

季我努書系・青年學者文庫

戰前中國國民黨 中政會研究

盧艷香 著

戰前中國國民黨 中政會研究

盧艷香 著

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

戰前中國國民黨中政會研究 / 盧艷香 著，
—— 初版。—— 臺北市：蒼壁；2015. 06
面；公分，—— (季我努書系·青年學者
文庫；1)
ISBN 978-986-91228-8-7 (平裝)

1. 中國國民黨中央政治委員會

005.29

104010628

戰前中國國民黨中政會研究

作 者：盧艷香

總編輯：康 狄

責任編輯：林信賢

美編部：王詠堯

發行部：陳昱丞

出 版：蒼壁出版有限公司

地 址：10679 台北市大安區樂利路86巷4號1樓

電 話：(02) 8732-3958

傳 真：(02) 8732-5295

劃撥帳號：50309603

劃撥戶名：蒼壁出版有限公司

網 址：www.warmg.com

零售經銷：吳氏圖書股份有限公司

地 址：23586 新北市中和區中正路788之1號5樓

電 話：(02) 3234-0036

傳 真：(02) 3234-0037

E-mail：web@wusbook.com.tw

初版一刷：2015年7月

售 價：新台幣380元

* 版權為蒼壁出版有限公司所有，請勿翻印 *

目錄

序	4
前言	8
緒論	10
一、選題緣起	10
二、研究狀況	16
三、史料狀況	20
四、文章結構	24
第一章 中政會之芻設（1924～1925）	28
第一節 中政會的成立	30
第二節 孫中山逝世後的中政會演變	46
第三節 孫中山逝世後的中政會權力紛爭	57
本章小結	73
第二章 中政會之常設及「政治會議」與「政治委員會」爭議（1926～1927）	76
第一節 中政會成為常設機關	76
第二節 「政治會議」與「政治委員會」爭議	90
第三節 特委會與中政會的短暫取消	118
本章小結	127

第三章 中政會在訓政時期的演變（1928～1937）	130
第一節 法理上的最高政治指導機關	130
第二節 實際運作中的中政會——以「顧案」為中心	150
第三節 中政會的改組與暫行停止職權	163
本章小結	186
第四章 政治分會（1926～1929）	188
第一節 政治分會的設立及其紛爭	189
第二節 個案研究：上海臨時分會	212
本章小結	231
結語	234
一、中政會與中國國民黨的黨國體制	234
二、中政會與中國國民黨的黨政軍集議	238
中政會大事記（1924～1937）	246
主要參考文獻	280
後記	286

戰前中國國民黨 中政會研究

盧艷香 著

目錄

序	4
前言	8
緒論	10
一、選題緣起	10
二、研究狀況	16
三、史料狀況	20
四、文章結構	24
第一章 中政會之芻設（1924～1925）	28
第一節 中政會的成立	30
第二節 孫中山逝世後的中政會演變	46
第三節 孫中山逝世後的中政會權力紛爭	57
本章小結	73
第二章 中政會之常設及「政治會議」與「政治委員會」爭議（1926～1927）	76
第一節 中政會成為常設機關	76
第二節 「政治會議」與「政治委員會」爭議	90
第三節 特委會與中政會的短暫取消	118
本章小結	127

第三章 中政會在訓政時期的演變（1928～1937）	130
第一節 法理上的最高政治指導機關	130
第二節 實際運作中的中政會——以「顧案」為中心	150
第三節 中政會的改組與暫行停止職權	163
本章小結	186
第四章 政治分會（1926～1929）	188
第一節 政治分會的設立及其紛爭	189
第二節 個案研究：上海臨時分會	212
本章小結	231
結語	234
一、中政會與中國國民黨的黨國體制	234
二、中政會與中國國民黨的黨政軍集議	238
中政會大事記（1924～1937）	246
主要參考文獻	280
後記	286

序

在20世紀上半葉中國政治演進的進程中，中國國民黨扮演了主要的角色。尤其是自20世紀20年代孫中山先生在南方組織發起國民革命以來，國民黨的勢力很快自廣東進入兩湖、閩贛、江浙，繼而挺進中原、華北，進佔京津，幾年之內「橫掃千軍如捲席」，定都南京，由「軍政」而入「訓政」，成為中國歷史上第一個名符其實的「執政黨」。由是，「國民黨」成為當時社會政治話語中第一熱詞，是這段歷史不可或缺的締造者和見證人。與此相應，與「國民黨」相關的著述可謂汗牛充棟。但是，長期以來海峽兩岸關於國民黨中政會的著作，卻一直付諸闕如，這不能不說是民國史研究、國民黨史研究領域的一大空白。中政會曾經是國民黨中央的政治指導機關和黨國體制的核心運作者，在治民國史、國民黨史者看來，如果不知曉中政會的組成情況和運作情況，恐怕很難真正把握「國民黨中央」的實際架構，無法瞭解黨國體制之下「黨」是如何「治國」和「馭政」的。正因為如此，即將問世的盧艷香博士的著作《戰前中國國民黨中政會研究》，勢將引起相關學者的重視，同時也必然引起諸多讀者同仁的興趣。

