

## 廣州武漢國民政府時期地方黨政體制剖析

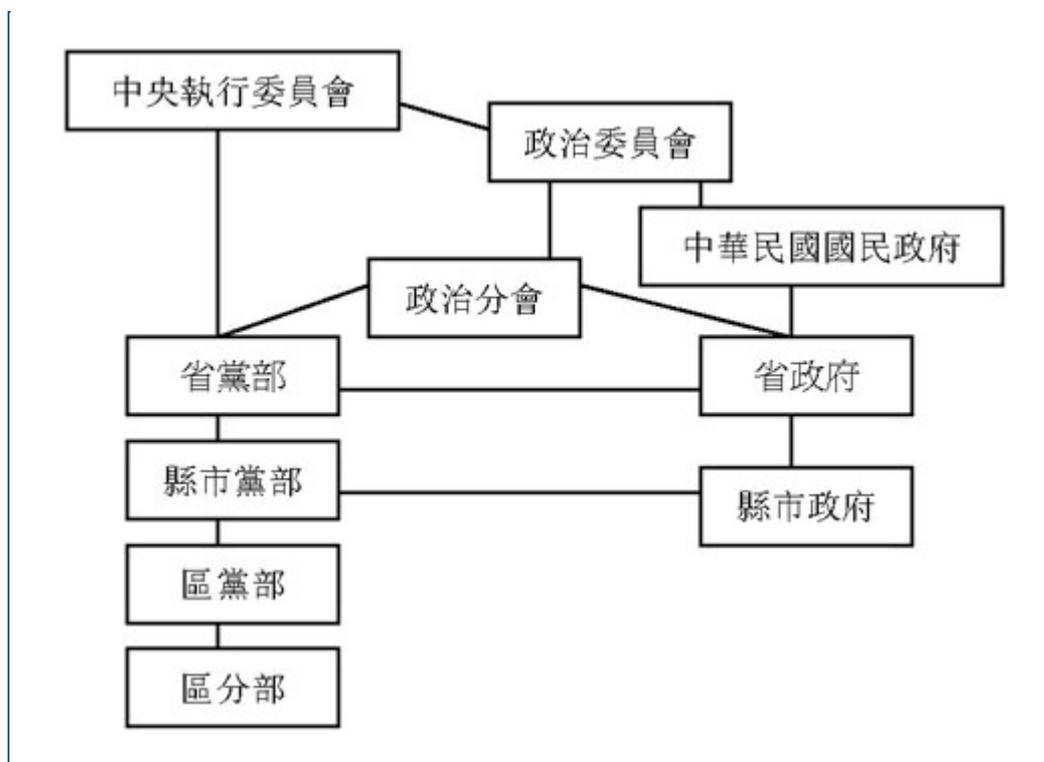
◎ 田湘波

針對大革命時期的地方黨政關係，有一種觀點認為，從總體而言，這個時期地方黨部比地方政府顯得更有權威<sup>1</sup>。這一觀點是值得商榷的。地方黨政體制是縱向黨政體制一個重要組成部分。黨治特色是地方政府組織原則的一個重要特徵，省縣地方黨政權力結構的制度設計，規定了地方黨政運作的框架。

### 一 地方行政組織的間接黨治特色

雖然地方政府的組織精神與中央政府的組織精神是一樣的，都是黨治原則，但稍有差別。中央政府實行的是「議行合一的直接黨治」原則，地方政府實行的是「間接黨治」原則。「間接黨治」也與代議制度下的間接政黨政治有別，它是指地方黨部不能直接統制地方政府。在國民政府成立之前，粵人就實行「以黨治省」，鄰近的桂省也效法。並預言：「依第一次代表大會、所議決之省縣各條政綱、若於吾桂省次第實施、期年之間、黨治可決成功」<sup>2</sup>。在成立國民政府的同時，廣東省政府也作了改組。1925年7月1日，公布「省政府組織法」，7月3日、4日，廣東省政府和市政府相繼成立。隨後，又建立縣級行政機構，到第二次東征（10月）前，已建立27個縣政府<sup>3</sup>。如表：

