 笔者统计自《国防最高会议常委会记录》,台北,中国国民党史馆藏,会议档案,会00.9。

⑤ 《国防最高委员会第51次常务会议记录》,中国国民党中央委员会党史委员会编:《国防最高委员会常务会议记录》第3册,台北,近代中国出版社1996年版,第345—389页。

⑥ 笔者按:分别是1940年12月13日的第48次常委会(3件)、1941年12月9日的第73次常委会(1件,讨论珍珠港事件)、1942年7月27日的第89次常委会(2件)和1943年1月18日的第101次常委会(8件),笔者统计自《国防最高委员会常务会议记录》(全9册)。

⑦ 刘维开:《国防最高委员会的组织与人事初探》,胡春惠编:《“纪念抗日战争胜利五十周年”学术讨论会论文集》,第279页。

⑧ 笔者统计自《国防最高委员会常务会议记录》(全9册)。

⑨ 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第146页。

⑩ 《国防最高委员会第73次常务会议记录》,《国防最高委员会常务会议记录》第3册,第1262—1264页。

1940年12月13日的第48次常务会议,主要讨论国民参政会第二届参政员名单及参政会议事规则,蒋介石亲临会场进行解说。<sup>①</sup> 围绕五届十中全会的召开,蒋介石先是出席第98次常会,讨论国民党中央常务委员的改选,又在两周后出席第99次常务会议,商议如何将全会的决议推行落实。<sup>②</sup> 在1944年豫湘桂战役打响后,蒋介石连续21次出席国防最高委员会常务会议,前后长达9个月。可见,在尽量远离琐碎常务的同时,蒋介石仍能运用国防最高委员会牢牢掌握党政重大事项的决策权。

相较于国防最高会议的敷衍低效<sup>③</sup>,蒋介石曾对国防最高委员会新设立的“执行委员”抱有很高期望。他曾在五届五中全会的讨论中解释道:

执行委员(是)执行决议案子的,有时可以叫他参加常会,关于他所职掌的事情,可以知道去做,不须另下命令,节省时间,并且各方取得联系。中央党部要做的事情,行政院等机关马上可以知道。从前大家不相联系,做一件事情,须经过许多函令,费了很多时间,与战时性质不适合,这个国防最高委员会的组织是要能直接指挥党政军各方面的事情,以期敏捷,而免隔阂。<sup>④</sup>

可见蒋介石对设立执行委员所能达到效果的设想是:了解情况,参与讨论,省却不必要的函电,从而真正实现办事敏捷、呼应灵便、责任到人的目标,提高战时行政效率。那么,在实际运作中,执行委员制度真能实现上述目标么?

1943年初,行政院于财政部下新设花纱布管制局,负责管理原由经济部农本局负责的对棉花、棉纱和棉布等物资的统制工作。<sup>⑤</sup> 1943年4月20日,行政院向国防最高委员会秘书厅(以下简称“秘书厅”)发来公函,转发制订好的《财政部花纱布管制局组织规程草案》,并希望秘书厅转告各有关机构周知。<sup>⑥</sup> 4月26日,在国防最高委员会第109次常务会议上,该案以“讨论事项”第四案交会议讨论。<sup>⑦</sup> 讨论时,与此案的审议与执行并无直接关系的国防最高委员会常务委员、考试院院长戴季陶提出了两点意见,其一是将该提案标题上的“组织规程草案”改为“组织条例”,其二是将该提案第三条第四款中的“经收”二字去掉。<sup>⑧</sup>

除此之外,与此案相关的执行委员、国民政府文官长魏怀列席而未发言,身兼常务委员和执行委员的财政部部长孔祥熙也未发表看法。嗣后,本案“交立法院”决议通过。<sup>⑨</sup> 在由立法院审议通过的修订稿上,标题《财政部花纱布管制局组织规程草案》被改为《财政部花纱布管制局组织条例》,但并未落实戴季陶的第二点意见。<sup>⑩</sup>