這部二十餘萬字的書稿，是以作者在復旦大學歷史學系完成的博士學位論文為基礎，再經補充修訂，終於完稿，凝聚了作者攻讀學位期間和獲得學位之後不止步的艱辛努力。作為盧艷香攻讀博士學位的導師，也作為這部書稿的第一位閱讀者，有責任也非常願意把自己瞭解的情況與感想，與讀者同仁分享。

歷史學首先是關於史料的學問，史學著述的前提是掌握相關的史料，尤其是關於重大歷史對象的書寫，在史料的發掘、整理方面的投入，往往決定著相關著述的學術含量甚至成敗。目前這部書稿的作者把對中政會的研究置於扎實的史料基礎之上，不僅充分掌握了多種已刊檔案和其他文獻，還前往中國第二歷史檔案館和內地多家檔案館、臺灣地區的黨史館、國史館，發掘整理了大量未刊檔案資料，甚至輾轉獲得美國史丹佛大學所藏民國政要人物的檔案日記等珍貴史料。在對檔案資料充分佔有之下，作者對中政會的歷史做了細緻的研究。同時作者注重對前人研究成果的吸收，在與前人研究進行對話的同時，提出自己的觀點，把中政會研究推向更為深廣的研究領域，是目前可見的最為詳實、系統的中政會研究。目前的書稿無論在篇幅、研究的範圍、重大問題探究的深度、歷史的完整性和準確性等方面，都有了很大的進步。

這部書稿的價值，首先在於較全面地梳理中政會自1924年國民黨一大之後創設運作，一直到1937年抗戰爆發後停止活動的歷史。十來年的時間，在「百年老店」國民黨的歷史上並不算很長的時期，但卻經歷了從在野的革命黨向執政黨的轉變，黨國體制從構想走向了現實的重要階段。這部書稿較清楚地敘述了在此期間中政會從名稱、屬性、主要制度、基本組成人事等方面的沿革，結合考察國民黨在時局嬗替中的定位，把中政會自身歷史演變劃分為三個階段：中政會的芻設、常設及在訓政時期的演變；又進一步沿著中政會名稱變化的脈絡，揭示了中政會在國民黨內地位的型塑過程：孫中山生前初設中政會時，其名稱應為「中央政治委員會」，是與中央執行委員會並行的機關；孫中山去世之後，中政會全稱為「中央執行委員會政治委員會」，中政會隸屬於中執會，即為中執會所特設之政治指導機關，對中執會負責；1926年7月開始北伐之際，演變成與中常會一同開會的「中央執行委員會政治會議」，旋即發生了「中央執行

委員會政治委員會」和「中央執行委員會政治會議」之間的爭議，實際上是日後寧漢對峙的端倪；而隨著寧漢合流、蔣介石的下野又復出，出現了「中央執行委員會政治會議」和其簡稱「中央政治會議」，一直維持到1935年，在國民黨五屆一中全會上改組為「中央執行委員會政治委員會」；1937年抗戰爆發後，中政會暫行停止其職權，由國防最高會議代行。書稿在並不太長的篇幅裡，把該時期中政會繁雜歷史的來龍去脈梳理得十分清楚。

作為第一部關於國民黨中政會的研究專著，書稿沒有停留在歷史線索的梳理上，而是在揭示中政會歷史中的豐富內涵下了很大的功夫。作者既注意到了中政會各時期名稱和職能之差別，又把握住其人事和職能的延續性；既考察了處於中央層級的中政會，又把研究的視野擴展到了差異甚大的各地政治分會。另外，作者沒有孤立地研究中政會，書稿既有注重時間順序的縱向考察，又注重中政會與其它機構間的橫向關係，即將其置於整體意義的國民黨組織體系中加以考察，立體性地考辨了中政會與國民黨各重要機關的關係，力圖通過與國民黨全國代表大會、中執會、中常會乃至中央黨部的聯繫與比較中，去揭示中政會的不同之處、特別之處，分析了其在國民黨體制中的角色和功能。在對中政會的職權和職能進行分析中，書稿既有制度文本的解讀，又有運作過程的觀察，還有一些典型案例的展示，體現了多角度論證的特色。正是在多視角、多維度的視野下，國民黨中政會各歷史階段的進程得以全方位的揭示和呈現。

