

## 關於訓政前期中國國民黨地方黨政關係問題的探討

◎ 田湘波

黨治的含義舊時稱「黨治的意義」，「黨治，即是指的用中國國民黨的三民主義來治國」。<sup>1</sup>其實質就是黨政關係的內容。黨治原則只是一種靜態考察和制度規定，在具體運作中卻很複雜。國民黨與政府的關係卻是一種動態考察，它能充分體現黨治原則的具體動作。1949年前，國民黨黨政要員、學者一致認為，中央黨政關係向來很明白，無爭端，國民黨與政府之糾紛，在中央沒有發生過<sup>2</sup>。1949年後，國外學者認為，訓政時期，國民黨與政府之間的衝突在下面各級比中央一級更為嚴重，因為在中央一級，黨政領導人是合在一起的。<sup>3</sup>雖然孫中山設想國民黨為「訓政」的監督者，實際上，縣黨部卻發現它們幾乎無法影響地方官府的所作所為。縣黨部在經費上靠政府撥給，在威信上（和在接近省高級官員上）低於官僚政府，充其量不過是使縣長感到掣肘而已，幾乎不大可能充當擴大民眾參與地方政府的核心理。<sup>4</sup>

國內外研究的興趣集中在中央黨政關係，很少涉及地方黨政關係，這不能不說是一個很大的局限。關於地方黨政糾紛的原因及其消除糾紛的措施，學術界已有初步成果。如鍾聲、唐森樹認為：不同的組織機構，不同的權限和不同的領導層是地方黨政糾紛發生的三個原因。<sup>5</sup>王奇生認為，地方黨政糾紛的根本原因是「雙軌制」。筆者對此有不同的觀點。王奇生的「糾紛發生時，中央譴責地方黨部」<sup>6</sup>的觀點也是值得商榷的。雖然台灣學者關於中央和地方黨政關係的結論也與大陸學者一樣，但是他們並沒有對地方黨政糾紛問題進行專門論述。<sup>7</sup>

### 一、關於地方黨政糾紛發生的原因

與中央黨政關係不同，地方黨政關係更加模糊，所以黨政糾紛頻頻發生，特別是在南京國民政府最初建立的幾年時間裏。其表現是多種多樣的，如黨干政，政干黨，政府捕殺黨務人員，地方政府不給地方黨部經費等。這種現象何以發生呢？筆者認為，其原因是多方面的，不只是黨政體制的問題，雖然黨政體制是一個根本原因。所以筆者認為地方黨政糾紛的原因主要有四個：

第一，黨治下黨政關係制度的混亂是造成糾紛的根本原因。地方黨政糾紛的根源是以黨治國理論及其制度本身。「黨的政治機關，是橫切的。中央有政府，有黨部；省有政府也有黨部；縣有政府，也有黨部；市鎮鄉村有行政局所，也有黨的區黨部或區分部。黨政治關係如此複雜，在過去的許多時候，就發生了許多毛病尤其在沒有組織好的地方其糾紛愈顯。」<sup>8</sup>對地方黨政關係制度的理解因人而異。「有人說，地方政府應受地方黨部的監督指導，那是不對的。有人說，地方政府只應受國民政府（或上層政府）的監督指導不受地方黨部的監督指

導，那也是不對的。」若同時受地方同級黨部和國民政府（或上級政府）的監督指導，當地方黨部與國民政府有歧異時，該聽誰的呢？若只受國民政府的監督指導，而不受地方黨部任何程度的監督指導？那麼，以黨治國，是用中執會去駕馭中央和地方政府，中央執委會見聞有限，精力有限，豈能充分行使它的責任？且當地人民和黨員對該地政務完全無發言權，只能委托一部分去辦，也不是養成地方自治的法子。<sup>2</sup>「有許多人論及黨政間的關係，每以黨政不能合作為恨，殊不知黨政本來是不能合作，因為一個是執行機關，一個是監督機關，監督與執行機關如果水乳交融，那不是和衷共濟而是狼狽為奸了。」<sup>9</sup>