① 《国防最高委员会第48次常务会议记录》,《国防最高委员会常务会议记录》第2册,第905—921页。

② 《国防最高委员会第98次、99次常务会议记录》,《国防最高委员会常务会议记录》第4册,第1028—1103页。

③ 有关国防最高会议的效率,周佛海曾在1938年11月23日的日记中记录道:“下午出席国防(最高)会议……但对会中情形,自始即觉不满,从未见扼要详尽之冷静讨论,非多说废话,即沉默无言,草草通过。以指导政治之总责付于此会,难怪各种政策不能周密决定及推行。”见周佛海著,蔡德金编注《周佛海日记全编》,中国文联出版社2003年版,第200页。

④ 《中国国民党第五届中央执行委员会第五次全体会议速记记录》,转引自刘维开《国防最高委员会的组织与人事初探》,胡春惠编:“纪念抗日战争胜利五十周年”学术讨论会论文集,第280页。

⑤ 《财政部上行政院渝参字第8940号呈》(1943年3月23日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑥ 《行政院仁伍字第8947号函》(1943年4月20日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑦ 《国防最高委员会第109次常务会议记录》,《国防最高委员会常务会议记录》第5册,第282页。

⑧ 《国防最高委员会第109次常务会议讨论案意见速记记录》(1943年4月26日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0049。

⑨ 《国防最高委员会第109次常务会议记录》,《国防最高委员会常务会议记录》第5册,第282页。

⑩ 《行政院仁伍字第18334号函》(1943年8月16日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

从上面的案例不难发现,在有关《财政部花纱布管制局组织条例》订立的过程中,执行委员并未深入参与讨论。在审核流程上,各部门之间来往电文仍显密集。该案最终在延宕半年后,于11月末得以公布施行。<sup>①</sup>可见,执行委员并没有表现出应有的“执行力”,战时政务决策效率也未见提高。国防最高委员会也无法实现蒋介石对最高决策机构办事敏捷、呼应灵便、责任到人的期望,也并未实现其“求决议之迅速及机密”的初衷。<sup>②</sup>

综上所述,从职权、组织与实际运作上的角度观察,国防最高委员会对中政会—国防最高会议的承袭远多于创新。难怪王世杰当时就认为国防最高委员会在组织与职权上“与原来国防最高会议,初无甚大之差别”。<sup>③</sup>既然如此,蒋介石为何要如此仓促地创设国防最高委员会呢?

### 三、国防最高委员会的实质:智囊团队和幕僚组织

国防最高委员会的创建,既是蒋应对汪精卫及其追随者出走的手段<sup>④</sup>,又通过在其下设立秘书厅、专门委员会等参谋机要机构,使蒋介石的个人集权得以进一步巩固。

1939年1月20日,在《国防最高委员会组织大纲(草案)》草拟完成3天后,陈布雷便将其草拟的准备提交五届五中全会的筹建国防最高委员会提案寄给朱家骅过目。1月28日早9时,陈布雷同朱家骅和张群共同晋谒蒋介石,共商“中央组织及国防最高委员会事”。<sup>⑤</sup>至此,几位襄助蒋介石创建国防最高委员会的重要智囊浮出水面。

在上述三位智囊中,蒋对张群筹划国防最高委员会的努力是最为认可的。1月27日,蒋介石曾约请国民党中央执监委“商最高国防委员会事长久”,最终决定“采用岳军(张群)所拟之修正案”。<sup>⑥</sup>30日,蒋便“派岳军筹备最高国防会议”<sup>⑦</sup>,并任命其出任国防最高委员会的首任秘书长。<sup>⑧</sup>

张群之所以能在国防最高委员会的创建中扮演重要角色,笔者认为有如下原因。首先,作为蒋介石的结拜兄弟,多年共事的经历使得张群更能了解蒋介石的希冀并将之“落地”到位。其次,身为“政学系”领袖的张群,能从同僚处汲取很多切中要害的建议,从而不断完善所拟方案,又能借“政学系”的人际网络延揽更多学界人才。<sup>⑨</sup>最后,曾任中央政治委员会和国防最高会议秘书长的