表 1 廣東地方黨政體制



資料來源：參閱王正華：〈國民政府初創時之組織及黨政關係（民國十四年七月至十五年十二月）〉，《中國近代現代史論集》第28冊，第95頁；1927年1-4月廣州《民國日報》。

最初制定的《省政府組織法》第一條規定：「省政府於中國國民黨指導、監督之下，受國民政府之命令，處理全省政務。」<sup>4</sup>廣東省政府發表的成立宣言中說：省政府從政的「根本之計，尤在使全省人民及為人民服務之軍隊與官吏，皆受中國國民黨之政治訓練，使成為確信三民主義及實行三民主義之人」<sup>5</sup>。後來，頒布的《國民政府為通知籌議兩廣政治軍事財政統一委員會議決事項令》第一條規定：「廣西省政府於中國國民黨指導監督之下，受國民政府之命令，處理全省政務。」<sup>6</sup>這都鮮明標出了黨治原則。因為中國「無成文憲法，亦無正式制度化之立憲機關，而中國國民黨代表全國人民行使『革命統治權』（即我國法律主權），中國國民黨之意即為我國憲法」，中執會或中政會即為立法兼行政機關。「故此一項規定實揭櫫省行政必須合乎憲法與國家法律之原則也。」<sup>7</sup>1926年11月10日，《省政府組織法》第一次修正，其中第一條規定：「省政府於中國國民黨中央執行委員會及省執行委員會指導、監督之下，受國民政府之命令，管理全省政務。」第五條規定：「省政府得制定省單行法令，但不得違反黨之決議及國民政府命令。」<sup>8</sup>關於措辭變化的原因，有的學者認為是：「中央執行委員會為中國國民黨之代表機關，而省執行委員會為該會駐省代表機關」，「其意志當為中央執行委員會意志」，「故此項修改仍繼續初次規定法意，特加具體約束耳。」<sup>9</sup>這種觀點是值得商榷的。事實沒有這麼簡單。真正的原因是：以黨治國，在中央層級是很明確的，但在地方，如何貫徹以黨治國的黨治原則，還在摸索之中。《省政府組織法》的第一次修正，就反應了當時國民黨人對如何正確處理地方黨政關係的模糊認識的結晶。他們以為，以黨治國，在中央是中央黨部直接監督中央政府；在地方，省市縣等地方黨部也像中央黨部一樣，直接監督、指揮和控制地方政府。從表1可看出，地方政府受到中央和地方黨政系統的雙重壓力，使地方政府無所作為。在軍政時期，軍事是第一位的，地方黨政關係的複雜還未充分顯現。進入訓政階段後，各種黨政矛盾激化，從而導致地方黨政糾紛不斷。雖然導致矛盾發生的原因許多，但省組織法設計的黨政體制也值得思考。貫徹「以黨治國」四個字，並非易事。故1927年7月8日，第二次修正組織法，不得不將「省執行委員會」字樣刪除。