第二，「誤解『以黨治國』的意義」，「黨權高於一切」是制度上和認識上的原因。許多人從中央黨部是專門指導中央政府的機關或中央政府受中央黨部的指揮命令出發，認為「省政府也同樣的要受省黨部的指揮命令。」省黨部與省政府的糾紛，「也許是由這種誤解而來的。」有這種「成見」，「所以不是省政府的人員想操縱省黨部，便是省黨部的人員想操縱省政府。」<sup>10</sup>「於是一般黨員的心目中，都以為我是黨員我就是治國的，全國幾十萬黨員，遂成功了幾十萬的治國平天下的大好佬。做了黨員，就有支配權，黨與政治之糾紛，在此就種了毒不可救藥了。」於是就出現了以黨干政的現象。<sup>8</sup>誤解「以黨治國」的原因是：「黨治實行之後，『黨權高於一切』，傳為金律玉科。各地黨部，自為特殊階級。」其結果是：「干政猶為常事。在中央以黨部為耳目，而黨部則以干政為威權，愈在下級，此風愈甚，黨治未臻淨化，自足影響地方。有執行能力之行政機關。既因種種障礙而不克執行，無執行能力之各級黨部，復以種種空言多方制肘」。<sup>11</sup>

第三，地方黨政體制導致國民黨權威下降是產生黨政糾紛的直接原因。訓政前期，各地黨政，糾紛不已，國民黨之威信全失。省黨部與省政府之關係，在民國15年冬中央與各省聯繫會議時，雖規定有三種辦法，後因清黨關係，各省黨部，一再改組，黨部既不健全，黨的權威遂日見墮落，聯席會議決議案，迄未見實行。<sup>12</sup>地方政府握有警察、財政等實權，每每侵越黨權，甚至捕殺黨部人員。1928年2月11日，浙江省政府飭令公安局，將杭州各級工會一律封閉。省政府這一行動，並未事先徵得省黨部的同意，第2天省黨部特去函質問，認為省政府的舉動是侵越黨權。<sup>13</sup>1928年3月，浙江省壽昌縣縣長陳煥喉使土劣地痞，協派警隊，搶佔黨部驅逐執行委員。後自動組織黨部，代行臨時執委職權，而被逐在逃之黨部人員，流離失所，大有辦黨難之概云。<sup>14</sup>像這樣的糾紛，全國很普遍。特別是江西、湖南、江浙、安徽、福建等南方各省更為嚴重。而導致黨部萎靡不振的最大原因是：各省的行政官吏，如省政府主席，委員，綏靖主任，各市長等等，大都是中委等類的黨務重員，而各省市的黨務工作人員卻都是比較下級的，上級的則都兼任行政官吏。這種事實有兩個結果，其一，如果黨務人員兼為官吏，監督指導者即是被監督被指導者，黨務自無成績可言；其二，如果黨務人員不兼任行政官吏，他們在黨裏的地位一定較行政官吏為低，叫下級的黨員來監督指導黨裏的領袖，寧有此理。因此，政制改革同時應有更徹底黨的改革。<sup>15</sup>

第四，激進與守舊之爭是地方黨政糾紛的客觀歷史原因。國民黨要在全國實行黨治，必然要對北洋舊勢力進行清除。地方黨部比較激進，地方政府比較保守。所以兩者之間必然出現磨擦。「行政者每每倚仗他們有政治能力、地位、與經驗、而輕視辦黨者為能力薄弱、經驗缺乏、對他們一舉一動、總是吹毛求疵、不以為『惡化』、即以為『近惡化』、辦黨者又每每恨行政者一切措施慢、遇事猶豫甚至不恤輿情、尤其恨他們不容納黨部的意見、不聽黨部的指揮、對他們一舉一動、是吹毛求疵、不以為『腐化』、即是『近腐』」。<sup>16</sup>國民黨為了發動民眾，扶助民眾，指導民眾參加政治，黨部有時欲代民眾向政府說話，而政府往往不能接

受，以致弄到兩面不討好。黨部作一件事，一面要顧到民眾，一面要顧到政府，如像提出一個免除民眾負擔的方案，政府或因財政困難，影響國庫收入，未能接受，則黨部在民眾方面就負了口惠而實不至的惡名」，黨政之間未打成一片而出現矛盾。<sup>17</sup>1928年3月，安徽蕪湖公安局長徐朝桐開辦柴炭捐，影響平民生活至大，蕪湖市縣黨部改組委員會於3月5日開聯席會議，決定由縣黨部請其取消；如係省政府批准，則電省方撤銷，以蘇民困。<sup>18</sup>再如，江蘇地方縣政府官員和本地名宿的關係，要比縣黨部與他們的關係更密切，這就導致了縣政府和縣黨部的不和，有時甚至發展到暴力衝突。<sup>19</sup>1927年至1930年間，國民黨江蘇省黨部內許多年輕的黨員對傳統觀念的反抗及採取的行動，與省內大部分地方政府的穩重和保守的態度形成鮮明對照<sup>20</sup>，從而導致地方黨政糾紛不斷發生。

