

# 党政关系：国民党党治在地方层级的 运作（1927～1937）

王奇生

1924年，国民党仿照苏共体制自下而上建立了一套新的党务组织系统。1928年后，国民党一党独掌全国政权，在“训政”体制下，其党务组织系统与行政组织系统双轨并进。中央党部之下依次设立省党部、县党部、区党部和区分部，分别与省、县、区、乡等行政系统相对应，形成一种双重衙门体制：这是中国有史以来政治控制体制由单轨制向双轨制的重大转变。这一转变至少在两个方面与传统中国官僚体制明显区别开来：一是政权的“组织成本”成倍增长，官僚机构和官僚队伍急剧膨胀；二是政治系统的运作方式发生改变，党政双重衙门之间的互动格局，有别于传统单一官僚机构的运作，其政治控制力度比以往任何时候都更加严密。这是近百年来中国政治体制由帝治到党治，由王朝体制向党国体制转型嬗变的一个重要表征，亦可谓为中国政治制度史上“千年未有之变局”。

对任何一个政党而言，争取执政均是其首要的政治目标，而如何执政以及其掌控政权的广度和深度，则是考察和衡量一个政党党治模式和党治特征的重要表征。国民党党治政权建立以后，党的组织系统与各级行政机构之间究竟处于一种什么样的权力互动关系，是本文关注的焦点所在。鉴于以往学术界较多地关注国

民党党治在中央层级的运作而忽视其地方党政关系形态<sup>①</sup>，本文主要以战前国民党直接控制地区（以苏浙为主）的省县政权为考察对象<sup>②</sup>，着重剖析地方党部与地方政府之间的权力互动关系，探讨这个时期国民党党治在地方层级的实际运作情形，在此基础上，进一步分析战前国民党对政治资源的实际控制程度，以考察训政前期国民党党治的力度和特征，并展示从王朝政治体制向政党政治体制的转型过程中，外来党治模式的导入、变异以及近代中国地方政治组织变迁的历史轨迹。

## 一 地方党政关系的制度演变

对国民党而言，党政双轨体制具体如何运作，因在中国尚属创举，并无先例可循。1924年国民党改组以前，在其势力控制下的广东，党政人事基本上是相通的。在“粤军回师”成功后，中国国民党广东支部于1921年1月在广州成立，孙中山任命粤军总司令陈炯明为广东省长兼广东国民党支部长。当陈炯明委派各县国民党分部长时，分部长大多由县长兼任。此时国民党并未在行政系统之外另立独自の党务组织系统，而是依附于原有的行政系统之下。党组织也未掌握实际行政权力。<sup>③</sup>

1924年国民党改组后，借鉴苏共体制建立党务组织。其后，广东统一，两湖江西等省相继纳入国民党控制之下。至此，地方党政两个系统之间应建立一种什么样的权力互动体制以利于地方

① 以往研究所见相关论文主要有郑祖安《二三十年代上海市政府横向关系初探》，《学术月刊》1994年第3期；钟声、唐森树：《论南京国民政府训政时期的地方党政关系》，《益阳师专学报》1998年第2期；《试论南京国民政府训政前期的地方党政纠纷》，《史学月刊》1999年第2期。

② 地方实力派控制下的“边缘”省区的党政关系将另文探讨。

③ [日]深町英夫：《改组前后中国国民党的基层组织》，《近代中国》（台北）第129期，1999年2月。

政治的良性运行，成为国民党中央所面临的一个新问题。孙中山在世时对此未作具体筹划。1926年1月24日，广州国民政府通告国民党所属各党部不得干涉地方财政和一切行政。通告称：“国民政府基于以党治国之精神而成立，凡政府所举措，皆本于党之主张。最高党部代表本党对于政府施行指导、监督，其余各属党部及各种人民团体对于政治问题，固有自由讨论及建议之权，而对于财政收入及一切行政事项，不容直接干涉；否则破坏行政统一，纪纲不存，国无以立。”<sup>①</sup>这一通告表明，国民党最初所设计的党政关系模式，只打算在中央一级实行直接党治，而在地方则保持行政权的统一和独立性，不允许地方党部直接干涉地方行政。

但这一规定不久即被修正。1926年10月，国民党中央召开各省区联席会议，正式通过《省党部与省政府之关系议决案》，规定省级党政关系视各省情形不同而分为三种办法：①省政府在省党部指导之下；②省政府在中央特别政治委员及省党部指导之下；③省政府与省党部合作<sup>②</sup>。这三种办法中前两类均是以党治政；后一类是党政合作。前两者是统属关系，后者是平行关系，而其重心逐渐倾向于地方党部对地方政府的指导。同年11月，国民政府又公布《修正省政府组织法》，内中第一条规定：“省政府于中国国民党中央执行委员会及省执行委员会指导监督之下，受国民政府之命令，管理全省政务。”<sup>③</sup>这一规定实际将省政府置于三重指导监督之下，其中省党部居其一。至此，省级党政关系体制明确地被划一为省党部指导、监督省政府的的关系，亦即党政统属关系。

① 中国第二历史档案馆编《国民党政府政治制度档案史料选编》（下），安徽教育出版社，1994，第260页。

② 《国民党政府政治制度档案史料选编》（下），第546页。

③ 《国民党政府政治制度档案史料选编》（下），第547页。

这个时期，在国民党党军克服区域内，一般先设立省党部，然后才成立省政府。在正式省政府成立之前，一般组织临时政治会议作为该省过渡性的政治指导机关，如湖北、江西、浙江、上海等均是如此<sup>①</sup>。该时期国统区内设立省政府的只有少数几省。有关资料显示，在这些省区内，省党部大多能指导和监督省政府，特别是在中共党员主控下的省党部，这种指导监督更能切实执行。如在湖南，省党部权力很大，省政府处于从属地位。夏曦在国民党二届三中全会上所作的《湖南政治党务报告》中即称：“省党部对于湖南一省政治，均有一定政策，从政策上逐渐取得一省政治之领导地位”；“对于省政治之措施，省党部均能居指导地位”；“凡关重大问题，省党部有所决议，省政府即予执行；省政府有所疑难，亦必函请省党部决议”<sup>②</sup>。这个时期，省政府多由省党部筹备组建，省政府委员亦多由省党部委员兼任。如1927年4月10日湖北省政府成立时，省党部执行委员董必武、徐谦、孙科、李汉俊、张国恩、孔庚、邓初民和监察委员邓演达均当选为省政府委员。各厅厅长除财政厅长外，均由兼有省党部委员身份的政府委员担任。省党部与省政府基本上是一班人马。<sup>③</sup>省政府成立前夕，省党部发布训令，训勉省政府澄清吏治，打倒土豪劣绅，实行农工政府<sup>④</sup>。“训令”本身亦说明该省党部对省政府的关系是前者指导监督后者的关系。再从该时期湖北省党部实际所行使的职能来看，上自组建政府，下至妇女放足，权力辐射到政治、经济、文化教育乃至社会生活的各领域，

① 陈惠芬：《北伐时期的政治分会——中央与地方的权力纠葛》，《台湾师范大学历史学报》第24期，1996年6月。

② 蒋永敬编《北伐时期的政治史料》，台北正中书局，1981，第332～334页。

③ 曾成贵：《国共合作的国民党湖北省党部略史》，载陈本立主编《湖北历史文化论集》，中国档案出版社，1998，第238页。

④ 《中国国民党湖北省执行委员会对湖北省政府成立训令》，《汉口民国日报》1927年4月10日。

几乎无所不在。

大革命时期的县级党政关系，广州武汉国民政府未作出统一规定，各地情形参差不齐。有的地方，县政府绝对服从县党部的指导。如在江苏，“党部言在必行，县长唯命是听……民众把党部看作万能”<sup>①</sup>。在湖北的一些县，县政府主动表示服从县党部的决议案；县署人事经县党部决议通过后始能任用；县府财政亦受县党部监督<sup>②</sup>。在湖南，1926年10月召开的湖南省国民党第二次代表大会通过《关于市县党部与县长之关系决议案》，规定：“县长与市县党部立于同等地位，遇事以协商形式解决，惟本党采以党治国，因此县长须尊重市县党部之地位，接受其指导监督。”<sup>③</sup>但在广东的一些县，县政府要求县党部仰承其意旨，而且县党部每为县长大人所攻击<sup>④</sup>。广东省党部曾一度拟定《县市党部与县市政府关系案》，规定前者在省党部指挥下监督后者。但政治会议广州分会否决了这一决议案<sup>⑤</sup>。由此而言，这个时期苏、鄂、湘、粤四省的县级党政关系大致呈现出三种不同的模式：一是以党统政；二是党政制衡；三是以政治党。不过，在更多的情况下表现为党部凌驾于政府之上。