從以上也可看出，中央政府和地方政府組織法都標明了黨治原則，但有差別：中央是通過中政會實行「議行合一的直接黨治」原則。而地方政府是在國民政府垂直領導之下，地方黨部雖也監督指導，但是，它是一種間接關係，筆者姑且把它稱之為「間接黨治」原則。不僅如此，地方黨政之上設有綜攬立法、行政權限的「議行合一」的機關。1927年3月13日，二屆三次全會通過的《修正政治委員會及分會組織條例》第6條規定：「政治委員會分會之人數、許可權、任務及與當地黨部之關係，由中央執行委員會規定之。」第9條規定：「政治委員會分會，對於地方政治問題之決議，得直接交由地方政府執行之，但須報告中央執行委員會。」<sup>10</sup>從上述規定可看出，各地政分會是幾個省黨政之上級機關。政分會既管黨務，也管行政立法。省黨部省政府都要向政分會報告工作。如1927年4月7日，廣東省黨部致廣州政分會要函，請將第二屆選舉經過事宜向中央解釋<sup>11</sup>。廣東、廣西兩省的行政方針是由廣州政治分會規定的，福建克復後，1927年2月9日，廣州政分會第10次會議，特議決對福建省之行政方針，先由分會將兩廣之行政方針，電閩省政務委員會，以為參考之用，再由該政務委員會按察該省政治情形，草擬辦法，並報告政分會，然後再由政分會定對於閩省之行政方針<sup>12</sup>。所以廣州政分會「負廣東廣西福建三省政治黨務任務」<sup>13</sup>。福建臨時政治會議成立後，福建省政府並未成立，「福建軍民財各政及黨務進行事宜」都由臨時政治會議處理<sup>14</sup>。所以，中央「政治會議不啻為黨中政治上之最高機關」，「各省之軍事外交黨務諸重要問題」由政分會負責，「均集中於黨，故政治會議確成為政治上黨務上軍事上唯一的指導機關。」<sup>15</sup>

總之，從地方組織看，廣東省政府的組織特色是黨治。就黨治在地方政府組織實行而言，它又有不同中央政府組織黨治的特色。具體表現為：中央及省執行委員會為省政府監督機關<sup>16</sup>。

## 二 省級黨政體制的制度規定

這個時期，省級黨政關係並不融洽。省黨政關係「至為淺薄」，兩者「之間判若鴻溝」。

「例如本黨的農工政策，而各縣的行政人員不特不扶殖農工運動的發展，反勾結土豪劣紳與武裝團體肆行摧殘，這就是由於政府與黨的關係不能密邇的原因。」<sup>17</sup>為此，才有1926年10月19日中央各省區聯席會議關於省黨部與省政府關係議決案的出台。該會通過的《省政府地方政府及省民會議縣民會議決議案》規定：省政府委員「產生之法，由中央執行委員會指定數人，會同省執行委員會組織省政府。」第二天，該會又通過了《省黨部與省政府之關係議決案》，其中規定：「省黨部與省政府之關係問題：一、各省情形不同，可分三種辦法：

（1）省政府在省黨部指導之下；（2）省政府在中央特別政治委員及省黨部指導之下；（3）省政府與省黨部合作。某省應用某種辦法，由中央執行委員會決定之。二、由省黨部與省政府合辦一黨校，以訓練地方行政人才，先訓練行政與財政人員，再依次訓練其他重要人員。」<sup>18</sup>國民黨中央前後對省黨政體制的規定，似有矛盾之處。黨不干政，政不平黨，黨政相互監督。1926年1月24日，國民政府發出通告：「國民政府基於以黨治國之精神而成立，凡政府所舉措，皆本於黨之主張。最高黨部代表本黨對於政府施行指導、監督，其餘各屬黨部及各種人民團體對於政治問題，固有自由討論及建議之權，而對於財政收入及一切行政事項，不容直接干涉；否則破壞行政統一，紀綱不存，國無以立。為此通令各屬黨部及各種士、農、工、商團體，概不得擅自干涉財政收入及一切行政事項；如認為必要，應建議於財政當局或省政府，如有違抗，以破壞統一論罪。」<sup>19</sup>

隨著戰爭的推進，統治地盤的擴大，廣東省以外的其他省黨政體制有所變化，地方黨部權力逐漸居於地方政府之上。在黨軍克服區域內，一般先設立省黨部，然後才成立省政府。1927年4月初，雲南胡若愚等將領倒唐後，表示輸誠下國民政府，並致電廣州政分會，請派員赴滇組織省黨部，政分會即議決派蔣子孝等7人為雲南省黨部籌備員<sup>20</sup>。在省政府正式成立之前，一般組織臨時政治會議作為該省過渡性的政治指導機關，如鄂、贛、浙、滬等均是。有關資料顯示，在這些省區內，省黨部大多能指導和監督省政府，特別是在中共黨員主控下的省黨部，這種指導監督更能切實執行。如湘省，省黨部權力很大，省政府處於從屬地位。這個時期，省政府多由省黨部籌備組建，省政府委員也多由省黨部委員兼任。如1927年4月10日鄂省政府成立時，省黨部執行委員董必武、徐謙、孫科、李漢俊、張國恩、孔庚、鄧初民和監察委員鄧演達均當選為省政府委員；各廳廳長除財政廳外，均由兼有省黨部委員身份的政府委員擔任。省黨政基本上是一班人馬<sup>21</sup>。