總之，地方黨政關係運作十分混亂，制度規定也很矛盾。既要以黨治國，黨權高於一切，又要地方黨部不干政，政不干黨，黨政機關運作無所適從。實際上，在國民黨地方黨政體制中，地方政府的權威大於地方黨部，地方黨權下降。這與以黨治國並不矛盾，因為地方政府的重要官員都是國民黨員。

## 二、關於中國國民黨地方黨政關係的原則的確定

何消除黨政糾紛，合理地處理黨政關係，達到二元體制有軌協調運行，是一個有爭議的問題。南京國民政府建立之初，黨政關係是很模糊的。如何確定國民黨與政府的關係，使國民黨的組織適合於新形勢，負起訓政時代國民黨行使統治權之種種責任，為創造指導和監督政府的最高權威，並將其關係用法律條文成文規定，使這以國民黨為重心的一切政治權力，將各由一定固有之軌道，而形成一永久的均衡，是當時支持國民黨黨治的人的一致要求。如有人呼籲：省縣黨部對於省縣政府之監督，建議，指導之權限，應由二屆五中全會明白規定，以利黨治而免糾紛。<sup>21</sup>

在這種背景下，1928年8月11日的二屆五中全會和1929年6月15日的三屆二中全會制定了《關於各級黨部與同級政府關係臨時辦法之決議》和《關於黨與政府對於訓政之權限及各級黨部與同級政府關係之決議》，這兩個決議都有黨部和同級政府相互監督的原則規定，後者比前者更具體。<sup>22</sup>由於理解不一，執行起來很困難。如1929年12月19日，中央執行委員會第58次常會決議公佈施行的《各級監察委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則》規定了各級監察委員會與各級政府的關係。其中規定：中央及省市政府之施政方針或政績應隨時函致同級黨部執行委員會轉監察委員會稽核；各級監察委員會稽核同級政府所定施政方針如與本黨政綱政策不合者得附述意見函由執行委員會轉請同級政府修改，對政績的稽核也如此。<sup>23</sup>雖然有黨規黨法的規定，但實行起來還是很困難。1930年7月24日，中常會第102次會議在討論浙江省執行委員會呈請解釋各級監察委員會稽核同級政府施政方針及政績通則疑義三點一案時，對中執會第三次全體會議議決的「政府所定施政方針，應隨時函送黨部稽核，例如政府官吏有更動之時，新任官吏即將所定施政方針函送」一項照辦，而對其議決的「未曾成立縣黨部之縣分，得由直屬區黨部暫行稽核職權」一項作出的決議是：「俟有必要時再行分別辦理」。<sup>24</sup>也就是說，對區黨部監督縣政府之權，中執會作了明確的決議，而中常會作了模糊的決議。中執會第四次全體會議在議決廣東省監察委員會呈的「為各級監察委員會稽核同級政府施政方針，關於財政預算是否在稽核範圍之內，其手續如何，請釋示一案」時，作出的決議是：「財政預算應由政府主管機關核定之」。1931年2月12日，第127次中常會討論時作

出的決議是：照辦。<sup>25</sup>地方黨部不斷請求解釋黨規黨法之事非常之多，黨政相互監督之規定怎能明白無誤地執行呢？所以，除了黨規黨法之外，還必須有國民黨要員的具體指導，才能協調好地方黨政關係。

關於如何處理好地方黨政關係，國民黨要員認為主要應從以下幾個方面進行：

第一，地方黨部輔導監督地方政府。最早說明地方黨政關係、論證處理地方黨政關係糾紛的是蔣介石。他說：「至於黨與政府的關係應當是很密切的，黨部一方面要領導民眾，一方面要輔助政府，另一方面又要監督政府去接近民眾，還要領導民眾來擁護政府；這樣方能使我們黨的政綱、政策，件件都能實行。」蔣認為，只要省政府、縣政府聽省黨部和縣黨部的指導，地方黨政都有負責任，地方黨政就能切實合作，而不至於發生糾紛。「黨政相互監督但黨決不能干政」。<sup>26</sup>不僅如此，真正具體論述國民黨黨政關係，並最終在1938年確定國民黨黨政關係三原則的還是蔣介石。他說：「既曰以黨治國，則政府者，由黨部組織之政府也。故以常理而論，黨與行政人員，斷無衝突之虞，惟因行政不能不用專門人才，行政為權利之所在，易為投機鑽營之徒所集，行政人員之地位環境與黨員不同，故行政人員有時或與黨員立於反對之見解。然黨員如對於行政不以為然，則當就其意思而忠告之，忠告之不聽，而呈其意見於上級黨部而彈劾之。彈劾之無效，則用中央之權力而改組之，而其最要之標準，則黨員黨部決不能直接以干涉或處置政治。此乃黨員人人所應知之一語。凡為黨員者，斷不能反背者也。苟黨員與行政人員以此為界限，則黨與行政即有反對決不至於衝突矣。黨既為國民黨之黨，政府復為國民黨之政府，故國民黨而處處反對政府，無異自己與自己反