由于这个时期地方党政关系尚处于探索和调适阶段，没有形成统一模式。在省一级，党政关系大致由倾向于党政分开向以党治政的方向发展，权力配置更多地向党部倾斜和集中，甚至演为以党代政的趋势；而县级党政关系则依各省情形而呈现出不同的格局。总体而言，这个时期地方党部比地方政府显得更具权威。

① 《怎样消弭各县的党政纠纷》，《江苏党务周刊》第4期。

② 《崇阳县之最低政纲》、《武昌县党部第一次代表大会决议案》，《汉口民国日报》1927年1月6、11日。

③ 中国国民党湖南省党部编印《中国国民党湖南省党部第二次全省代表大会宣言及决议案》，1926年10月，第50页。

④ 李朴生：《现在本党最重要的问题》，《广州民国日报》1927年3月10日。

⑤ 《县市党部与县市政府关系》，《广州民国日报》1927年2月16日。

值得注意的是，作为国民党组织和政治顾问的鲍罗廷以俄国革命经验来观察这个时期国民党的党政关系时，认为党的权力还不够大，党的领导作用没有很好发挥。他强调党应该决定乡政府、县政府、省政府、中央政府如何进行，不仅要决定总的方针政策，而且要具体指导各级政府的实际工作，比如他认为各级政府的财政税收都应该在党部的决策范围<sup>①</sup>。但鲍这一强化党权的建议未被国民党完全采纳。

1928年后，国民党逐渐由一个区域性的执政党发展成为一个全国性的执政党，同时宣布在全国实施训政。训政时期，国民党在中央一级明确规定以党治政，在地方一级，则改变了大革命后期倾向于党部指导监督政府的原则，代之以党政分治制衡体制。1928年8月，国民党二届五中全会通过《各级党部与同级政府关系临时办法案》，规定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，转咨上级党部办理<sup>②</sup>。寻味这两条规定的涵义，地方党部与地方政府各自独立，自成系统，两者的地位不分轩轻，平行并存，相互制衡。这意味着在同一地方层级事实上存在着两个互不统属的官僚衙门。

这一规定大约缘自国民党在制定训政纲领时所立下的一个基本原则，即中央政治委员会（简称中政会）是“党与政府间惟一之连锁”<sup>③</sup>。这一原则可以理解为除了中政会这个连锁机关外，在中央以下的各级党部与各级政府之间，是没有连锁关系的；党

- 
- ① 《鲍罗廷在中国的有关资料》，中国社会科学出版社，1983，第174~175页。
  - ② 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，第786页；鲁学瀛：《论党政关系》，《行政研究》第2卷第6期，1937年6月。
  - ③ 胡汉民：《训政大纲提案说明书》，《胡汉民言论集》第2集，三民公司，1928，第6~7页。

对于政府的指导监督，只能通过中政会传达于国民政府，然后由国民政府指导地方政府。除此之外，地方党的机关对于同级政府机关是不容许发生直接的指导监督关系的。以《省组织法》的变迁为例，1926年11月颁布的《省组织法》明白规定“省政府于中国国民党中央执行委员会及省执行委员会指导监督之下受国民政府之命令管理全省政务”，到1927年7月修正时删除了“省执行委员会”，1927年10月再修正时又删除了“于中央执行委员会的指导监督之下”，而代之以“依中国国民党党义”，到1930年2月更将“依中国国民党党义”的条文改为“依国民政府建国大纲”<sup>①</sup>。由此一来，不仅省党部与省政府之间不存在直接的权力隶属关系，连国民党中央执行委员会也不能直接向地方政府发号施令，而必须通过中政会和国民政府实行间接指导。这种间接指导主要是一种国家大政方针政策的政治指导，而非对政府行政过程的具体领导。

国民党中央的根本认识是：“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。”国民党中央明白指出：“党权高于一切，乃指中央党权而言。”<sup>②</sup> 意谓地方党权不能凌驾于地方政权之上。事实上，即使是中央党部和中央委员也不能直接干预地方行政事务。如1931年1月国民党中央常会通过的《中央委员分区视察办法》规定：中央委员到各地视察和考察时，只负责指导地方党部的党务工作，不考察地方政务；只有兼政治会议委员的中委，于视察时得参加各该地的政府会议<sup>③</sup>。显然，这个时期国民党中央处理地

① 陈之迈：《中国政府》第3册，商务印书馆，1946，第6页。

② 《指令浙江省执行委员会》，《中央党务月刊》第16期，1929年10月；《支那中央政况关系杂纂——国民党关系》，日本外务省外交史料馆档案，卷号：A/6/1/1/2/2。

③ 《中国国民党中央委员分区视察办法》，《中央党务月刊》第30期，1931年1月。

方党政关系的要旨是以党政分开为原则，党部与政府分属两个独立的系统，双轨运行，两者之间不存在直接的权力隶属关系。

国民党中央所设计的这样一种地方党政关系原则，最初遭到地方各级党部的强烈反对。地方党部执著于“党权高于一切”的观念，力图将地方行政纳入地方党部的直接指导和控制之下。在党部看来，政权是国民党“诸先烈流热血，掷头颅所换来的”，党权应该高于一切<sup>①</sup>；党权既然高于一切，地方党部理所当然高于地方政府，应该指导和监督地方政府。他们声称：“训政之时，以党权代民权，则政权属于党，治权属于政府，即党行其权，政府尽其能，是谓党治。”<sup>②</sup>为此，各地党部在训政初期提出了一系列如何在省县实施“以党治政”的建议和提案。概而言之，这些建议和提案主要包括如下几个方面：在省县党部内，应仿照中央政治会议形式设立地方政治会议以控制政府；在训政时期，党既然代表人民行使四权，省县政府所制定的一切法规、施政方针和预算案、决算案应由省县党代表大会通过施行或审核；省县党部对同级政府应该有质询权和弹劾权；省县党的代表大会对于同级政府应有罢免、创制和复决权；省长和县长应分别由全省党员和全县党员直接投票选举和罢免；党的各级监察委员会对于同级政府官吏违法或犯罪时，得按情节轻重，提出质问、警告或弹劾；荐任以上官吏，均须交其所属党部审查合格，方得任用；各级政府增加人民负担时应先征得同级党部的同意<sup>③</sup>。

在国民党训政初期，各地地方党部的气焰一度十分嚣张，以党揽权达到了惊人的地步。据国民党党报报道，各地党部“好似

① 《党务消息》，《广州民国日报》1929年1月1日。

② 《市党部监督市政府办法》，上海《民国日报》1930年3月5日。

③ 《解释以党治国之意义并确定以党治国之方式案》；彭学沛：《党和政府的关系》；《训政时期党与政府工作之规定案》，分别见《中央日报》1928年7月31日、8月6日、10日。《指令浙江省执行委员会》，《中央党务月刊》第55期，1933年2月。陈之迈：《中国政府》第1册，第32~33页。



当地的太上政府，无论甚么事，不是干涉政府的行政，就是扰乱人民，予人民以不良的影响”<sup>①</sup>；在许多地方，“政府对党部有敢怒不敢言的景象”；“党部自由逮捕人民，甚至令他们站立木笼，并不交政府去执行惩办”<sup>②</sup>；有的地方党部包揽讼事，甚至越权办理离婚案件<sup>③</sup>。一时间，党焰熏天，党部横暴之声喧闻各地。