① 《国民政府文官处致国防最高委员会秘书处渝文字第7698号公函》(1943年11月29日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

② 王世杰、钱端升:《比较宪法》下册,第217页。

③ 林美莉编校:《王世杰日记》上册,第180页。

④ 1938年12月18日,汪精卫、陈璧君及其随从离开重庆抵达昆明,次日飞往河内。出走之前,汪精卫担任国防最高会议副主席,曾代替蒋介石主持了107次国防最高会议常务会议(共召开115次),并在国防最高会议中扮演了重要的角色。以上数据由笔者统计自《国防最高会议常委会记录》(1937年8月16日—1939年1月18日),台北,中国国民党党史馆藏,会议档案,会00.9。

⑤ 《陈布雷从政日记》,1939年1月20日、28日,台北,“国史馆”藏,中国社会科学院近代史研究所中国近代史档案馆藏副本,下同。

⑥ 《陈布雷从政日记》,1939年1月27日。

⑦ 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月30日。

⑧ 《中国国民党中央执行委员会秘书处致张群公函》(1939年2月4日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0001。

⑨ “政学系”的组成及张群与政学系的关系,可参见金以林《蒋介石与政学系》,《近代史研究》2014年第6期。在国防最高委员会构建的过程中,张群的确曾向政学系的同仁们征询意见。《王世杰日记》就曾记载,1939年1月14日张群曾面告王世杰,“蒋先生有实行‘大本营’制(将行政院各部甚或其他院会划归军事机关直辖),以解目前人事与机构之困难”的想法,19日王世杰就借面见蒋介石之机向其提出,这样削减机构而建立的“大本营”制度并不合适,因“日方方谓我渐成‘地方政权’,我不宜为不必要之变更,授敌人以宣传之口实。”(见林美莉编校《王世杰日记》上册,第175、176页)由此可知,在1月14日张群与王世杰的会面中,张应请王对党政机构改制提出自己的建议。



张群,对最高决策机构的架构与运作模式相当熟悉,从而“充分发挥国防最高委员会的权力”。<sup>①</sup>可见,在蒋心中,张群是国防最高委员会秘书长的恰当人选。

相较国防最高委员会,蒋介石对秘书厅似抱有更大的期待。在蒋的构想中,秘书厅应该是“与军委会办公厅与铨叙厅”一起“编组成为党政军各机关之发纵总机关”。<sup>②</sup>1939年2月4日,蒋约张群及军委会办公厅主任贺耀祖商谈“办公厅办法”<sup>③</sup>,并于当日致电二人,指示“国防最高委员会秘书厅与军委会办公厅之工作任务,切实研究分工合作之办法,并须合厅办公,不致有重复之弊”。<sup>④</sup>

两天后,张群就将拟定好的《国防最高委员会秘书厅组织规程》交蒋审阅,并得到蒋的亲笔认可。<sup>⑤</sup>按张群的规划,秘书厅初设负责文书档案与会计庶务的第一处、负责机关工作调查与人事考核的第二处、负责议程安排与党政考核的第三处和负责文电译撰的机要室,以及负责战后规划的设计委员会等部门。

为更好地推动各项工作开展,张群为秘书厅选任了一批堪称骨干的中层干部。前山东省政府秘书长胡家凤、前汉口市市长吴国桢、常年担任中政会秘书的立法委员狄膺和前湖北省政府秘书长卢铸,被任命为秘书厅第一批室处长。<sup>⑥</sup>以上干部普遍具有较高学历,大多具有丰富的秘书工作、领导经历,且几乎都曾与政学系领袖杨永泰、张群等人共事。<sup>⑦</sup>因此,胡家凤等人既有能力,又值得信任,在秘书厅草创之初,对张群帮助甚多。

在搭建“骨架”的同时,张群对于秘书厅的“血肉”——基层工作人员的选取,亦十分用心。除接收原中政会秘书处人员,并严选前重庆行营的人员外,秘书厅还调用了国民党其他党政机构的工作人员。这其中既有刚刚工作的新人,更不乏如朱云光、吴炼才等自国民革命时代就入党的资深秘书。秘书厅在1940年改组之前一直保持着130人以上的规模,其规模较中政会秘书处和国防最高会议秘书处都更为庞大。