當然，關於國民黨中政會的歷史，還有不少問題有待更深入的專門性研究。目前的書稿，對於中政會的制度尤其是制度文本的梳理著力較多，這當然是必要的。但從實際運作的情況而言，如同國民黨全國代表大會、中執監會、中常會等機構一樣，中政會的存在和發揮作用，在一定意義上是通過「開會」體現的，據我所知，作者對於歷次中政會的會議記錄有著

全面的掌握，對於中政會的會議可列專題敘述，對於特別重要的會，似可作為案例分析。又如，目前書稿中關於「人」的部分顯得薄弱，事實上，從孫中山到汪精衛、胡漢民，再到蔣介石，都與中政會的歷史密切相關，但具體是什麼關係，各人之間的異同又如何，是當寫而又能夠寫的。至於中政會與國民黨中央內政外交重大政策的制訂實施之間的關係，也可以有專門的研究。希望這部書稿問世後，盧艷香博士在對包括中政會在內的國民黨制度史的研究和民國史的研究中繼續前行，為學界也為諸多的讀者，提供更好的成果。

吳景平 2015年6月於復旦大學光華樓

前言

中國國民黨自1924年改組後，政黨組織形態進一步發展，北伐後由議會制度下的政黨一躍成為壟斷政權的政黨，成為具有全國性質的執政黨。在面對「政黨建設」與「國家建構」這一體兩翼的問題時，中國國民黨將「以黨治國」這一理念，引入黨政體制架構，逐漸建立起「黨國體制」，以中政會作為「黨與政府唯一之連鎖」，轉承之樞紐。

1924年7月11日，一個原本在中國國民黨第一次全國代表大會通過的《中國國民黨總章》上，沒有相關設計的組織形式——中政會，因孫中山面對國民黨內紛爭不斷、中央執行委員會決斷力不強的狀況，意欲加強集權，建立更為核心的決策機關而成立。由於中政會對「總理」直接負責，孫中山親任主席，加之人員數量相對中央執行委員會更為精簡，而成為實際上的最高決策機關。孫中山逝世後，中國國民黨經歷黨政體制巨大變動，中政會在政黨體制和政治制度發生重要演變。在政黨體制中，中政會明確了其與中央執行委員會的隸屬關係；在政治體制中，由中政會籌設成立國民政府，作為政治執行機關。至中國國民黨第二次全國代表大會召開，修訂《中國國民黨總章》，首次以黨的根本大法形式明確了中政會的性質、地位，中政會成為隸屬於中央執行委員會下的常設機關。中國國民黨進入訓政後，作為「全國實行訓政之最高指導機關」，「黨政唯一連鎖」的中政會，在此時期職權不斷擴充，討論及議決事項以「建國綱領」、「立法原則」、「施政方針」、「軍事大計」、「財政計畫」、「國民政府委員，各院長、副院長及委員，各部長，各委員會委員長，各省政府主席及廳長，各特別市市長，駐外大使、特使、公使、及特任、特

派官吏之人選」，幾乎涵蓋了施政的各個層面。

正因中政會獨特而顯要的地位，不僅成為中國國民黨中樞權力鬥爭的陣地，派系爭鬥的槍垛，亦為地方藉以分權的憑藉。因此，無論是黨統之爭，法統之爭，抑或是權位之爭，均在中政會所體現的政治體制運行之中展現。更為重要的是，綜觀中政會的發展演變過程，無不滲透著中國國民黨始終無法擺脫的黨政軍緊張。

緒論

一、選題緣起

政黨是人類社會政治文明發展到近代的產物，並日益成為決定著一個國家的政治、經濟、外交等方面發展的政治主體。在政黨及以其為主體形成的政黨政治已經成為世界普遍存在的社會政治現象的今天，有關政黨和政黨政治研究，成為具有普遍性、時代性及現實意義的命題。

英國政治家柏克講：「政黨是一群根據彼此同意的某些原則，共同努力，以求增進國家民族的利益而組織的團體」¹，這可以看成是對政黨較早的定義。雖然之後不同的學者或民族對政黨的解釋會有不同，但對政黨是「尋求政治權力、合法控制政府人事及政策的結合或組織」²的認識大抵相同。從而可見，黨政關係是政黨政治的一個基本範疇，執政是政黨從事政治活動的最高形式。

20世紀初，中國同盟會成立，標誌著現代意義上的政黨在中國出現，政黨政治亦成為中國發展的一個重要維度。隨著中國同盟會的不斷改組演變，1919年改組為中國國民黨。隨著1924年中國國民黨第一次全國代表大會召開，中國國民黨政黨組織形態進一步發展，北伐後由議會制度下的政黨演變成壟斷政權的政黨，成為具有全國性質的執政黨。「政黨建設」和「國家建構」成為中國國民黨需要解決的一體兩翼的問題。在面對同「運」不同「命」的「政黨」與「國家」時，中國國民黨引入「以黨治