### 三 縣級黨政體制的制度規定及實際運作機制

國民黨中央已初步規定了處理縣級黨政矛盾的一些機制。縣黨部不能干涉縣政府內政，如有意見應報告上級黨部，乃至中央黨部。1926年2月政治會議決定：「縣黨部對於縣政府有監督之權，及建議之責任；不得強制縣政府執行。如縣黨部不滿縣政府之措施，應提出意見於省黨部，由省黨部轉諮省政府處理。」<sup>22</sup>黨政互有意見，應報告各自的上級機關處理，上級機關處理不了，由中央黨部決定。1926年7月，廣東省饒平縣黨部擅設錢糧委員會，民政廳長提出意見於省黨部，省執委會第32次會議決議交中央監察委員會辦理，中監委審查結果：縣黨部雖與縣公署以監督及指導之地位，但縣公署職員苟有失職，亦應依法辦理，對地方上行政絕對無干涉之權。饒平縣黨部竟敢擅設錢糧委員會，其破壞財政統一，殊屬不合，當經本會決議：（一）訓令該縣黨部不得侵奪民財兩政許可權，致干黨律；（二）函覆廣東民政廳准予行使政權，解散該縣黨部擅自設立之錢糧委員會；（三）函知廣東省黨部注意督飭該縣黨務。27日，中央第44次常會決議：照中央監察委員會執行<sup>23</sup>。

縣行政及司法機關也不能干涉縣黨務，政府機關如有意見應報告其上級機關，乃至中央黨部處理。1926年7月20日，中央第42次常會上，討論了廣東省黨部呈請通令各行政及司法機關不得干涉黨務的提案，中常會決議：交政治會議討論。該「案系由東江行政委員徐桴擅自越權改組縣黨部而發生，蓋東江行政委員偶聽反動分子方錦春等密控誣詞該黨部，致令惠來縣縣長召集各界代表商議改組黨部，但該縣黨部以行政人員無權干涉黨務，且誤聽反動分子之誣告而不加審察，更屬荒謬。故特派員呈請省黨部指示，省黨部當即交提會議僉以（一）縣黨部之改組，其職權屬於上級黨部，東江行政委員徐桴令惠來縣長召集各界團體，改組縣黨部，違背黨章，殊屬謬誤，應請監察委員會審查議處；（二）由本會致電惠來縣長，刻日停止改組（中略）；（三）惠來縣黨部之應否改組及改組方法交組織部核辦；（四）函中央執行委員會轉國民政府各行政司法機關不得干涉黨務，使黨務前途進行無礙。」<sup>24</sup>

政府機關不能隨意逮捕黨務人員。7月24日，中央第43次常會上，有廣東省黨部的提案：呈稱各縣行政機關拘捕黨員事宜不斷發生，有違中央通令，應請嚴辦。該案的由來是：據順德縣臨時監察委員會及執行委員會先後呈稱，第六區黨部常務委員兼農民學校長梁著泉被縣長陳粹維擅捕監禁一案；又東江行政委員徐桴函復，大埔縣長陳毓輝濫押縣黨部幹事李韻琴一案。廣東省黨部呈稱，關於行政機關不准干涉黨務，已交由國民政府通令在案，至此種逮捕