對。」<sup>27</sup>正因為有蔣介石向國民黨二屆五中全會關於《黨部與政府政府與民眾之關係及其職權案》的提案，才有國民黨三全大會關於黨政關係之決議。而且開五中全會討論關於黨政關係問題時，有爭論，蔣介石發表這個講話後，黨政關係的原則就大致按蔣的提案確定下來。饒有興趣的是，與南京國民政府作對的汪精衛也認為，「國民黨與政府機關之關係，亦須劃清權限，黨部與政府機關的關係應重新厘定，黨部對於在政府機關供職的人們，應當根據黨的，使與政策，指導之，監督之主義與實行，不應當直接替代政府機關向外發號施令，這是一個重要的原則。」<sup>28</sup>蔣、汪二人關於處理黨政關係的原則在現實黨政體制運行中不可能得到貫徹。有的人在報刊上發表文章公開與之唱反調：「黨不可能不干政，黨應該干政」。國民黨不可能不干政的原由是：「夫今之政體，一黨專政之政體也，專政之根據在稱領導革命，實行三民主義，此整個的為政治問題。不特不干政，且專之焉。中央政府乃黨所產生，則凡受中央政府委任成立之官廳，焉有脫離黨的監督之理。各級黨部，在國民黨總章及中央決議案命令之範圍以內，對各級官廳，當然施行其指導監督之權，此現行政體下所得必然之結論也。是以根本問題，在政府制度。擁護現制度，即無法主張黨部不干政。不然，豈黨部職務，專在張貼擁護某打倒某之標語，或專以開會司儀事乎。……黨部之負人民，或正為其不干政，或干之不善，非謂其不宜干政也。」持這種觀點的人認為，正因為國民黨未干政，才出現軍治，才不代表「人民利益」。<sup>29</sup>

第二，「黨義政治化，政治黨義化」。胡漢民、周佛海認識地方黨政糾紛是由於黨政間彼此劃了界限造成的。「做黨務工作的人，每以辦黨自限、做政治工作的人、又每以行政自限、彼此劃了界限、分了畛域、久而久之、彼此間便發生了裂痕、甚至弄到彼此不相容的地步」。<sup>16</sup>所以，他們認為黨政應一體化。最早從宏觀上論述國民黨黨政關係的是周佛海。他認為，以黨治國，具體表現為國民黨黨政關係，在具體運作時，表現為「辦黨」與「做官」的關係。「辦黨和做官，是互相輔助的兩件事，所以辦黨的人和做官的人，感情應融洽，行

為更該懂得黨義。」「不幸事實卻不能完全與此相合。我們看見辦黨的人，往往只是在黨言黨，而忘卻以黨治國四字中的國字；我們尤其看見做官的人，只是在官言官，而忘卻以黨治國四字之中的黨字。」「本黨的目的，要藉政治而實現」，「使『黨義政治化』」。同時「國民政府之下的政治，是要受本黨的指揮，以黨義為依歸的，換句話說，就是國民政府之下的政治，在實現中國國民黨的黨義。」「做官的人，一定要懂得黨義，才能使『政治黨義化』。」所以，「黨義的政治化，政治的黨義化，是我們努力的目標。」<sup>30</sup>胡漢民在此基礎上進一步論述了黨政之間的關係。他說：「本黨既然以黨治國、以黨建國、黨與政治、便不能分離、我們知道現在全國已在訓政期中、擔負訓政責任的是誰、是黨、黨用甚麼來行訓政、用的是主義與政策、因為政治乃完全由黨而來、而黨的主義、也就是完全靠政治去實施……政治與黨、既是一事、而非二事」。黨政糾紛是由此間分畛域造成的，消除之法是「黨外無黨黨外無政」；胡漢民還認為，「單就行政人員方面來說、無論中央的與各省的、都不免只知政情、而不能兼知黨義的人、這是政與黨之間種種齟齬的一個大病根、要免除此病根、惟有先自在政黨兩方的人絲毫不分畛域彼此切實認識始」。<sup>16</sup>周佛海、胡漢民二人關於黨政關係的論述是抽象的，在實踐中運作時，仍然不易把握。