值得注意的是，对地方党部的专横行为，国民党中央的态度不是纵容，而是严加制止和指责。如蒋介石一再批评地方党部的行为是越权，“各县党部及党员，有许多事不应该去管而去管，不应包揽偏要去包揽，不应干涉偏要去干涉”<sup>④</sup>。汪精卫更痛责这种现象不是“党治”，而是“党乱”<sup>⑤</sup>。对地方党部要求干预行政的各种建议和提案，国民党中央始终抱持稳健慎重的态度，倾向于不将这类权力交给地方党部行使，一再训示省县党部不要直接干预地方行政。国民党中央认为，检举公务员失职是监察院的专责，各级党部并无检举公务员失职违法之权；增加人民负担属于政府行政范围，不必征求同级党部的同意；省县党代表大会乃党的权力机关，而非直接指导政治的机关；省县党代会有关省政县政的决议，只能建议于同级政府，不能强制同级政府执行，同级政府有自由取舍和抉择之权；省县党部的委员不应列席同级政府会议，以免混淆党政系统；政府机关人员之选举，毋庸同级党部监选；各级党部不得干涉接受和批答民刑诉讼案件；各县司法行政事务，应由各该县县长依法处理，县党部绝对不许干

① 孙科：《办党的错误和纠正》，《中央党务月刊》第29期，1930年12月。

② 蒋介石：《党政须团结一致革命方能成功》，《中央周报》第38期，1929年2月。

③ 厦门领事给外务大臣的报告（昭和5年11月12日），见《支那中央政况关系杂纂——国民党关系》，日本外务省外交史料馆档案，卷号：A/6/1/1/2/2。

④ 蒋介石：《在浙省党部对党政人员之训词》，《大公报》1931年4月17日。

⑤ 汪精卫：《党治之意义》，《三民半月刊》第3卷第12期，1930年2月。

预；各级党部不得对党外团体用命令式公文<sup>①</sup>。在人事权力上，党部也无权干涉对各级官吏的考查和任命。除了政务官规定必须由中政会议决任命外，其他各级地方政府官吏均不由党部选拔考核。

按国民党总章规定，省县党部的监察委员会有权稽核同级政府的施政方针及政绩是否根据国民党的政纲和政策<sup>②</sup>，但据国民党中央执行委员会的解释，党部的这种稽核权并非意味着地方政府的方针政策必须事先通过同级党部的核准才能施行，实际只是一种事后的知悉权而已<sup>③</sup>。

在党政人事关系上，国民党中央高层的党政主要角色基本上是相叠的。而在地方，党政人事在多数情况下是分开的。南京政权建立后，国民党中央反对地方党部直接干涉行政，规定除特殊情形外，地方党部委员一般以不兼任地方政府职务为原则。以1934年各省市党政人事为例，在统计的25个省市中，江苏、安徽、湖北、四川、福建、河北、山西、陕西、青海、天津等10个省市均没有党政委员兼职，其他省市党部委员兼任政府委员的比例亦甚低。其时党政首脑相兼的省市，大多属于地方实力派控制的省份，或只在名义上奉国民党“正朔”的“边缘”省区。因为这些省区国民党的组织力量无法有效地渗入。有的地方实力派拒绝国民党中央向其省区派遣党部委员，驱逐甚至杀害国民党中央委派的党务人员。在这种情况下，国民党中央党部只好将省党部委员的头衔加在地方实力派的头上，或让地方实力派自

① 《指令浙江省执行委员会》、《指令湖南省党务指导委员会》、《函浙江省执行委员会》、《指令河北省党务整理委员会》，分别见《中央党务月刊》第15、16、48期，1929年9月、10月、1932年7月；《浙省划清党政界限》，《中央日报》1928年5月9日；陈之迈：《中国政府》第1册，第33~34页。

② 中国国民党中央执行委员会党史史料编纂委员会编《中国国民党年鉴》（民国18年），第465~466页。

③ 参见《上海市年鉴》（民国24年），“党务”篇。

行委任党部委员。地方实力派也乐得披上国民党党部委员的“合法”外衣。对国民党中央而言，这既是一种羁縻，更是一种无奈。

表 1 国民党省市级党政人事兼职统计 (1934 年 12 月)

省 别	党政兼职情况	党政兼职占省市党部委员的比例
江苏、安徽、湖北、四川、福建、河北、山西、陕西、青海、天津	无	0
浙 江	许绍棣：省执委委员兼省政府委员和教育厅长	5%
江 西	熊式辉：省监委委员兼省政府主席	5%
湖 南	何 键：省执委常委兼省政府主席 黄家声：省执委常委兼省政府委员 刘建绪：省监委委员兼省政府委员	15.8%
广 东	林云陔：省执委委员兼省政府主席 林翼中：省执委委员兼省政府委员和民政厅长 黄麟书：省执委常委兼省政府委员和教育厅长	15.8%
广 西	黄旭初：省执委常委兼省政府主席 王公度：省执委常委兼省政府委员 李任仁：省执委委员兼省政府委员	17.6%
贵 州	王家烈：省指委常委兼省政府主席 蹇觉苍：省指委委员兼省政府委员	28.6%
山 东	韩复榘：省执委常委兼省政府主席 张苇村：省执委常委兼省政府委员	10.5%
甘 肃	朱绍良：省整委委员兼省政府主席	14.3%
宁 夏	马鸿逵：省指委委员兼省政府主席 冯延铸：省指委委员兼省政府委员和民政厅长	40%
绥 远	潘秀仁：省执委委员兼省政府委员和教育厅长	8.3%

续表 1

省 别	党政兼职情况	党政兼职占省市党部委员的比例
察哈尔	宋哲元：省指委委员兼省政府主席 秦德纯：省指委委员兼省政府委员和民政厅长	28.6%
新疆	朱瑞墀：省指委委员兼省政府委员和财政厅长	14.3%
南京	赖琏：市监委委员兼市政府秘书长	5.6%
广州	刘纪文：市执委委员兼市长 陆幼刚：市执委常委兼市政府委员和教育局长	10%
上海	潘公展：市执委常委兼市政府委员和教育局长 吴醒亚：市执委常委兼市政府委员和社会局长 俞鸿钧：市监委委员兼市政府委员和秘书长	14.3%

资料来源：①中央统计处编《中国国民党直属中央之各党部委员名册》（1934年12月），第1~5页；

②刘寿林、万仁元等编《民国职官年表》，中华书局，1995，第685~1006页。

注：战前国民党各地方党部名称不一，上表所列为简称，其相应全称是：执委：执行委员会；监委：监察委员会；指委：指导委员会；整委：整理委员会。

以上大致勾勒出国民党训政前期的地方党政关系形态：机构分开，职能分开，人事分开。地方党部和地方政府分属两个不同的组织系统，分别由国民党中央党部和国民政府领导；党只管党，即使是中央党部也不能直接向地方政府发号施令，而必须通过中政会和国民政府。地方党部与地方政府处于一种互不统属，互不干涉而互相监督的地位。

国民党为什么在中央实行以党统政，在地方实行党政分开这样一种独特的党治模式？从这个时期国民党上层精英人物的政治理念看，国民党在地方推行党政分开，一个重要的出发点是希冀地方行政系统能独立有效地行使管理职能，以免地方党部介入行政事务而造成地方政治的紊乱。蒋介石在1928年8月召开的国民党二届五中全会上，曾提出《拟请规定党部与政府及政府与民众之关系及其职权案》。在这一提案中，蒋介石提出“约法三

章”，其中之一便是“党员党部决不能直接干涉或处理行政”<sup>①</sup>。按理在一党专政体制下，党员对政治资源的垄断和党部对行政机关的统制，是确保和强化执政党地位的一个重要手段。而蒋却要求将党员与行政人员分开，各司其职，党员立于行政人员与民众之间，一方面指导民众，一方面监督行政人员，但不允许直接干政。