即便党政事务繁忙,张群还是将大量时间与精力,投入到秘书厅的领导工作之中。秘书厅成立不久,张群主持制定的《国防最高委员会秘书厅办事细则草案》便付诸实施。张群还在秘书厅内确立了“干部会报”制度。在第一次干部会报上,张群便指出,作为重要的执行机关,国防最高委员会所掌管的各项职责,都应由秘书厅规划处理。<sup>⑧</sup>

在担任国防最高委员会秘书长的21个月中,张群带领秘书厅在服务国防最高委员会常务会议的同时,独立肩负起一系列工作的领导职责。张群在秘书厅内组织“设计委员会”,以落实蒋介石的要求,制订战后善后事宜的设计计划。<sup>⑨</sup>而后,按蒋介石的要求,以设计委员会为基础,组建了中央设计局。<sup>⑩</sup>在国民党发动的“国民精神总动员运动”中,秘书厅负责领导“国民精神总动员会秘

① 刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第148页。

② 《蒋介石日记》(手稿),1939年2月“大事预定表”。

③ 《蒋介石日记》(手稿),1939年2月4日。

④ 《蒋中正致张群贺耀祖电》(1939年2月4日),台北,“国史馆”藏,蒋中正总统文物档案,002/020300/00004。

⑤ 《国防最高委员会秘书厅组织规程》(1939年2月6日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0001。

⑥ 《张群上蒋介石签呈》(1939年2月9日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0002。

⑦ 胡家凤毕业于北京政法学校,与杨永泰是同班同学;吴国桢在汉口市市长任上曾先后与担任湖北省主席的张群和杨永泰合作;狄膺曾于中政会秘书任上与曾任中政会秘书长的张群共事;卢铸则先后追随杨永泰和张群担任南昌行营主任秘书及湖北省政府秘书长。

⑧ 《国防最高委员会秘书厅第一次会报记录》(1939年3月9日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0010。

⑨ 《国防最高委员会秘书厅设计委员会规则》(1939年2月6日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0001。

⑩ 《中央设计局组织大纲》(1940年9月5日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/0579。

书处”的重任,并负责“各级精神总动员主管机关工作之指导、考核事项”。<sup>①</sup>为了密切国民政府与各省政府的联络,张群落实蒋介石的要求,组织秘书厅工作人员与各省政府主席驻渝代表在每月进行谈话会,一面由工作人员传达国民政府的政策,一面由驻渝代表汇报本省近来政情民情,从而建立了“驻渝代表谈话会制度”。

在负责领导实际工作的同时,张群也在秘书厅内为蒋介石建立了智囊团队。早在1933年,蒋介石就在南昌行营内设置侍从高级参谋室,后衍生为军委会侍从室。<sup>②</sup>在构想国防最高委员会的同时,蒋介石也在思考如何改组侍从室。<sup>③</sup>而秘书厅参事的设置与选拔,正是张群在秘书厅职能上对蒋需求的响应。秘书厅设参事6—8人,掌握“设计审核视察等事项”,从事专项研究。<sup>④</sup>邓汉祥、邱椿、王化成、浦薛凤、黄少谷、吴景超和萧公权<sup>⑤</sup>先后被任命为秘书厅参事。这些参事,大多具有高学历及专业研究背景,如浦薛凤毕业于美国哈佛大学、时任国立清华大学政治系主任<sup>⑥</sup>,其中也有身居政府要职者,如黄少谷时任监察院监察委员。

有了人才,就要让他们“人尽其用”,设立研究机构就是为他们提供“舞台”。在国防最高委员会先后设置的若干研究机构之中,各专门委员会的资格最老、历时最久、涉及专家较多、任务也较为繁重。各专门委员会原设置“召集人”组织讨论,形式松散。<sup>⑦</sup>1935年12月,国民党五届一中全会决议在中央政治委员会会下“法制、内政、外交、国防、财政、经济、教育、土地、交通等九专门委员会”,“分别担任设计与审查事宜”。<sup>⑧</sup>