第三，黨不能干政。黨政職能要分開，「黨的使命在喚起民眾，接受主義與政策，政府的使命，在實施主義與政策」。<sup>31</sup>雖然黨政的使命與責任一致，但「不是黨直接指導監督政府、而是黨指導政府各機關中從政黨員、組織黨團、再由黨團控制政府。換言之、就是黨的主義、政綱、政策、要透過黨團的運用、然後實現於政治上的設施。」<sup>32</sup>從黨部與立法、行政、司法的關係來看，黨部的主要任務，既不是立法，更不是行政和司法，「黨部的任務，最直接的是黨員的組織和黨義的宣傳。」此外，「按照三民主義來批評，提醒，糾正的，只□（原文不清，筆者加）黨員或黨部。」<sup>33</sup>「黨部權能，限於指導民眾，宣傳黨義之外，於地方政治，不得稍事干涉。『政』，『教』領域，應予劃分：前者導民以『行』，後者授民以『知』，相輔相成，效率乃見。」否則，以黨部干政是地方自治的障礙之一。<sup>11</sup>省黨部和省政府的權限應按規定嚴格各行其職。「省黨部所辦的是黨務，省政府所辦的是政務，界限非常的顯明。……故以後省黨部與省政府的權限應該嚴格的依照法律上的規定，不得因一般的誤解而有所出入。換句話說，就是應該嚴格的認定省黨部是為辦理一省黨務而設的，不是為監督指導一省政務而設的」<sup>11</sup>。1930年1月8日，第三屆中央執行委員會第122次常務會議通過的《省黨部委員分區視察辦法》規定：省黨部委員在視察區內不得有「於視察範圍以外干涉司法或地方行政」的行為。<sup>34</sup>1932年7月7日，第四屆中執會第27次常會在討論四川省黨務指導委員會提出的「為在訓政時期，縣黨部可否應地方機關之請求，以黨部或黨務人員資格參加地方公務人員之選舉案」時，作出的決議是：「毋庸以黨部或黨務人員名義參加」。同日，在討論河北省黨務整理委員會提出的「為請解答本省各縣選舉各局局長，縣黨部應否照例監選案」時，作出的決議是：「政府機關人員之選舉，無庸由黨部監選」。<sup>35</sup>

第四，政不能干黨。國民黨中央並非像王奇生教授說的「糾紛發生時，中央譴責地方黨部」那樣絕對。在南京國民政府成立初期，地方黨政糾紛非常嚴重，各省政府紛紛抵制中央派去的黨務指導委員。所以，國民黨中央總是站在黨部這一邊來遣責地方政府。1928年6月9日，福建黨務指導委員兼建設廳長丁超五遇暴徒襲擊，幸免於難，當槍殺主謀之後，「反動分子」假托民意進行開會、流行、請願、罷工、罷市、罷海，省政府委員紛紛辭職請假，中央對地方政府有關人員進行的處分。<sup>36</sup>1928年6月，國民黨中央委派各省指導委員，江西省政府以地方人民的利益或明或暗地抵抗中央，阻礙黨務，中央不得不以「玩視黨紀」「蔑視中

央」之由對省府兩個委員免職查辦。6月11日，於右任爭對此種情況說：以黨建國，黨務辦不好，不將整個中國放在國民黨肩上，政治不會有進步的。國民黨中央屢次命令其指導委員不得干涉地方行政，地方政府反而干涉起黨來了。並表示，以後中央對於各地方都一樣的不客氣。<sup>37</sup>安徽省也發生了省政府主使反動分子毆辱省黨部指導委員，蹂躪黨權，蔑視黨紀的事件，中央對省政府委員湯志光進行了查辦。<sup>38</sup>1930年3月27日，中國國民黨中央執行委員會第82次常務會議討論的事項，其中有：晉冀平津等處，反動勢力鴟張，黨部均被封閉。<sup>39</sup>1929年12月9日，中國國民黨中央執行委員會第55次常務會議在南京舉行，張道藩委員在會上臨時報告：蘇省各縣公安局，現仍在自由逮捕黨務工作人員，並請核示辦法案。中常會作出決議：關於逮捕黨務人員事，電蘇省政府查覆並制止；即有必要，亦應遵守合法的手續。<sup>13</sup> (P237)