不仅蒋如此，作为国民党训政制度设计者的胡汉民亦秉持同样理念。胡坚称：“党部断不能干预行政。因为干预行政，政府党部就变成了双重衙门。党部的责任只在深人民间，去指示人民、领导人民以辅佐政府之不及。”<sup>②</sup>在蒋和胡的理想中，党是政府与民众之间的桥梁和纽带，党协助政府推行政令，负责教导人民，训练人民。比如地方自治一事，实行地方自治乃政府的工作，宣传领导人民去做，使人民懂得自治的道理，乃党部的责任。另一方面，党部还肩负着将基层民众的意见和不满上达给国家领导层的责任。在某种意义上可以说，蒋胡期望于国民党党员的，有似传统绅士在皇权政治下的角色，既令其通官民之邮，又不让其直接干预政治。

在此之前，蒋介石曾提出过党控制国家并不意味着党员应该垄断政权的观点。蒋在1926年8月的一次讲话中称：“‘以党治国’这句话，不是说我们党员统统做官，统统到政府里面去治国，而是要拿党来做中心，根据党的主义、政纲、政策决定了政治方案，交给政府去实行。党不是直接施政的，是透过政府做发号施令的机关。”<sup>③</sup>建都南京后，蒋在1928年7月的一次讲话中

① 另外两点为“军队除国防及剿匪外，决不用于内战”和“绝对制止示威游行、群众大会与政治罢工”，见中国国民党中央秘书处编印《中国国民党第二届中央执行委员会第五次全体会议纪录》，1928年9月，第162~163页。

② 《胡汉民自传》，台北传记文学出版社，1981，第106页。

③ 蒋介石：《党员的责任和地位与组织纪律之重要性》，张其昀主编《先总统蒋公全集》第1册，台北中国文化大学出版社，1984，第518页。

再次强调“以党治国，并不是说以党员治国，是以党义治国”<sup>①</sup>。蒋的这一观念可能来自孙中山<sup>②</sup>。不过两人的出发点未必一致。蒋之反对党员和党部直接干预行政，可能还有另一深层原因，即他在很长时间内对党部和党员的不信任。自孙中山逝世后，蒋介石与胡汉民、汪精卫和中共为争夺国民党的最高领导权，展开了长时间的较量。在这场较量中，蒋介石主要控扼军权，而对方则力图以党权来制约其军权。在很长一段时期里，蒋视党权为他扩张军权的障碍。即使在南京政权建立以后的数年间，南京中央对地方党部的控制能力甚为薄弱，不少地方党部和党员时常与蒋介石主导下的南京中央相龃龉。改组派在国民党地方组织中一度拥有广泛的党员群众基础即为明证。在国民党“三大”前后，一些地方党部和大批左派国民党青年聚集在改组派的旗帜下公然向南京中央权威挑战。国民党“三大”代表之所以由南京中央指派而非由地方党部选举产生，亦即因蒋介石和南京中央担心无法控扼地方党部的行为而不得不采取的应变措施。1931、1932年之交，蒋介石第二次下野。他总结下野的深刻教训之一，即为“本人无干部，无组织”<sup>③</sup>。蒋所谓“无干部，无组织”，意为各级党部和多数党员尚未信奉和效忠于他的个人权威。

再者，国民党训政初期，其党员大多是大革命后期新加入的知识青年。据1929年统计，29岁以下的党员占国民党党员总数的56.1%；从入党时期看，1926和1927年入党者占79.3%<sup>④</sup>。蒋介石认为，这些年轻党员见识浅，好冲动，言行幼稚激进，染

① 蒋介石：《中国建设之途径》，《先总统蒋公全集》第1册，第558页。

② 参见孙中山《国民党党员不可存心做官发财》，《孙中山选集》第1卷，人民出版社，1956，第463~464页。

③ 引自杨天石《九一八事变后的蒋介石——读蒋介石〈日记类抄〉》，《庆祝抗战胜利50周年两岸学术研讨会论文集》上册，台北中国近代史学会及联合报系文化基金会1996年编印，第37页。

④ 《中国国民党年鉴》（民国18年），第747、756~757页。

有共产党的作风，又缺乏行政管理经验，大革命时期“过火”的群众运动除了共产党的煽动外，也是青年国民党党员自身行为幼稚的结果。即使在“清党”以后，蒋仍然认为共产党的“余毒”尚在多数青年国民党员中留存。他说：“我们一班党员，要自己知道我们一定有很幼稚的言行，我们既无十分经验，又在目前共党势力尚未消灭之时，不知不觉之间，免不了会袭用共党的手段和政策。”<sup>①</sup> 鉴此，蒋介石不敢放任他们入仕从政，而宁可汲纳一批保守老成而“富有政治经验”的北洋旧行政人员参加新政权。蒋介石一再强调，如果将国家大事交给这些年轻人，“直是以国家、社会全体之生命作儿戏之试验品”<sup>②</sup>。这一点，不只是蒋介石个人的看法，也代表了当时在国民党内掌权的一批自居元老者们的心态。在他们的认知中，“凡行政人员皆老成，凡办党同志皆幼稚”<sup>③</sup>。

事实上，即使在1927年“清党”以后的三四年间，仍有为数不少的左派国民党青年和基层党部在地方从事激进的社会改革工作，如打倒土豪劣绅，破除封建迷信，提倡“二五减租”等。相比之下，各级地方政府则大多显得稳重和保守。其时，保守的地方政府与激进的地方党部之间常常发生激烈的矛盾冲突<sup>④</sup>。而南京中央则不希望用激进的方法来解决国家的社会经济问题。他们认为，执掌全国政权以后，国民党的工作重心应由破坏转为建设，而年轻激进的国民党员和地方党部的不断煽动，破坏了社会

① 蒋介石：《党政须团结一致革命方能成功》，《中央周报》第38期。

② 荣孟源主编《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（上），第512页。

③ 《浙江党务指委会对五次全会的建议》，《中央日报》1928年8月3日。

④ 参见郑康模《浙江二五减租之研究》，萧铮主编《民国时期中国大陆土地问题资料》第65辑，台北成文出版社，1977；〔美〕盖斯白著、徐有威译《从冲突到沉寂：1927～1937年间江苏省国民党》，《史林》1993年第2期；〔日〕三谷孝：《南京政权与“迷信打破运动”（1928～1929）》，《历史学研究》（日本）第455号，1978。

的安定，妨碍了政府的建设性工作。蒋介石当时最主要的着眼点，是如何实现由北洋政权向南京政权的平稳过渡。在他看来，保守现状是维持稳定的第一因素。而要保守现状，宁可援用老成稳重而“富有政治经验”的北洋时代的旧行政人员，而不敢任用鲁莽激进的年轻国民党员。何廉回忆：“当北伐进入高潮，委员长逐渐控制政治权力后，他得在那些有政治事务经验的人员中寻求帮手。由于CC系人员太年轻，太没有政治经验，委员长不能指望CC系应付错综复杂的情势。黄埔系人员也太年轻，而且专门处理军务。因之，当北伐到达南昌时，委员长开始从CC系和黄埔系之外物色有经验的人帮忙，他转向北洋政府中经验丰富的人。”<sup>①</sup>何廉之说并非无据。蒋介石在南京政权初建时曾感叹说：“今之行政机关所最难者，不用一旧有人员，则手续多有不便；用一旧有人员，则旧有之积习，照随之而入。”<sup>②</sup>蒋所指的“手续”，实际上也就是何廉所称的“政治经验”。在这种两难之下，蒋宁可选择后者。因为后者虽然带来旧的积习，却能保证新政权在传统官僚轨道上平稳运行。这无疑也是他们不愿地方党部直接干预行政的一个重要考量。

## 二 地方党政纠纷与党权低落

国民党推行党政分开的地方党治体制，其间因素虽然复杂，但并非有意淡化其一党专政，使其政治体制朝着民主政治的方向迈进。只是它始料未及的是，正是这种党政分开的地方党治体制，在很大程度上削弱了国民党的党治权威和党治基础。