抗战初期,各专门委员会“久已停顿”<sup>⑨</sup>,内迁重庆之后才得以逐步恢复。据统计,各专门委员会能保证至少每周召开一次讨论会,法律、财政等专门委员会由于需要审议大量法案,每周需召开两到三次讨论会。不过,即便是在设立“出席费”的情况下,委员们仍以本职繁忙为由纷纷告假,无法保证出勤率。其中,经济、教育两专门委员会的出勤率最低,在1938年12月15日召开的教育专门委员会第17次讨论中,23名委员仅6人出席。<sup>⑩</sup>对于待审查的案件,“并无委员预为研究”,“一切均悉开会审查”,实在难以保证审查结果的专业性。

按照《国防最高委员会组织大纲》规定,国防最高委员会代行中政会职权,因此将仍在运作的法制、外交、财政、经济和教育等五个专门委员会转隶国防最高委员会。对于专门委员会,张群并不打算因循旧规,放任自流,1939年4月27日,他向蒋介石提出了整理各专门委员会的报告。在报告中,张群建议取消“出席费”,用制度而非金钱约束委员的纪律;为了使各专门委员会的审查更专业、委员时间更充裕,张群在建议控制委员人数的同时,于每个委员会至少设置3名“专任委员”并给发薪资,对于本职繁忙的委员,张群建议予以撤换,出勤率最低的经济与教育委员会撤换委员最

① 《国民精神总动员会组织大纲》(1939年3月13日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0016。

② 参见张瑞德《中国现代史上的侍从室》,《抗日战争研究》2017年第3期。

③ 《蒋介石日记》(手稿),1938年12月27日、28日、30日、1939年1月“本月大事预定表”。

④ 《国防最高委员会秘书厅组织规程》(1939年2月6日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0001。

⑤ 《国防最高委员会秘书厅致监察院、经济部、国立四川大学国文字第0480号公函》(1938年3月9日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0002。萧公权回忆,虽经张群、吴国桢等人的劝告,萧最终还是拒绝了国防最高委员会参事的任命,“生平唯一从政的机会于是放过了”,参见萧公权《问学谏往录》,邓九平编:《中国文化名人谈人生》上册,大众文艺出版社2004年版,第205页。

⑥ 《国防最高会议秘书厅国秘字第002号报告》(1939年2月24日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0002。

⑦ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,第403页。

⑧ 《中央执行委员会政治委员会组织条例》(1935年12月12日),台北,中国国民党党史馆藏,特种档案,特30/120.1。

⑨ 林美莉编校:《王世杰日记》上册,第81页。

⑩ 《中央政治委员会各专门委员会会议出席委员登记簿》(1938年),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0051。

多,分别达8人和11人。<sup>①</sup>

张群的建议得到了蒋介石的批准,各专门委员会得以焕然一新。据陈布雷统计呈报,自秘书厅成立到1941年5月的两年之中,负责审查中央地方预算决算等任务的财政专门委员会共计审查案件1500多件,负责战时法规核拟工作的法制专门委员会则完成了约700件。<sup>②</sup>可见,各专门委员会的工作状况改进明显。

在国防最高委员会的运作中,秘书厅与各专门委员会等智囊团队等能够通力合作处理要务。在上文所提到的《财政部花纱布管制局组织条例》的审议过程中,行政院在致国防最高委员会秘书处的公函里,表现出了越过国防最高委员会及立法院、直接交由国民政府公布并施行《财政部花纱布管制局组织条例》的意图。<sup>③</sup>对此,负责草拟意见的秘书吴炼才发现了其中的不妥之处:该案并不属于“紧急特殊情形”,又非蒋介石以国防最高委员会委员长的身份“不依平时程序以命令为便宜之措施”。因此,该须按照1942年2月通过的《国防最高委员会与立法院关系之调整办法案》之规定,“交立法院审议”。<sup>④</sup>所以,吴炼才在“拟办”意见中提出“该项组织规程,应否经过立法程序?抑先准试办?”并建议将该案呈请国防最高委员会常务会议审核。<sup>⑤</sup>

