

STUDY ON THE INSTITUTIONAL CHANGE
OF THE EXECUTIVE YUAN OF THE NATIONAL
GOVERNMENT (1928-1937)

国民政府行政院的 制度变迁研究 (1928~1937)

刘大禹◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

STUDY ON THE INSTITUTIONAL CHANGE
OF THE EXECUTIVE YUAN OF THE NATIONAL
GOVERNMENT (1928-1937)

国民政府行政院的 制度变迁研究 (1928~1937)

刘大禹◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

国民政府行政院的制度变迁研究: 1928 ~ 1937 / 刘大禹
著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5097-3956-3

I. ①国… II. ①刘… III. ①国民政府-政治制度-
研究-1928 ~ 1937 IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 260869 号

国民政府行政院的制度变迁研究 (1928 ~ 1937)

著 者 / 刘大禹

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

责任编辑 / 范明礼 武 欣
王 芳

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 甄 飞

项目统筹 / 宋月华 张晓莉

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 18.75

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

字 数 / 318 千字

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3956-3

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

绪 论	1
一 问题的提出、研究的理论意义与现实意义	1
二 学术史的回顾与研究现状	6
三 研究前瞻	22
第一章 国民政府行政院的成立	25
第一节 国民政府与行政院的概念	25
一 政府与国民政府	26
二 行政权与行政院	28
第二节 行政院成立的渊源	35
一 传统与现代的理论交汇	36
二 国民党实现新政治制度的过程	47
第三节 训政制度下行政院的成立	52
一 训政纲领的提出	52
二 行政院的成立	55
第二章 行政院的制度设计	59
第一节 国民政府的党政制度设计	60
一 国民党中央执行委员会政治会议	60
二 训政体制的以党治国原则	63
第二节 国民政府行政院的制度设计	66
一 国民政府的制度设计	66

二 行政院的制度设计	70
第三章 行政院的院长更替	82
第一节 蒋介石的集权与下野	82
一 中原大战后蒋介石的集权	82
二 约法之争与蒋介石下野	85
第二节 孙科内阁的短暂过渡	91
一 政制改革案与孙科内阁的成立	91
二 孙科内阁陷入困境	94
第三节 蒋、汪合作与集权政治的形成	96
一 汪精卫主政行政院	96
二 蒋介石掌理行政院	100
第四章 行政院的组织职权与人事变迁	104
第一节 行政院内部组织机构与人事分析	104
一 行政院内部机构设置	105
二 行政院内部机构组成成员分析	114
第二节 行政院隶属部门的设置及人事变迁	124
一 行政院隶属部门的设置	124
二 各部会人事构成分析	129
第五章 行政院制度变迁的动力	144
第一节 行政院制度变迁的外在表征	144
一 国民政府行政中心的摇摆	145
二 主席虚置下的内阁制特征	148
第二节 行政院制度革新的动力	153
一 行政院制度革新的内部动力	153
二 行政院制度革新的外在压力	158

第三节 行政院制度变迁的外部推动因素	
——以自由知识分子的政治参与为例	163
一 自由知识分子政治参与的背景	164
二 自由知识分子与政治的结合	167
三 自由知识分子对行政院制度变迁的外在推动	172
第六章 行政院的施政与制度化	178
第一节 行政院的施政程序与制度化	178
一 施政手续行为程序与改革	179
二 支配行为程序与改革	184
第二节 行政院的施政理念与制度化	188
一 树立新政府形象	189
二 加快经济建设的步伐	192
三 政治刷新与制度化	199
第三节 30 年代中期行政院的机构调整与改革	202
一 以改革委员制为主的制度革新与机构调整	202
二 汪、蒋对机构改革的态度	206
三 危机应对下机构改革与调整的效能	208
第七章 行政院制度变迁中的党政军关系	213
第一节 行政院制度变迁中的党政关系	213
一 中政会是否干涉了行政事务	214
二 党政组织内的派系冲突	219
第二节 行政院制度变迁中的部会关系	228
一 院部权责的厘定	228
二 行政程序中的部会关系厘定原则	234
第三节 行政院制度变迁中的军事因素	
——以汪、蒋合作关系为例	237
一 “九·一八”事变前军权进入党政领域的阻力	237