党政分开首先从体制上莫立了地方党政之间相互颉颃和矛盾冲突的基础。训政时期，国民党地方党政关系一直处于紧张

<sup>①</sup> 《何廉回忆录》，中国文史出版社，1988，第211页。

<sup>②</sup> 《蒋介石演说军队党化》，《盛京时报》1928年8月18日。



对峙的局面。在战前，地方党部与地方政府之间的矛盾冲突几乎在国民党控制下的省县两级政权中普遍存在。孙科当时即指出：“各省省党部，各县县党部，没有一个党部不是和同级政府发生冲突，不过多少而已。”<sup>①</sup> 蒋介石也承认：“无论哪一省，党部与政府都常有意见和冲突，因此党务不能发达，政治亦受障碍。”<sup>②</sup> 尤其在国民党执掌全国政权的最初几年里，地方党政之间的冲突非常激烈，有些地方甚至由文斗演为武斗，双方剑拔弩张，各不相让，在战前国民党地方训政史上写下了混乱不堪的一页。直至抗战时期，蒋介石对地方党政之不能融洽，仍痛心疾首地说：“这是本党十几年来无事可成的一个最大的原因！”<sup>③</sup> 地方党政冲突和派系斗争一直是困扰国民党党治的两大顽症。

导致地方党政冲突的原因是多方面的，而其根源则主要在体制上。当国民党政治体制由传统的官治单轨制转变为党政双轨制时，本身即潜伏着双重衙门之间难以调和的矛盾。双重衙门体制必然导致机构臃肿，权责不明，行政效率低下和相互争权夺利等弊端。本来在一党专政国家，党具有驾驭政府的法律地位，在这种体制下，政府与党的关系是仰承而非颀颀的关系。但国民党在地方实行党政分治，导致互不统属的党政机关相互对峙。“在党部一方面的人，以为政治机关的人都是腐化分子，同时政治机关的人都以为党部已经恶化”。“办党的人以为非把行政当局攻击一下，甚至对于行政障碍一下，不足以表示党权之高，党员之努力；而行政者，又以若不极端反对办党者的言行，即将受制于党人，不能办一件事，而且有渐趋于恶化的危险，便不能负地方

① 孙科：《办党的错误和纠正》，《中央党务月刊》第29期。

② 蒋介石：《党政须团结一致革命方能成功》，《中央周报》第38期。

③ 引自朱家骅《党务实施上之问题总论》，《中央党务公报》第1卷第3期，1929年7月。

治安的责任”。于是，“一方面腐化，一方面恶化，互相齟齬轧轹，永远冰炭水火”<sup>①</sup>。这是胡汉民对当时地方党政关系情形的描绘。

值得注意的是，当地方党政纠纷发生时，国民党中央每每谴责地方党部，一再训示地方党部不要干涉地方行政。地方党部在嚣张一阵之后，终因缺乏法理制度的支撑，只好放弃以党控政的奢望。然而，放弃指导监督政府的权力以后，地方党部和地方政府的地位很快发生逆转。“地方党部之权力日削，地方政府之气焰日高。”<sup>②</sup>地方党部名义上与地方政府平起平坐，实际上逐渐沦为地方政府的附庸。据当时研究地方政治的学者观察，1931年以前，省党部对省政府尚有相当的监督权；1931年以后，省党部反寄息于省政府<sup>③</sup>。这种情形同样存在于县党部与县政府之间。其时，省政府集一省民政、财政、建设、教育和人事等大权于一身，综理全省政务，机构庞大；而省党部则仅负责一省党务，机构狭小，内部除分设组织、宣传、训练等机构外，没有设立与政府对口的部门，其职责被限定在组织训练党员、宣传党的主义、推行党义教育、宣传引导民众和管理社会团体等方面，其他概不能过问，否则有侵权干政之嫌。

而战前各省国民党党员人数有限，即使在国民党控制较好、党务较发达的长江下游数省，每省党员人数亦不过一二万人，其他边缘省区则仅数千人，甚至数百人<sup>④</sup>。由于国民党组织松懈，党组织对党员没有多大约束力。省党部只能对数十个同样没有实际权力和实际活动的县党部机关发号施令。其时一些地方党务人员愤愤不平地说：“岂知三数年来，本党名为训政，实无殊于退

① 《胡汉民自传》，台北传记文学出版社，1981，第118页。

② 《市党部监督市政府办法》，上海《民国日报》1930年3月5日。

③ 施养成：《中国省行政制度》，商务印书馆，1947，第492页。

④ 中国国民党中央党史史料编纂委员会编印《中国国民党年鉴》（民国23年），第乙38~40页。

听……各省市县党部坐拥虚位，毫无实权，绝不能过问各当地任何政务，偶一置喙，诽谤随之。”<sup>①</sup> 地方党部的权力日趋萎缩，有的县党部只是一块空招牌。

按国民党党章规定，地方党部监察委员会有稽核同级政府施政方针及政绩之权，但据时人观察，这种稽核权“能做到者实最少数”<sup>②</sup>。“各省省县政府之施政方针及预决算等，从未报告省县党部，致省县党部虽欲稽核而无从”<sup>③</sup>。按规定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，由上级党部商请上级政府依法查办。但在实际执行过程中，党部并不能有效地行使对同级政府的监督权。如当县党部将县政府官员违法渎职事实报告省党部，再由省党部转请省政府依法查办时，省政府往往置之不理。政府系统出于部门保护主义，故意抵制来自党部系统的干涉。如江苏省党部根据各地县党部的检举，转请江苏省政府撤换被检举的县长时，省政府一再袒护，不予撤换<sup>④</sup>。

实际上，地方党部不仅不能有效地监督地方政府的施政，反而规定要替地方政府唱赞歌，为地方政府宣扬“政绩”，掩饰地方政府的劣迹和弊漏。根据1929年国民党中央所制定的《训政时期党务进行计划案》，要求各级党部宣传训政方针，促进和协助地方自治工作。其后，又进一步规定地方党部应办理的事业：提倡及促进新生活运动；提倡及促进国民经济建设；提倡领导国民劳动服务；促进地方自治；党义宣传<sup>⑤</sup>。地方党部的职责主要是协助同级政府做一些“提倡”、“促进”和“宣传”之类的工作。

① 《彻底实行以党治国案》，《中央党务月刊》第66期，1934年1月。

② 上海《民国日报》1930年1月1日，“党务”。

③ 《浙省党部执委会议》，《中央日报》1929年8月29日。

④ 上海《民国日报》1929年9月1、2日，“党务”。

⑤ 《训政时期党务进行计划案》、《改订经费预算书支出科目规则第3项》，见《中央党务月刊》第12、92期，1929年7月、1936年3月。

作。党部成了政府和军队的“喉舌”，成了一个向民众空喊口号的宣传机关<sup>①</sup>。

地方党部因没有实际干预和推行地方行政的权力而逐渐丧失了自身独立的政治地位。当时一位省党部官员牢骚满腹地说：“本党差不多变成了政府和军队的尾巴。因为不能监督政府，推动军队，只有依照政府和军队的需要去宣传。政府和军队做了坏事，也只能替他们向民众辩护，甚至民众受了政府、军队和其他恶势力的压迫，向党部申诉，党部也只能说，这是属于行政的事件，那是属于司法的事件，我们不管；或者说，那是属于军事范围的事件，我们没有法子管。”<sup>②</sup> 党部即使有自己独立的政治主张，也必须透过同级政府的力量来推行。而地方政府对于来自地方党部的建议，往往置之高阁，党部亦莫奈之何。

由于地方政府的所作所为和党部的高调宣传常相悖离，使地方党部在民众中的威信日趋丧失。当时有人谈道：“有些地方党部要根据党的主义政纲而为民解除痛苦，军事政治当局设施，不但不能与党部的意志一贯，在党部高倡减租保障民众利益的时候加增民众的负担和压迫。有些地方军队在出发时党部人员正在向民众宣传不拉夫不筹饷，军事人员反乘民众聚听党部人员宣讲的机会，用绳将听讲人民圈住，一一捉去充当夫役，至于不筹饷一层更属碍难照办了。这种行动不但是表示党和军事政治的不连贯，简直是军政当局有意坠失党部的威信。有时且发生党部人员被军队擅捕擅杀的现象，那更不必说了。在这种情形下，党的信用全失，固不待说，而其结果，在积极方面党的政策不能实施，消极方面便引起了民众对于党的厌弃仇恨，把党认作欺骗民