在这条简短的拟办意见中,吴炼才虽未明确否定行政院直接发布法案的请求,却给出了两个更为合乎流程的选项。他的意见也促使审阅该文件的时任国防最高委员会秘书长王宠惠决定“提(常务)会(议)审议”。<sup>⑥</sup>

三个月后,行政院将经立法院修订后的草案再次报送国防最高委员会,并在函电中特别提到,由于立法院对该草案“删改颇多”,而所删改之处又“颇有窒碍难行之处”,在提出四点修改意见后,希望国防最高委员会能够“准予核交立法院复议”。<sup>⑦</sup>作为机要部门的秘书厅无法解决如此专业的法律问题,所以吴炼才在主动接洽国民政府文官处暂缓公布该修订草案的同时,建议秘书长王宠惠将此案“送财政、法制两专门委员会审查”<sup>⑧</sup>,继续对该法案进行审议。

9月10日,经联席审议后,财政与法制两专门委员会将对该法案的审查意见提交秘书厅。意见认为,行政院提出的四点修改意见都很切合实际,应“一并交立法院复议”。<sup>⑨</sup>9月16日,经过两个专门委员会审议的《财政部花纱布管制局组织条例》再次提交国防最高委员会第119次常务会议讨论。对于审查较为完备的本案,与会委员们并未发表意见。因此,该案得以“照审查意见交立法院复议”通过。<sup>⑩</sup>在常务会议闭幕后的第二天,秘书厅就致函国民政府文官处,要求其将两专门委员会的审查结果连同行政院与财政部的意见,一并交立法院重新审议,并提议立法院

① 《国秘字第038号报告》(1939年4月27日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0051。

② 《国秘字第383号报告》(1941年5月17日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0073。

③ 《行政院仁伍字第8947号函》(1943年4月21日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

④ 《国防最高委员会与立法院关系之调整办法案》,司法处秘书处编:《国民政府司法例规补编》,出版社不详,1946年版,第106—107页。

⑤ 《国防最高委员会秘书处国纪字第35045号收文的拟办意见》(1943年4月21日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑥ 《王宠惠对国纪字第35045号收文的批示》(1943年4月23日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑦ 《行政院仁伍字第18334号函》(1943年8月16日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑧ 《国防最高委员会秘书处国纪字第38203号收文》(1943年8月16日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑨ 《财政、法制专门委员会国专财字第2402号呈》(1943年9月10日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

⑩ 《国防最高委员会第119次常务会议讨论案意见速记记录》(1943年9月16日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防001/0049。

与行政院切实合作。<sup>①</sup>11月初,经过与行政院的会商,立法院通过了《财政部花纱布管制局组织条例》。<sup>②</sup>

## 结 语

在蒋介石心中,国民党战时顶层设计应以办事敏捷、呼应灵便、责任到人为宗旨和目标。围绕军事指挥机构统一配置党政资源本应是实现这一目标的“最优解”。作为“最优解”,军事指挥机构不能也不应处理烦冗的日常政务,以避免效率降低。但由于常务是无法规避的,使得战时顶层设计中需要一个机构承担起帮助军事指挥机构处理常务的责任。客观的需求造就了由军事指挥机构(军委会)为主、常务决策机构(国防最高会议)为辅的国民党战时顶层设计体系。但两个机构既不统一,互相之间又需要磨合呼应,功能更有所重叠,造成国民党战时顶层设计办事敏捷、呼应灵便、责任到人的目标无法实现,使之陷入难以自治的逻辑悖论之中。

为了跳出这一怪圈,实现国民党战时顶层设计的目标,就需要在已有的军事指挥机构和常务决策机构之上再构建一重权力。国防最高委员会并不是承担这一重权力的载体:由于构思仓促,国防最高委员会在制度上本就难以实现多少创新;从职权、组织与实际运作上观察,国防最高委员会从其创建伊始便承袭了国防最高会议“常务决策机构”的衣钵;其运作过程无法避免地落入效率低下、繁文缛节和人浮于事的窠臼之中。所以,国防最高委员会不是渐渐的,而是从其创建之日起就不能也不会实现统一党政军指挥和行使战时最高决策权力的功能。