在實踐中，各地黨部也實行了「黨政權限之劃分與避免將來衝突之辦法」，依法保護黨部人員的人身權利。1928年5月8日，浙江省政府與省黨部指導委員會協商，決定劃清黨政界限，各縣司法行政事務，應由各縣長依法處理，縣黨部絕對不許干與。<sup>40</sup>1928年2月23日，福建省各縣黨部代表在省黨部內續開各市縣黨部代表聯席會第4次預備會，討論結果：黨部控告反動分子，如有確實證據，應請縣政府嚴究律辦；土劣控告各地黨務人員，不交縣政府辦理，應由上級黨部查明核辦，如控告不實，應請政府加以反坐之罪；各地黨務工作人員，非得上級黨部許可，不得逮捕；各地黨務工作人員，如因黨務被害，當地長官懲辦不力，應請上級機關嚴重處分；各地辦黨人員，如受土劣陷害，應定撫恤條例；呈請國民政府切實保護辦黨人員；黨部機關絕對不得駐扎軍隊。<sup>41</sup>1928年6月19日，江蘇省黨務指導委員會舉行第19次常會，決議通過：函省政府令各縣縣政府負責保護各縣黨務指導委員。<sup>42</sup>

第五，「黨政都要為人民作想要打成一片」。居正認為，「黨與政府的關係」中，「政府固是替人民做事，黨部也是替人民做事，同一是為人民作事。黨部做的事，時時刻刻都是在替人民著想，與人民發生直接關係。」「因此黨部與政府，要打成一片，發生一種連鎖，互相幫助。黨政如能融洽努力，為人民做事，則人民觀感，自會良好。」<sup>17</sup>

總之，由於有處理地方各級黨政關係黨規黨法，中央黨政領導人也有這個方面的重要論述，所以地方黨政糾紛逐年減少。但是，糾紛並沒有消除。

### 三、關於消除地方黨政關係的其他設想

地方黨政糾紛是一種「不治之症」，許多人還是想從根本上治療它，所以提出了各種制度改革措施和設想。主要有：

第一，地方黨部與地方政府的關係用「均權制度」解決。其一，統一的事務，如外交、陸海軍、郵電等，由中央政府辦理、指揮、主持，由中央黨部監督指導，各地方黨部不直接向各地方分局或辦事處枝節地干涉，如有意見，地方黨部可向中央黨部陳述；其二，地方的事務，依人民的意志去決定。訓政時期，省議會縣議會未成立，地方黨部最能代表人民意志。所以這類事務，地方政府應受地方黨部的監督指導，後者對前者有創制權、復決權；其三，中央與地方協辦的事務，這類事務一部分由中央處理，即由國民政府各部去辦理，由中央黨部去監督指導。一部分由地方處理的，由地方政府去辦理，由地方黨部去監督指導（創制復決）。無論是統一的、地方的或協辦的，地方黨部對地方政府有三個權利：要求供給充分的

說明材料；向中央黨部（或上級黨部）提出意見或彈劾的權利；直接向地方政府提出抗議的權利，但關於統一的事務仍須由中央決定。此外，地方黨部委員當然可以兼任政府委員；因為政府中有非黨員，故黨部對政府處於監督的地位。所以便要給地方黨部人員充分保障，使他們能夠執行職務，不致動不動受地方政府的逮捕監禁。持這種觀點的人這認為，省議會縣議會成立後，黨政關係又要相當的變更。<sup>2</sup>

第二，要對地方政府組織進行改革，然後再協調地方黨政關係。其一，關於前者，省政府，省設省長，把現在等於贅瘤的省政府委員取消，於省長之下，設一立法委員會和一行政委員會。行政委員會即以各廳廳長做委員，省長和各廳廳長皆由國民政府委任，立法委員會委員由省黨部執行委員會選舉。縣和市政府的組織，大略與省政府組織相同，即於縣長或市長之下設一立法委員會和一行政委員會。縣或市行政委員會即以各局局長為委員。縣或市長和各局局長皆由省政府任命。立法委員會委員則由縣或市黨部執行委員會選舉。其二，關於省黨政關係，省黨部只能對省的立法委員會行使四權，因為只有省立法委員會是純然省的機關，至於省長和省行政委員會一方面辦理省立法委員會議決的事情，同時也兼辦中央委托的事情，而且又是由中央委派的官吏，故省黨部對它如有不滿意的時候，只能向中央黨部陳述意見，然後由中央黨部轉行國民政府處分；關於縣市黨政關係，其情形與省黨部和省政府的關係相同，即縣或市黨部只能對縣或市立法委員會行使四權，對於縣或市長及行政委員會如有不滿意時，只能將意見陳述於上級黨部轉行上級政府去處分。<sup>43</sup>