---

① 刘年鸿谈到：“笔者小的时候，听见人说，党部是个写标语喊口号的机关，或是说是个卖嘴巴子的场合。这话反映出了党部工作的不切实际。”刘年鸿：《谈护党救国》，《革新月刊》（长沙）第8期，1947年3月。

② 林乾祐：《今后党务工作方针》，《广东党务旬刊》第1期，1937年7月。

众的交易所，永不兑现的空头支票。”<sup>①</sup>

实际上，地方党部不仅没有多大的政治自主权，连自身的存在也常受到地方军政力量的控扼。如地方党部的经费仰赖地方政府拨发。地方党部稍不遂其意，地方政府即以停发经费相胁迫。在这种情况下，地方党部惟有仰承地方政府的鼻息<sup>②</sup>。

除经费不能独立外，党政人员的薪俸亦相差过远。战前一个省政府委员的月薪为 500 元，外加办公补贴，合计多达一两千元；而一个省党部委员的月薪仅 150 元，尚不及一个省政府科员的月薪（180 元）<sup>③</sup>；在县一级，一个县党部每月的全部经费还不及县长一人的月薪<sup>④</sup>。笔者从国民党江西省党部档案中检阅到一份叫刘已达的党务人员的履历，履历显示，战前一个省党部书记长的月薪尚不及一个县长月薪的一半，大约相当于一个专员月薪的 1/3。

表 2 国民党党政人员薪俸比较

党 职	月 薪	政 职	月 薪
中央党部委员	300 元	国民政府委员	800 元
省党部委员	150 元	省政府委员	500 元
县党部委员	数十元	县 长	300 元

资料来源：王道：《国民党四大问题》，上海三民公司，1927，第 8 页。

- ① 黄季陆：《中国国民党的组织问题》，中国国民党广东省党部宣传部 1928 年印，第 24~25 页。
- ② 参见《中央日报》1928 年 2 月 26 日、4 月 7 日、《广州民国日报》1929 年 1 月 24 日的相关报道。据闻苏俄党的机关经费最初亦由政府机关拨发，导致地方党部无法有效行使指导监督地方政府的职权。其后苏共中央予以调整，地方党部经费脱离政府机关而独立，地方党部的地位从此大为提高。参见〔英〕伦纳德·夏皮罗《一个英国学者笔下的苏共党史》，徐葵等译，东方出版社，1991。
- ③ 《浙省指委会呈请核减党员服务于行政机关者的薪给》，《中央日报》1928 年 7 月 21 日。
- ④ 上海《民国日报》1929 年 9 月 12 日，“党务”。

据闻在北伐时期，党务人员薪俸亦较政府人员为低，但那时地方党部多能有效地行使指导和监督地方政府的权力，故党务人员比政府官吏要威风。到30年代，党部与政府的地位发生逆转。党部在人们的心目中成了一个无权无势无油水的冷衙门。党部的职位远不如行政职位那样令人看重。在当时人们的认知中，地方党部的地位甚至不如民国初年的省县议会<sup>①</sup>。据称那时老百姓视政府职务为“官”，视党部委员为“差委”，认为“差委”不能做宗族交游的光宠。所以“对于党部委员不甚敬仰，对于政府官吏极为敬重”。“对于县党部的执委，与对待县政府的县长，一轻一重，相去几不可以道里计”。故当时人多趋重做官，而不趋重办党。<sup>②</sup>地方党务人员士气低落，地方党部的重要性日趋下降。党部职员一有机会，就千方百计跳槽到政府部门去任职。在一般官僚心目中，办党是虚有其表，往往把办党当做向行政部门过渡的跳板。“县党部的委员，天天想当县长；省党部的委员，天天想当省政府的委员”<sup>③</sup>。一个省党部常委宁肯去省政府机关当一名处长。在湖南，有两位省党部委员同时兼任行政督察专员，后来当两职不能兼顾时，他们主动辞去省党部委员这一较高的虚职，而要求保留行政督察专员这一较低的实职<sup>④</sup>。在湖北，曾任省党部特派委员（与省政府主席同级）的鲁荡平调任河南省政府民政厅长，被朋僚视为明降暗升<sup>⑤</sup>。由于党政职务之间存在着较大的位差，导致人才由党界向政界流动。当时社会上流传着“学而优

① 《民国18年的浙江党务》，上海《民国日报》1930年1月4日。

② 王道：《国民党四大问题》，上海三民公司1927年版，第8～9页。

③ 刘健群：《复兴中国革命之路》，中国文化学会1934年版，第145页。

④ 《五届一六一次常会纪事》，《中央党务公报》第2卷第43期，1940年11月。

⑤ 刘鸣皋：《国民党湖北省党部概述》，《湖北文史资料》第14辑，1986，第65～66页。

则仕，学而不优则党”的说法<sup>①</sup>，正是战前地方党政关系的生动写照。地方党部逐渐沦为一批无聊党官的栖身之所。

表3 党政军各界薪俸比较（刘已达履历）

时 间	服务机关及职位	月薪(元)
1927.10~1928.5	江西省党部秘书	120
1928.6~1930.1	江西省土地局秘书	240
1932.1~1933.7	中央党部干事	170
1934.2~1935.10	军事委员会别动队军法处长	120
1935.11~1936.12	四川简阳县长	360
1938.3~1939.6	江西赣县专署专员	420
1939.7~1941.3	江西省党部书记长	160
1941.4~1943.12	江西省参议会秘书长	420
1944.10	江西省党部委员	360

资料来源：《江西省党务工作人员履历调查表》（1944），江西省档案馆藏，卷号：7/2/82。

随着地方党权的低落，党部人员自身的生命安全亦时常受到军政力量的威胁。其时，党务人员被军队和地方政府擅捕擅杀的现象时有发生。在江苏，省政府民政厅长派军警逮捕省党部委员<sup>②</sup>。在浙江，省政府不顾省党部的反对，决然取消二五减租，并逮捕省党部候补监委兼省党报总编。在安徽，省政府压迫轻侮省党部，省党部委员被殴打，并被捆绑游街<sup>③</sup>。与此同时，县政府打击迫害县党部的事亦层出不穷。仅1929~1930年上海《民

① 高廷梓：《过去党义教育的检讨与今后党德的实行》，《中央周刊》第1卷第21、22期合刊，1939年1月。

② 《1929年江苏省国民党内部的一场派系斗争》，《江苏文史资料选辑》第9辑，1982。

③ 《安徽反动势力摧残党务的真相》，《中央日报》1928年6月6日。

国日报》就连续报道了10多起地方军政人员摧残党务的事件。1929年，驻江苏东海县独立第四旅旅长谭曙卿擅捕该县党部执委，并将其中2人枪杀。这一事件激起全国各省市县党部的共愤。他们一致要求严惩凶手，提高党权。但蒋介石始则漠视，继又将凶手释放，地方党务人员感到心寒气短，有的质问：“岂有鸟尽弓藏之意，不复使有党之存在耶？”有的深叹：“党务工作人员竟不能与一般民众同受司法上之保障，以此言党，党当痛哭！长此以往，若不设法制止，则党务工作人员势必人人自危……瞻念前途，不寒而栗！”<sup>①</sup>在地方党务人员的强烈要求下，国民党中央不得不下令地方政府和军队必须保证地方党务人员的人身安全。在一党专政体制下，党务人员竟成为受人轻侮和贱视的可怜角色。

随着地方党部在地方党政冲突中的弱势和败挫，地方党权日趋低落。党治在地方层级运作中的困境，在相当程度上制约了国民党党权向地方社会的扩张和渗透，自然也制约了国民党党治的深度和力度。

### 三 党员对政治资源的控制程度

党员对政治资源的控制程度，是衡量一个执政党党治力度的又一重要指标。在党治政权下，执政党常以官位和政治录用的优先性来吸引党徒，扩张党势，并通过党员对政治资源的占有，强化执政党的统治地位。

1926年，国民党广东省党部呈请中政会，要求“非本党党员不得在行政机关服务”，希图以法律形式确保国民党党员对政治资源的全面垄断。当时国民政府虽担心“恐开以入党为终南捷径之嫌”，但仍通令各机关，“文职委任以上，武职尉官以上，应