超然于已有权力体系之上的那一重权力,只能是蒋介石的个人集权。打造秘书厅及各种专门委员会,在其框架内构建的机要团队和智囊班底,而这些机构在实际运作中通力合作,服务于蒋介石个人。因此,国防最高委员会的构建,便是实现蒋介石个人集权的重要环节。这就是蒋介石创建国防最高委员会的原因。

〔作者张燚明,复旦大学历史学系博士研究生〕

(责任编辑:高莹莹)

① 《国防最高委员会秘书厅致国民政府文官处国纪字第38203号公函》(1943年9月17日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。

② 《立法院上国民政府建呈字第343号呈》(1943年11月5日),台北,中国国民党党史馆藏,国防档案,防003/2461。



# The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan

No. 1, 2019

**Preamble** ..... *Gao Shihua* (4)

**Chiang Kai-shek and the Creation of the Supreme National Defense Council**  
..... *Zhang Yiming* (5)

Under the circumstance of foreign enemy's oppression, how to integrate the Party, government and army organizations and construct the top design of the Kuomintang in wartime in order to cope with the test of war was a "difficult problem" that puzzled Chiang Kai-shek. The Supreme National Defense Conference, established in August 1937, and the Supreme National Defense Council, established in February 1939, became Chiang Kai-shek's "answer" to such a difficult problem. In fact, since the Supreme National Defense Conference was created at the same time as the Supreme Headquarters with wartime commanding responsibilities, the Supreme National Defense Council, as successor to the Supreme National Defense Conference, inherited only its predecessor's status as a wartime decision-making institution, and did not take responsibility for military command, and never got rid of the hassle of day-to-day administrative affairs. Chiang Kai-shek continued to strengthen his own think tank team and staff organization by setting up the secretarial office of the Supreme National Defense Council, and reorganizing the specialized committees. The creation of the Supreme National Defense Council objectively strengthened Chiang Kai-shek's individual centralization of power.

**Inner-Party Election Campaign: The Local Election of the Kuomintang during the War of Resistance and the Struggles between Different Factions** ..... *Liang Xinlei* (17)

In 1924, after the Kuomintang reorganized itself following the example of Russia, the organizational principle of democratic centralism required that the Party headquarters at all levels must be directly elected. Subsequently, the relationship between the Kuomintang and the CPC broke down, and the situation in North China disturbed, resulting in the practice of electoral system to go through twists and variations. At the beginning of the War of Resistance, the Kuomintang had once explicitly suspended provincial and county elections. Although the election system had been reopened soon after, the electoral system had become a tool of factional struggles within the Party. Among them, the competition between Zhu Jiahua Clique and the CC Clique in the local party headquarters was the main line, and also mixed with struggles among the Three People's Principles Youth League, the Political Science Clique and local power groups. Under the cover of the inner-party democratic coat, all parties, in order to win the election, did not hesitate to overstep the system and arrange and manipulate the elections. In the end, the restoration of the electoral system failed to revitalize the Party affairs, but rather led to the complete openness of contradictions among different factions in the Party, and the chaos of the local power order, resulting in the Kuomintang into a more precarious situation.

**The Prosecutors in War Zones during the War of Resistance against Japanese Aggression—The Kuomintang Secret Service Personnel Engaged in Judicial Works** ..... *Li Zaiquan* (37)

**A Historical Exploration of the Rectification Movement of the Party Committee in Taihang District of the Communist Party of China, 1942 – 1945** ..... *Zhao Nuo* (52)

The Rectification Movement during the War of Resistance is an important turning point in the history of the CPC. The Rectification Movement in Taihang base area is regarded as a typical one in various Anti-Japanese base areas in North China. Affected by the external environment and other factors, the Taihang Rectification Movement initially presented a state of "delaying;" under the direct push of the higher-level party organizations, the Taihang base area eventually spread