二	宁粤之争后军权介入党政领域	240
三	军政分立的动机与效果	243
第八章	行政院制度变迁的效能与启示	246
第一节	行政院制度建构的意愿与失范	246
一	现代党治的意愿与背离	247
二	分权行政与权力中心的缺失	249
三	行政制度运行的限制	252
第二节	行政院制度变迁的路径依赖	254
一	行政院制度变迁路径的发展	255
二	行政院制度创新的趋向	258
第三节	行政院制度变迁的启示	260
一	现代化视角下行政组织与功能的协调	261
二	行政系统的完整性与制度权威的建构	263
参考文献		269

图表目录

表 1-1	美国总统制与英国内阁制政府制度主要区别列表	40
图 2-1	国民党与国民政府关系示意图	63
图 2-2	国民政府政权与治权关系示意图	67
图 2-3	国民政府组织结构图	69
表 2-1	行政院与内阁制比较表	74
图 4-1	行政院组织结构图	105
表 4-1	行政院秘书处主要机构及掌理事项表	107
表 4-2	行政院政务处主要机构及掌理事项表	107
表 4-3	1930 年行政院职员表	115
表 4-4	1938 年行政院秘书处政务处科长以上职员姓名录	116
表 4-5	训政初期行政院简任秘书名单	120
表 4-6	训政初期行政院政务处参事名单	122
表 4-7	谭延闿内阁部长简表	130
表 4-8	蒋介石内阁部长简表 (1930 年)	133
表 4-9	孙科内阁部长简表	135
表 4-10	汪精卫内阁部长简表	136
表 4-11	蒋介石内阁部长简表 (1935 年)	138
表 6-1	国民政府主要公文种类	179
表 6-2	国民政府公文用语与盖章规定简表	182
表 6-3	行政行为支配要素与内容简表	184
表 6-4	1902 ~ 1936 年外国资本在华资本情况表	193
表 6-5	1934 年中央总概算表	197

表 6-6	1935 年行政院各部会所属的委员会数目表	204
表 6-7	1935 年 7 月行政院机构裁并情况表	206
表 7-1	中政会 471 ~ 481 次会议出席政治委员会会议的人数 统计表	215
表 7-2	中政会 471 ~ 481 次会议参会人员次数统计表	216
表 7-3	中政会出席人数与列席人数变化表（1937 年 3 月 10 日 至 8 月 11 日）	218
表 7-4	蒋介石电冯玉祥与阎锡山的情况表（1928 年 10 月）	221
表 7-5	内政部与行政院权责划分内容表	231

绪 论

一 问题的提出、研究的理论意义与现实意义

政治制度的确立是一个执政党首要思考与选择的问题，政治制度的优劣决定了该执政党政治生命力的强盛与否。传统封建制度被打碎后，在资产阶级民主政治制度的尝试中，制度主体如何选择制度，法制意义上的制度设计与实际运行存在何种偏离，是研究者需要关注的焦点。

1912年，由于中国同盟会及其他革命团体的努力，清王朝在革命的疾风骤雨中土崩瓦解，中华民国建立。在民主制度彷徨不前之际，孙中山在西方三权分立的基础上，借鉴中国传统政治的考试与监察制度，创造性地提出了五权分立的设想。国民政府定都南京后，完成了国家形式上的统一，开始了五权宪法的实践时期，建立了具有现代政治特征的五院制治理模式。一般而言，在政治现代化的进程中，本土因素与外来因素都会对一个国家的现代化发展道路产生影响，但外来模式更与其他现代化后来者的模式相似，而本土模式则反映着一个国家独具的历史背景。^①在五院制度中，国民政府行政院作为最高行政机关，其制度设计具有传统与现代交织的印记。训政初期，本土传统与外来观念如何融合，制度如何变迁，需要深入探讨。在制度变迁的过程中，人与制度的关系是现代政治的永恒主题。制度是由人制定的，处于支配地位的是人，它包括制定者的人品、学识及个人威望等诸多因素，而这恰恰是中华民国政治制度史研究者们极易忽视的范畴。

本课题在政治现代化的视角下，从政治发展的理念出发，以训政初期的十年为观察平台，置研究中心于行政院的制度设计与变迁，试图探讨行

^①〔美〕吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》，国家社会科学基金比较现代化课题组译，江苏人民出版社，2003，第4页。