第三，通過撤銷縣黨部來消除地方黨政糾紛，是整理內政、進行建設的方法之一。「下級黨部雖以健全，不如暫行裁撤，責成縣長負行政全責，以免紛擾」。<sup>44</sup>

第四，地方黨部的經費不直接受地方行政機關的供給。其理由有五：其一，「以國家的收入，充一黨的經費，在歐美各國，還沒有先例可尋。」<sup>45</sup>其二，「黨部經費更完全由當地政府支給，……黨部只能仰承政府的鼻息才可生存，一有衝突，則政府只能拒付經費，就可以使它陷於不能動彈，那裏還可代表人民實行監督呢？」<sup>9</sup>其三，國民黨的黨費由國庫開支，是使國家貧窮的一大原因，使執政黨腐化的一大原因，也是使國民黨的利益永遠在國家和人民的利益之上，因此也是使政治弄不好的一大原因。<sup>46</sup>其四，從開放黨治、從各政黨經濟上平等的角度來說，也不應由國庫開支黨費。「開放黨治，只於法律條文上給人民以集會結社自由，只於文字上承認黨外有黨的原則，實不濟事。開放黨治的重要意義，是此後國家一切政黨，都能站在平等地位，用和平方法，爭取政權。所謂平等，是法律的，是政治的，亦是經濟的。倘使國中某一政黨，經濟上一切開支，由政府供給，其他政黨，即有法律上與政治上的平等，倘經濟上有不平等的限制，亦絕無與某政黨爭取政權的機會。」<sup>47</sup>其五，財政部草案的規定，也有不妥善的地方。表現在：一，照草案的願意，是依據舊來的成法，將昔日的國會經費充中央黨務費和中央立法費（此項專指全國代表大會經費），將昔日的省議會縣議會等經費充地方黨務費。地方黨部若直接受地方行政機關的供給，不免有傷黨的獨立性。有時使上級黨部對於下級黨部的統率發生不良的影響。二，黨的發展應該以各地方對於黨的需要為標準，愈是不開化的地方，愈應擴張黨務以增進地方人民的政治智識與能力，但是不開化的地方，每每既是產業不發達，財政不充裕的地方，若照財政部的規定，地方財政充裕則黨務亦隨之發達，地方財政困難則黨務亦隨之消沉。這一來各地方的黨務完全受地方財政的支配，而成為畸形的發展。為補救這種缺陷起見，主張國民黨的財政應當統一，其方法如下：各地方黨部除該地黨員黨費外，不向地方行政機關領取款項。<sup>45</sup>

綜上所述，在國民黨黨治條件下，無論何種措施都不可能消除黨政糾紛。黨政二元結構就是兩個並立的金字塔，在中央，國民黨黨部這個金字塔高於政府這個金字塔，糾紛較少；在地方，省縣黨部這個金字塔又低於省縣政府這個金字塔，又要以黨治國，能不發生糾紛嗎？

## 參考文獻

- 1 黃鈞達：《論黨政關係》（南寧：民團周刊社，1929）。
- 2 彭學沛：〈黨和政府的關係〉，《中央日報》，1928年8月6日。
- 3 費正清等編：《劍橋中華民國史（1912-1949）》，上冊（北京：中國社會科學出版社，1994），頁803-804。
- 4 費正清等編：《劍橋中華民國史（1912-1949）》，下冊（北京：中國社會科學出版社，1994），頁399。
- 5 鍾聲等：〈論南京國民政府訓政時期的地方黨政關係〉，《益陽師專學報》，1998年第2期，頁31-34；〈試論南京國民政府訓政前期（1928-1937）的地方黨政糾紛〉，《史學月刊》，1999年第2期，頁53-58。
- 6 王奇生：〈黨政關係：國民黨黨治在地方層級的運作（1927-1937）〉，《中國社會科學》，2001年第3期，頁187-203。
- 7 李雲漢：〈盧溝橋事變前後之中國國民黨（1935-1938）〉，《近代中國》，1999（134），頁7-18。
- 8 〈葉楚傖演講黨政相互的關係〉，《中央日報》，1928年6月9日。
- 9 賀岳僧：〈論改良黨務工作〉，《獨立評論》，173號，1935年10月20日。
- 10 雪崖：〈省黨部的地位問題〉，《中央日報》，1928年3月30日。
- 11 〈地方自治之基本條件〉，《國聞周報》，10卷1期，1933年1月1日。
- 12 周杰人：〈目前最低限度的要求〉，《中央日報》，1928年7月17日。
- 13 〈浙省黨部質問封閉工會理由——民眾運動指導權屬於黨部，未徵得同意怎能一律封閉〉，《中央日報》，1928年2月13日。
- 14 〈各縣的黨務〉，《中央日報》，1928年3月6日。
- 15 陳之邁：〈憲政問題與黨政改革〉，《獨立評論》，175號，1935年11月3日。
- 16 胡漢民：〈黨外無政政外無黨〉，《大公報》，1929年2月21日。季嘯風、沈友益：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》（中文部分），第30冊（桂林：廣西師範大學出版社，1997），頁48-49。
- 17 居正：〈訓政時期中黨政關係〉，《京報》，1934年6月5日。季嘯風、沈友益：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》（中文部分），第36冊（桂林：廣西師範大學出版社，1997），頁167-168。
- 18 〈皖省黨部委定蕪湖市縣黨部執監委員，市縣改委會開聯席會議〉，《中央日報》，1928-03-09。
- 19 蔡武雄：〈江蘇省內的黨政關係〉，《遠東研究中心文選》，第1卷（芝加哥：芝加哥大學，1975-1976），頁85-118。
- 20 蓋斯白（Bradley Geisert，或譯蓋瑟特）著，徐有威譯：〈從衝突到沉寂：1927-1937年間江蘇省國民黨黨內宗派主義和地方名宿〉，《史林》，1993第2期，頁84-92。
- 21 周杰人：〈目前最低限度的要求〉，《中央日報》，1928年7月17日。
- 22 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》，上冊（合肥：安徽教育出版社，1994），頁1-5。