黨員事件，前由中央通令各縣並行知政府查照，凡逮捕黨員，除現行犯外，應先呈報中央，然後執行等各在案，惟此種事件發生甚多，而依請呈報者甚少，是應設法制裁，以維黨紀。中央對此種行為，若非嚴予制裁，影響黨務前途殊非淺顯。中常會決議：關於逮捕黨員手續，前既經中央通令在案，該縣長毋得故違，惟姑念該縣長等以初次未諳手續之故，從寬免處，但在押之黨員等，應由省政府查明實在情形後，准予保釋，並再通令各縣嗣後應依前案辦理，如再故違，應予以嚴重處分<sup>25</sup>。8月7日，中央第46次常會上花縣縣黨部電告三水縣長楊宗炯竟槍決黨員，請予懲戒案，該會決議：交省政府派員查辦<sup>26</sup>。

從各地實際情況觀察，這個時期的縣級黨政關係，各地情形不一。有的地方是以黨統政，如蘇、鄂等省。在蘇省，「黨部言在必行，縣長惟命是聽……民眾把黨部看作萬能」<sup>27</sup>。在鄂省的一些縣，縣政府主動表示服從縣黨部的決議案；縣署人事經縣黨部決議通過後始能任用；縣府財政亦受縣黨部監督<sup>28</sup>。

有的地方是黨政制衡，如湘省。在湖南，「凡革命勢力伸展所及之地，政府必在黨指揮監督之下。無可疑義，因黨為代表民意之機關，政府為執行民意之機關。」<sup>29</sup>1926年10月召開的湖南省國民黨第二次代表大會通過的《關於市縣黨部與縣長之關係決議案》規定：「縣長與市縣黨部立於同等地位，遇事以協商形式解決，惟本黨采以黨治國，因此縣長須尊重市縣黨部之地位，接受其指導監督」<sup>30</sup>。

有的地方是以政治黨，如粵省。粵省政在黨之上，故黨政矛盾嚴重。各地黨部要求黨居於政之上，也未獲批准。1927年1月20日，廣東省政府委員會全體委員會議，以「各縣行政官吏，若無地方黨部及人民團體之協助與監督，地方政治之改選不能實現」為由，特議決致函催促省黨部，請飭全省各縣黨部，於本年3月內改選完竣<sup>31</sup>，並經呈奉中央政治會議廣州分會核准照辦。2月7日，廣東省黨部執委第二屆第八次會議決議通過，並組織各縣市黨部改組委員會，議具一切改組計劃，提出執行委員會議決定之<sup>32</sup>。1927年1月21日，廣東省黨部第二屆執委第5次會議召開，紫金縣黨部提出，規定縣黨部與縣政府之關係案。該縣黨部提出辦法三條如下：其一，縣黨部在省黨部指揮之下，監督縣政府；其二，縣黨部議決案在可能範圍內，縣政府須認真執行，如認為不當，可交回復議或請示省黨部；其三，縣黨部對於縣政府用人行政，如認為不滿意之處，得提出意見書於縣政府，促其注意，但不得直接干涉用人行政。該會決議：呈政治會議廣州分會決定辦法<sup>33</sup>。後來，第二次廣東全省代表大會上，東莞代表提出關於制定縣市最低實施政綱案。政分會第10次會議並案審議，議決辦法兩條：其一，「在各縣市黨部組織未健全以前，凡有事與縣交涉者，應呈省黨部執行省政府辦理」；其二，「交省黨部省民大會籌備會議定呈核分發。」<sup>34</sup>對於政分會的兩項辦法，焰生發表了長篇社論，他說<sup>35</sup>：

是政治分會之決定，在這種過渡時期中，固應爾爾。但事實上縣市黨部與縣市政府在過去歷史所給與吾人之認識，其糾紛之多，是亦足供吾人之注意者。

縣市行政長官，能真正為黨努力，為民造福者，未嘗無其人。但是一官附身，萬事都已。摧殘黨務者，殘殺者，志以為劣紳土豪張目以維持找尋其利益者，亦不乏其人。報章所載，非吾人所肯厚誣者。縣市黨部人員，既經負有黨的使命，而且領導群眾，為黨紀之威嚴與民眾之信仰起見，不能默爾而息，利權有所衝突，糾紛於是以起。而縣長威權在手，捕拿自如，意氣所及，大利所蔽，寧棄一官，勢必殺人，況且縣市長官之所以