1 王雲五主編：《雲五社會科學辭典》（第三冊）《政治學》，臺灣商務印書館，1973年版，第224頁。

2 王雲五主編：《雲五社會科學辭典》（第三冊）《政治學》，臺灣商務印書館，1973年版，第203頁。

國」理念，逐漸建立起「黨國體制」。並在黨、政之間，以中政會作為「唯一之連鎖」，轉承之樞紐。

本文以中國國民黨中政會為研究對象，試圖通過對中政會的研究，探究中國國民黨在政黨建設與國家建構的作為及其實際成效。

為了明白本文要探討的對象，首先需要對「政黨政治」、「政黨制度」、「黨國體制」等做簡要說明和概念界定。

「政黨政治」。政黨的概念在前文已有論述，所謂的政黨政治是隨著政黨的產生、發展及其在社會政治生活和政治體制中發揮越來越大的作用而逐漸形成的。其定義為「由某個政黨或政黨聯盟組織政府，執掌國家權力，管理國家事務的一種政治形式」¹。可以說，政黨功能的核心是實行政黨政治。

「政黨制度」。「制度是作為一個實體活動的結構嚴密、協調一致的社會互動作用整體」²，具有規範性、可預見性和強制性。政黨制度的含義，「可以從廣義和狹義兩個層面予以認識。廣義上的政黨制度即政治學意義上的政黨制度，指的是一個國家關於政黨地位、政黨結構及政黨活動規範的總稱，所反映的是政黨在國家政治生活中的地位以及政黨自身、政黨與政黨、政黨與政權、政黨與社會間的關係模式及其運行機制；狹義上的政黨制度即政黨學意義上的政黨制度，指的是有關政黨自身的意識形態、政治綱領、組織原則、組織體系以及活動規範等各項制度安排。」³本文所討論的政黨制度，主要是指政黨學意義上的政黨制度，其行為主體或行為者就是政黨。

「黨國體制」。黨國體制是一種特殊的政黨政治，「在這種政體中國家權力歸屬於唯一的執政黨，執政黨按照權力統一於黨的方式行使權

1 施雪華著：《政治現代化比較研究》，武漢大學出版社，2006年版，第150頁。

2 [法]莫里斯·迪韋爾熱著，楊祖功、王大東譯：《政治社會學——政治學要素》，東方出版社，2007年版，第177頁。

3 王詔興主編：《政黨政治論》，山東人民出版社，2011年版，第195頁。

力。」¹黨國體制萌芽於法國大革命時期的雅各賓黨人的專政。因「在進行現代化的國家中，一黨體系往往比多元政黨體系更穩定」²，黨國體製成為傳統社會建立現代國家的一種政體選擇。中國在探索民族救亡的道路上，政黨、政黨制度等概念不斷引入。在對政體選擇時，孫中山認為：「要改造國家，非有很大力量的政黨是做不成功的；非有很正確共同的目標，不能夠改造得好的。我從前見的中國太紛亂，民智太幼稚，國民沒有正確的政治思想，所以便主張『以黨治國』」³，也即在中國建立「黨國體制」，由黨掌握國家政權，決定國家權力的組織，確立國家的基本制度，支配國家權力的運行，孫中山稱之為「黨在國上」⁴。這種體制在中國國民黨訓政時期得以確立。

「中政會」。作為本文研究對象的中政會，早在廣州國民政府成立前，即已成立，其名稱數度變化。而每次名稱的變化，對於中政會的發展均有不同的意義，由於名稱變化頻繁，時人亦多含糊稱謂，在已有的民國史相關研究中，在涉及中政會時，常見混用或錯用中政會名稱。為了更清楚地把握中政會發展脈絡，下面以中政會名稱變化為主線，對中政會演變做簡單梳理。

第一，「中央政治委員會」。中政會於1924年7月11日成立時，並未公佈其職權，至7月14日，在中央執行委員會上，胡漢民作「政治委員會對中央執行委員會之許可權案」的報告：「一、關於黨事，對中央執行委員會負責，按照性質由事前報告，或事後請求追認；二、關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理」⁵。從此決議案來看，其職權涉及黨事、

1 傅春楊著：《民國時期政體研究（1925～1949）》，法律出版社，2007年版。

2 [美]撒母耳·P·亨廷頓：《變動社會的政治秩序》，張岱雲等譯，上海譯文出版社1989年版，第455頁。

3 「國民黨第一次全國代表大會開幕詞」，榮孟源：《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（上冊），光明日報出版社，1985年版，第4頁。

4 《孫中山全集》（第9卷），中華書局，1986年版，第122頁。

5 「第四十三次會議」（1924年7月14日），中央委員會秘書處編印：《中國國民黨第一屆中央執行委員會會議記錄彙編》，1954年版，第85頁。