<sup>①</sup> 上海《民国日报》1929年8月16、27日，“党务”。



以本党党员为准”<sup>①</sup>。委任和尉官分别为当时文武官员的最低层级，故这一规定实际上是从制度上确立了党籍作为入仕从政的先决条件。它意味着在国民党控制的地盘，凡想从政做官者，必须先加入国民党。在中国历史上首开入党做官的先河。不过，这个时期国民党党员是否实际垄断了其辖区的所有政治资源，因资料所限，尚不甚明了。

南京政权建立后，一时间党焰熏天，国民党党员要求垄断政治资源的呼声一度非常强烈。他们一再要求国民党中央严格限制非党员入仕。当时，全国各地党部纷纷提出要求限制非党员从政的提案。如有的主张“各级政务官不得以非党员充任，事务官亦尽先用党员”；有的提议全国各种官职均以明了主义之党员同志充任，非党员绝对不用<sup>②</sup>；还有的对孙中山“以党治国”的遗训重新加以阐释。如南京市党部宣称：“属会以为以党治国，即以‘党’治国，所谓‘党’者，包涵主义（信仰）、党部（组织）、与党员（份子）而言。申言之，即以三民主义之信徒，所组织之中国国民党之各级党部，指挥监督各级行政机关，以执行本党之政纲及一切决议案也……实行主义，必先了解主义，而了解主义者，必为党员。若了解主义而不为党员，则为有知识而无信仰之投机分子。”<sup>③</sup>他们振振有词地声称：党员治国与党义治国并不矛盾。

国民党中央对地方党部和党人要求垄断政治资源的呼声持慎重保留的态度。1927年5月16日，刚成立不久的南京国民政府曾颁发一道训令：“政府用人，在不妨碍党权范围以内，不拘有无党籍，选择录用，俾所学所用，各效其长，则人无弃才，政可

① 《国民党政府政治制度档案史料选编》（下），第202～203页。

② 白云梯：《彻底实行以党治国提案》，《中央党务月刊》第66期，1934年1月；鲁学瀛：《论党政关系》，《行政研究》第2卷第6期。

③ 《解释以党治国之意义并确定以党治国之方式案》，《中央日报》1928年7月31日。

具举。”<sup>①</sup>此训令实际打破了广州国民政府的前述规定。

1929年，南京市党部提出“用人先尽党员任用，裁员先尽非党员裁减”。国民党中央批示：“如党员与非党员能力相等，应照所拟办理。”<sup>②</sup>。这表明国民党中央虽规定了党员享有优先入仕的特权，但同时也附加以“能力相等”为前提，没有接受地方党部提出的无条件优先的建议。同年，国民党中央常会又决议：“在训政时期，各级政务官之人选，应以中国国民党党员为限。”<sup>③</sup>据当时对政务官的界定，大致包括国民政府委员、五院院长、副院长及委员、各部部长、各委员会委员长、各省政府主席、省政府委员及各厅厅长、各特别市市长、驻外大使、特使、公使及特任特派官吏等。除此之外，大多数事务官的资格并未规定以党员为限。

1931年12月，国民党中央全会又议决：行政院各部长人选，采用人材主义，不限定国民党员<sup>④</sup>。行政院各部部长属于政务官。此一决议又似乎打破了前此所颁政务官必须以党员为限的规定。

再观这个时期公布的公务员任用法，简任、荐任、委任三级公务员任用资格，每级各有五项，具备其中一项即可。五项资格中党籍居其一，即“致力革命”10年、7年、5年者，可分别出任简任、荐任、委任各职。由此而观，党籍是入仕条件之一，但不是必要条件。

大体上，战前国民党中央和省级政权的关键性职位基本上由国民党党员控制，但似乎没有完全做到政务官以党员为限的规定。据何廉回忆，他于1936年进入南京政府时，政府中党员占

① 国民政府训令天字第14号，1927年5月16日，见铨叙部编《铨叙年鉴续编》，南京大陆印书馆，1934，第212页。

② 《函江苏省执行委员会》，《中央党务月刊》第18期，1929年12月。

③ 《政务官与事务官之界限》，《中央日报》1929年9月1日。

④ 引自《支那中央政况关系杂纂——国民党关系》，日本外务省外交史料馆档案，卷号：A/6/1/1/2/2。

多数，但非党人员也不少。如行政院秘书长、政务处长、外交部一位次长、实业部部长和一位次长、铁道部部长等均不是国民党党员<sup>①</sup>。何廉本人在南京政府任职多年，始终未加入国民党。在地方大员中，先当官后入党者亦不乏其例。1935年，湖北省民政厅厅长孟广澎不是党员。由于孟是政学系分子，CC系控制的湖北省党部为了攻击孟，乃以政务官非党员不能充任为由，要求行政院免去孟的民政厅长职务。其结果，孟由张群和另一名国民党中央委员介绍加入了国民党<sup>②</sup>。吴鼎昌于1937年11月出任贵州省政府主席时，亦非国民党党员，入党是在他当上省主席以后的事<sup>③</sup>。黄郛始终拒绝加入国民党<sup>④</sup>，并未妨碍他的显赫仕途。

检阅战前各级政府公务员的党籍比例，可以进一步了解国民党党员对政治资源的实际控制程度。战前国民政府中央机关公务员中，特任和简任级有党籍的约占一半。特任和简任官多属政务官，由此亦可见政务官以国民党党员为限的规定并未严格执行。同期中央机关荐任和委任级公务员中，有党籍者约占20~40%。总计中央政府机关公务员中国民党党员所占的比例，1929年时为36%，1933年时降至22%，1939年上升到45%。对一个一党独裁的政权来说，这一比例并不显著。

在地方一级公务员中，除行政主管官员（如县长）中党员所占比例较高外，一般公务员中党员比例甚低。南京、上海是战前国民党统治的核心地区，1929~1930年，两市政府机关公务员中，党员仅占10~17%。县政府机关党员则更少。故当时国民党中央认为：“现在政府机关服务人员多非本党党员。”<sup>⑤</sup> 国民党

① 《何廉回忆录》，第198页。

② 刘鸣皋：《国民党湖北省党部概述》，《湖北文史资料》第14辑，第62页。

③ 徐友春主编《民国人物大辞典》，河北人民出版社，1991，第365~366页。

④ 费正清主编、章建刚等译《剑桥中华民国史》第2部，上海人民出版社，1992，第160页。

⑤ 《函国民政府》，《中央党务月刊》第29期，1930年12月。

党报对此更深有感慨地说：“在党治下之政治机关，党员人数如此少数，实有失党治之精神。”<sup>①</sup>

表 4 国民党党员在中央机关公务员中所占的比例

单位：%

统计年度	特任	简任	荐任	委任	派用	综合比例
1929	48.2	50.0	40.2	29.6	23.8	36.3
1933		47.3	33.4	19.3		22.0
1939		54.6	42.7	44.3		45.0
1941		84.0	78.3	59.5		64.4

资料来源：1929年数字见立法院统计处编《统计月报》第1卷第9期，1929；1933年数字为中央甄别合格的公务员统计，见铨叙部编《铨叙年鉴续编》（民国20～22年），南京大陆印书馆1934年版，第443～446页；1939年数字为行政院所属各部会公务员统计，见《行政院所属各部会人事概况》，载《行政评论》第1卷第5、6期合刊，1940；1941年数字为任用审查合格公务员统计，《铨叙部统计年报》（1941），中国第二历史档案馆藏，卷号：27/785。

表 5 国民党党员在地方公务员中所占的比例

	南京市 政府机关 (1929)	上海市 政府机关 (1930)	江苏吴县 政府机关 (1930)	湖南省 各县县长 (1935)	湖北省 各县县长 (1935)
党员占该机关 全体公务员比例	10.9%	17.2%	8.8%	49.3%	61.4%

资料来源：上海《民国日报》1929年11月1日、1930年1月25日、1930年8月29日；《监察院湖南湖北监察区监察使署24年度年刊》，该署1936年编印，附表。