能為縣市長官者，在上級政府必有其勢力之所在。於是忠實同志逃亡於別處者有之，鮮血橫流者有之。生生死死，含冤莫白，每一念及縣市黨部之努力同志，不知為黨國灑卻許多悲痛之熱淚，況復離省較遠之縣市黨部，省黨部鞭長莫及，不特真相難明，而且兼顧未能。一任縣市長官之顛倒是非，是亦令人之所長歎息者，有時縣市長官之欲兼任縣市黨部執行委員，得之，縣市黨部與縣市政府，固無問題發生，否則非存心搗亂，即心存敵意，而糾紛亦不免時起。此年來縣市長官之對縣市黨部之大略情形也。

縣市黨部如落在劣紳土豪之手，與有特權之縣市長官，固無若何之問題發生——真心為黨為民的長官例外——包攬詞訟，以人民為傀儡者有之。但落在一般革命青年之手，朝氣固屬可風，然而少年氣盛，或發生一種幼稚病，縣市政府之行政用人，輒受干涉。以致縣市長官一籌莫展者有之。總之不明白自己責任之所在，不使行政上不能得到進行之順利，黨務發生前途之障礙，仇怨既生，慘禍時見，此又令人所不忍言者。

觀上述兩方情形，吾人可以得到明白之結論，除貪官污吏不法黨員之應予以嚴厲之懲戒所裁制外，對於不明責任與許可權而發生糾紛之縣市長官和縣市黨部職員，應有一種明白之訓練與解釋，此縣市黨部與縣市政府關係之規定，尤為當前之急務，此尤不能不希望上級黨部和政府之注意者。政治分會所規定之辦法，吾人對於第一條認為適當外，於第二條能付斯權於省民大會，殊令人發生無窮之希望。

在省府方面，民政廳長陳樹人有出巡之舉，省黨部亦有改組全省各縣市黨部計劃之進行，對於縣市黨部與縣市政府之糾紛，或可得到一個完滿之解答。結果必須調查政務與黨務之實況，對於不法官吏和黨員，要法律以黨紀兼施，使黠者無所逞其技，而其真心為黨國努力之官吏與黨員，亦需有相當之獎勵，庶幾各得其半，則糾紛或可少息矣。

關於縣黨政體制的制度規定，國民黨中央與地方有不同的思路，中央主張黨政應有分際，地方則未有統一的建制，黨政體制形態不一。亞里士多德說：「法律（和禮俗）就是某種秩序；普遍良好的秩序基於普遍遵守法律（和禮俗）的習慣。」<sup>36</sup>黨政體制也可說是黨政運作的秩序，廣州、武漢國民政府時期地方黨政體制的制度規定比較混亂，黨政兩個政治主體也就無法形成遵守法制的習慣，黨政必然是無序運作。

總之，從總體上說，廣東國民政府的地方黨政體制結構是：地方黨政雖是相對獨立的體制，但政府居於黨部之上；在軍事佔領區則是黨部居於政府之上。國民黨主流傾向是地方黨政應有分際，從而導致政的地位高於黨。廣州武漢國民政府時期，中央和地方的黨政體制框架基本形成，這為訓政前期的黨政體制的確立打下了基礎。撇開內容不說，從形式上，訓政前期的黨政體制框架與廣州武漢時期的黨政體制框架差不多。

## 註釋

- 1 王奇生：《黨員、黨權與黨爭——1924—1949年中國國民黨的組織形態》，上海書店出版社2003年，第184頁。
- 2 〈劉震寰準備回桂決定實行以黨治省〉（1925年5月13日），季嘯風、沈友益主編：《中華民國史料外編》（第11冊），前日本末次研究所情報資料（中文部分），廣西師範大學出版社1997年影印出版，第91頁。
- 3 曾慶榴：《廣州國民政府》，廣東人民出版社1996年，第142—145頁。