- 23 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》（影印本），第10冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁339-340。
- 24 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》（影印本），第12冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁268。
- 25 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》（影印本），第14冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁126。
- 26 蔣介石：〈加強黨的組訓與改善黨政關係——1927年1月13日對湖北省黨部第3次省代表大會講〉，收入張其昀：《先總統蔣公全集》，第1冊（台北：中國文化大學出版社，1984），頁524-526。
- 27 〈第五次中央全會重要提案匯存〉，《國聞周報》，5卷32期，1928年8月19日。
- 28 汪精衛：〈黨治之意義〉，《晨報》，1930年2月23日。季嘯風、沈友益：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》（中文部分），第30冊（桂林：廣西師範大學出版社，1997），頁92-93。
- 29 〈論黨務〉，《國聞周報》，第7卷45期，1930年11月17日。
- 30 周佛海：〈辦黨和做官〉，《中央日報》，1928年2月17日。
- 31 〈浙省政府歡宴黨務指導委員〉，《中央日報》，1928年4月25日。
- 32 李景泰：《中國國民黨今後怎麼辦》（出版時間不詳），頁6。
- 33 彭學沛：〈今後黨部的主要任務〉，《中央日報》，1928年3月5日。
- 34 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》（影印本），第13冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁366。
- 35 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》（影印本），第17冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁336。
- 36 〈閩省各界對暴徒襲擊丁委員案表示憤慨，通電要求嚴緝叛黨罪魁〉，〈閩省黨務指導委員被阻真象，反動份子假托民意〉，《中央日報》，1928年6月19日。
- 37 〈黨務不好政治是不會有進步的——於右任對江西省政府干涉黨務的憤慨〉，《中央日報》，1928年6月13日。
- 38 〈73次國府會議記——查辦皖省委湯志光〉，《中央日報》，1928年6月20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》（影印本），第11冊（桂林：廣西師範大學出版社，2000），頁199。
- 40 〈浙省劃清黨政界限，黨部不許干涉行政，黨員不是特殊階級〉，《中央日報》，1928年5月9日。
- 41 〈福建的黨務討論會〉，《中央日報》，1928年3月6日。
- 42 〈蘇指委會函省政府令各縣保護黨務指委，第19次常會議決〉，《中央日報》，1928年6月21日。
- 43 孫憲鏗：〈關於提高黨權的方法的商榷（二）〉，《中央日報》，1928年8月13日。
- 44 〈建設時機不可再失〉，《國聞周報》，11卷14期，1934年4月9日。
- 45 唐有壬：〈本黨的財政問題〉，《中央日報》，1928年2月7日。
- 46 吳世昌：〈論黨的職業化〉，《觀察》，2卷2期，1947年3月8日。
- 47 〈停止公家供給黨費〉，《益世報》，1933年4月8日。季嘯風、沈友益：《中華民國史史料外編：前日本末次研究所情報資料》（中文部分），第41冊（桂林：廣西師範大學出版社，1997），頁5。

---

田湘波 湖南大學政治與公共管理學院講師，湖南師範大學文學院歷史系博士生。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第十八期 2003年9月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第十八期（2003年9月30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。