总之，战前国民党党员对政治资源的控制，尚未达到独占垄断的程度。那时事务官有无国民党党籍，固无关紧要；即使在政务官中，非党员亦占有相当的比例。论者有谓国民党籍是供职国

① 《民国日报》1930年8月29日上海，“党务”。

民政府机构的先决条件<sup>①</sup>。这一说法显与事实不尽相符。

国民党党员对政治资源的有限控制，与其人事制度不健全有密切关系。南京政府虽然设有考试院，但其实际职能有限。政务官既不归其任命，事务官也绝大多数未归其选拔。实际人事权力分掌于各部门和各机关主管之手。政府各机关用人实行长官负责制（或可称为长官承包制）。长官对其下属任意辟用，任意罢免，悉视其个人好恶以及亲疏远近而定。用人既乏规制可循，职位更无一定保障。时称“更换一次首长，荐信三尺，带员数十，赶走一半”<sup>②</sup>，即为写照。在这种情形下，即使规定“用人先用党员，裁人先裁非党员”，在实际运作中并不能切实做到。因为各机关长官用人时，不问党不党，才不才，只问亲不亲，派不派。对谋职谋位者而言，关键是有无奥援，有无背景，至于党籍有无，实无关宏旨。

官常失范，必然导致党纪失滥和党德败坏。自清末废科举后，旧的官僚选拔机制不复存在，而新的政治录用制度一直未能建立。作为一党专政的国民党政权，本可通过严格的党员选拔机制，将切实认奉其意识形态的党员源源不断地转化为政府机关的官员，建立一种新的政治录用体制。但国民党未能做到这一点。在那时，想捞一张党票易如反掌。在官场，党籍有无，并不怎么为人看重。国民党中央曾经下令：“凡在军政各机关服务人员，虽非入党，一律以党员论。”<sup>③</sup>既然党籍不是入仕的先决条件，而入仕后非党员亦以党员论，党员在政治地位和晋升机会上，比非党员并无明显的或潜在的优越性。对普通党员而言，党籍并不能带给他们多大实际好处。党员既无政治内幕的知悉权，更无政

① 费正清主编《剑桥中华民国史》第2部，章建刚等译，第152页。

② 湖南安乡县县政府编《安乡示范县政纪实》，长沙新中国书店，1948，第200页。

③ 引自陈之迈《中国的官》，《社会科学》第1卷第4期，1935，第923页。

治决策的参与权。赖琰在 1936 年国民党“五大”当选为中央委员后，颇以为可以参与中央的内政外交决策，结果除了参加几个不重要的会议外，连比较重要一点的政治消息也只能依靠每天看报纸才能获得<sup>①</sup>。中委尚且如此，普通党员更可想而知。

入党既不能带来什么好处，党票贬值乃势所必然。随着党票的贬值，党组织对党员的吸引力和约束力，以及党员对党组织的凝聚力和向心力，必大为消减。1927 年以后，国民党的追随者大多是出于现实利益的考虑。党票若不能带给他们实际的好处，党籍也就变得无足轻重。加之各级党部不能干涉各级行政机关的人事任免，党组织对从政党员完全没有约束力。对从政党员来说，掌握他们政治前程的是所在机关的顶头上司，而不是党组织。即使受到党纪处分，也不影响其在政府机关的升黜任免。在这种情况下，党纪自然无法有效地执行。其时国民党党内即有人指出：“现在本党的党员，除了死刑而外，甚么都不怕……至于开除党籍，更是毫不在念，因为不但开除和恢复是一套骗人的把戏，就算根本开除，也不见有如何的损失。”<sup>②</sup> 国民党组织的松弛涣散，其政治录用机制的缺陷亦是一个重要导因。

## 四 结 论

国民党党治在地方层级的运作，与中央上层呈现出判然不同的风貌。地方党部与地方政府分别自成系统，自上而下，双轨并行，互不统属。党管党，政管政，党政分离。形式上，党政之间分工明确，平等制衡，互相监督，似不失为一种较理想的地方政制。但在实际运作过程中，党政之间为争夺权势资源互不相让，

① 赖景期：《办党、办报、办学》，《传记文学》（台北）第 23 卷第 1 期，1973 年 7 月。

② 刘健群：《复兴中国革命之路》，第 167 页。

时起冲突。在这场权力竞争中，因国民党中央倾向于将地方政治交给地方政府主控，地方政治的重心在政不在党。地方党部被置于次要和无足轻重的地位，最终沦为地方政府的附庸。按理，党部可以通过管理从政党员去制约和监督政府，但国民党没有建立相应的制度。党组织对党员缺乏有效的约束机制。从政党员睥睨党部，睥睨组织，甚至视党部为赘瘤。党权在地方政权中因无所寄托而日趋弱化。

国民党本来仿效苏俄党治模式，但苏俄党治自上而下贯彻到底，党权真正高于一切。苏俄在十月革命胜利后，对地方党的机关和苏维埃政权机关之间在体制上应建立一种什么样的关系，亦曾经过一段时间的摸索和试验。在取得政权之初，苏维埃政权网络几乎取代了党的组织网络，党机器一度趋于衰退。但1919年后，俄共重新调整地方党政关系体制，决定在地方一级，党对政府处于指导和监督地位。到1921年，地方党委会的书记已替代苏维埃主席成为地方上的最主要官员。从此，无论是在中央，还是在地方，党权对政权均处于绝对领导地位<sup>①</sup>。而国民党没有完全师承苏联的党政关系模式，尽管在名义上亦号称“以党治国”，“党权高于一切”，但在实践中，并非所有各级党部都在其相应级别上充当领导角色。党控制政府决策过程的程度随级别不同而呈现出较大差异。在中央一级，党的精英不仅垄断了决策权，也垄断了执行其决策的党、政、军权力体系内的关键职位；而在地方层级中，党的机关不能直接干预行政，更不能直接将他们的指令传达给政府部门去执行。党只管党，党的机关只负责党内组织事务，而且行政机关的党员干部往往不受党组织的约束，由此一来，党部无法透过从政党员贯彻党的指示。党治在地方层级逐渐沦为一种虚拟状态。

战前国民党党员对政治资源的有限控制，从另一个侧面反映

<sup>①</sup> [英] 伦纳德·夏皮罗：《一个英国学者笔下的苏共党史》，第273～274页。

了国民党党治的脆弱性。1927年后，国民党形式上执掌全国政权，实行一党专政，但此时的国民党实际上并不具备高度党治的自身实力和社会条件。1929年，国民党普通党员仅27万余人，到1937年，亦不过52万余人。这几十万党员即使全部转化为官僚行政人员，也难以对数亿人口的大国实行高度党治。1929年，南京政府仅控制了约8%的国土和20%的人口；到抗战前夕，它已能对25%的地区和66%的人口实行统治<sup>①</sup>。但这种统治实际上是非常脆弱的。由于党力不足，南京政府一方面只能将政权的组织触角囿限于上层和城市，县以下农村基层社会任由土豪劣绅和地痞流氓打着其旗号胡作非为；另一方面，大量吸纳北洋旧官僚进入其各级政权系统，使北洋官场的政治文化得以在南京政权中延续下来，形式上建立了一个新的党治政权，实际上党权根本没有触动既有的社会和政治权力结构。战前国民党党员对政治资源的有限控制，正是国民党党治脆弱性的表现。

国民党执掌全国政权后，因不允许其他政党与之分享政治资源，故人们称之为“一党独裁政权”。长期以来，在人们的认知中，一党独裁政权属于极权主义和强权政治行列。事实上，一党独裁政权亦有强弱之分。独裁政党须具备独裁的主客观条件。有的独裁政党具有高效严密的组织系统，并能将其组织触角渗透到社会生活的各个领域，建立一个全能主义的具有高度独占性和封闭性的政治霸权秩序；也有的独裁政党主客观条件不够充分，最终只能建立一个相对弱势的党治国家秩序。国民党当属于后者。

附记：本文刊发于《中国社会科学》2001年第3期，收入本书时有所增补。

<sup>①</sup> 【美】易劳逸：《流产的革命》，陈谦平等译，中国青年出版社，1992，第331页。