- 4 中國第二歷史檔案館整編：《中華民國史史料長編》（第20冊），南京大學出版社1993年，第589頁。
- 5 （台）羅家倫：《革命文獻》第20輯，中央文物供應社1978年影印再版，第1555-1558頁。
- 6 （台）羅家倫：《革命文獻》第20輯，第1630頁。
- 7 施養成：《中國省行政制度》，《民國叢書》第4編第22冊，上海書店1992年版，第449頁。
- 8 中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料彙編》第四輯（一），政治，江蘇古籍出版社1991年，第76-77頁。
- 9 施養成：《中國省行政制度》，第449頁。
- 10 榮孟源等：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（上），光明日報出版社1985年，第320-321頁。
- 11 1927年4月8日廣州《民國日報》。
- 12 1927年2月10日廣州《民國日報》。
- 13 《中央政治會議再明定廣州政治分會職權》，1927年2月22日廣州《民國日報》。
- 14 《福建臨時政治會議成立通電》，1927年3月4日廣州《民國日報》。
- 15 《中央政治會議擴大組織》，1927年3月8日廣州《民國日報》。
- 16 （台）王正華：《國民政府初創時之組織及黨政關係（民國14年7月至15年12月）》，中華文化復興委員會主編：《中國近代現代史論集》第28冊，台灣商務印書館1985-1986年，第64-112頁。
- 17 《廣東全省二次代表大會之重要決議案——廣東省政治報告決議案》，1927年1月5日廣州《民國日報》。
- 18 《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（上），第281-283頁。
- 19 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》（下），安徽教育出版社1994年，第260-261頁。
- 20 《政治分會派員赴滇籌備該省黨部》，1927年4月5日廣州《民國日報》。
- 21 《黨員、黨權與黨爭——1924-1949年中國國民黨的組織形態》，第182-183頁。
- 22 陳茹玄：《中國憲法史》，沈雲龍主編：《近代中國史料叢刊》續編第44輯第433冊，文海出版社有限公司印行1976年，第192頁。
- 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》（第2冊），廣西師大出版社2000年影印本，第452-453頁。
- 24 《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》（第2冊），第435-436頁。
- 25 《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》（第2冊），第444-445頁。
- 26 《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》（第2冊），第482頁。
- 27 《怎樣消彌各縣的黨政糾紛》，《江蘇黨務周刊》第4期。
- 28 《崇陽縣之最低綱領》《武昌縣黨部第一次代表大會決議案》，1927年1月6日、11日漢口《民國日報》。
- 29 〈由軍政時期過渡至訓政時期之湖南——黨務蒸蒸日上，政府能代表民眾利益，政府與黨部完全合作〉，1927年1月19日廣州《民國日報》。
- 30 《中國國民黨湖南省黨部第二次全省代表大會宣言及決議案》，中國國民黨湖南省黨部編印，1926年10月，第50頁，轉引自王奇生：《黨員、黨權與黨爭——1924-1949年中國國民黨的組織形態》，第183頁。
- 31 1927年1月21日廣州《民國日報》。

- 32 1927年2月8日廣州《民國日報》。
- 33 《省黨部執委第五次會議紀》，1927年1月27日廣州《民國日報》。
- 34 《省黨部規定縣市黨部與縣市政府關係》，1927年2月16日廣州《民國日報》。
- 35 焰生：《縣市黨部與縣市政府之關係》，1927年2月17日廣州《民國日報》。
- 36 （古希臘）亞里斯多德：《政治學》，商務印書館1996年，第353-354頁。

田湘波 1965年生，男，湖南沅陵人，湖南大學政治與公共管理學院副教授，史學博士，主要從事中國現代政治制度史、中國政黨制度和中國政治研究。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十五期 2005年2月28日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十五期（2005年2月28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。