政院的渊源、制度设计、人与制度的互动、制度框架内各部门的相互关系、制度变革与机构调整、制度运行及其所受的制约等问题。本课题研究的意义主要表现为以下几个方面。

（一）制度与政治环境的适应性

什么是制度（institution）？现代汉语将制度定义为“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”。“制度是指任何一个相对独立的社会集团或组织单位，对自身的结构体系和活动方式所作的设计与规范，也是它对其所属部分和个体人员的行为施加约束的一种规范方式”。^① 诺斯认为：“制度是指以宪法、法律、法规为基本内容的正式规则和以习俗、传统、习惯等形式存在的非正式规则交错构成的一整套规则体系及其实现机制。”^② 从本质上说，制度既是稳定的，也是变化的。制度安排或制度调整就是制度变迁，它不以时间的长短为限。在各种制度中，政治制度是最根本的制度。政治制度（Political Institution）是一种重要的政治系统（Political System），是比较具体和静态的政治现象。有论者曾谈到：“一切政治制度的作用，不外乎下列几点：（1）解决纠纷；（2）分派权限；（3）规定范围；（4）统一程序和便利事务之进行。”^③ 政治的运行要在一定的制度框架内进行。政治制度是政治权力的容器，没有它，政治权力便无以所附而失去作用。政治制度是政治行为的规范，没有它，政治行为便无以所据而散漫越轨。^④

对于政治制度的研究，不能割裂历史的延续性与环境的适应性。任何政治皆不能孤立存在，它存在于某种环境之中，同时也要应付环境。环境可以分为内部环境与外部环境，外部环境会对内部政治体制产生冲击，内部体制会相应作出主动或被动的反应，并导致政治结构的改变。最显著的标志是中央政治制度的传承与演变，这种传承应当符合世界潮流，又会带有明显的传统烙印。制度在不同的政治环境中运行的效果也不同，相对于制度而言，政治环境是动态的，制度需要不断调整方能适应环境的变化。那么，行政院是否具有与环境相适应的制度设计？或者说行政院的制度设计在多大程度上与环境相适应？如果环境发生了改变，制度是否进行了相

① 萧斌·《制度论》，中国政法大学出版社，1989，第71页。

② 诺斯·《制度、制度变迁与经济绩效》，三联书店，1994，第3页。

③ 潘公展：《战时政治制度》，中正书局，1938，第2页。

④ 马起华：《政治制度》，台湾商务印书馆，1978，第1页。

应的变迁？制度的调整是否符合现代政治的需要？通过对以上诸多问题的探讨，有助于理解行政院的制度与环境的适应性。

（二）人在制度变迁中的主体选择

在制度框架内，政治权力是政治的灵魂，没有政治权力，政治便是只有躯壳的僵尸，抽出政治权力，政治系统便不免会解体。有论者认为，政治权力是一种必要的罪恶。它固然有安定秩序和政治控制的功能，也有腐化、专暴、滥用的倾向。持有及使用它的个人或机关，其权力无论过大或过小，都可能发生流弊，防止流弊的办法之一是使其制度化。意即其分配有一定的方式，其行使有法令的依据。^① 权力与制度是紧紧结合在一起的。在权力相互制衡的国家，制度往往能有效地对权力予以制约。

制度的建构与变迁绝非一个自动过程。在人治社会占支配地位的政治环境中，制度的建构难以避免地带有权威个人或利益集团的痕迹。此后的制度变迁不管是主动抑或被动，均会体现利益集团的博弈或预期猜想。作为制度主体的个人，尤其是通过各种非常规方式获取最高领导地位的个人，无疑会产生权力膨胀，发展至顶点便形成独裁体制。这种现象在内忧外患的政治环境中更是如此。领导者不但需要应付来自体制内外个人或集团的挑战，还会基于自身判断对制度进行感性或理性的选择与调整。在与其他实力派进行权力博弈时或斗争、或妥协，其目的均为最大限度维护执政者所代表的利益集团。

在新制度经济学的研究中，一般用制度变迁表示制度在环境影响下的发展情况。有学者界定为“随行政活动之外部环境与内部要素的变化而发生制度安排或制度结构的变化”。制度变迁可以是正向的，也可以是反向的，而制度创新是正向的制度变迁过程。^② 制度变迁有两层含义：一是制度创新问题，即新的制度安排如何产生的问题；二是如何从旧制度安排过渡到新的制度安排，即新旧制度如何转轨的问题。制度变迁可以被看成是制度替代、转换与交易的过程，即效率更高的新制度代替效率较低的旧制度（初始制度）的过程。制度变迁要受来自制度变迁的主体和客体的各种变量因素的约束。从主体方面讲，参与制度创新的行为主体包括个人、自愿性团体和政府这三个追求自身效用最大化的基本单位，他们参与制度创

① 马起华：《政治制度》，台湾商务印书馆，1978，第2～3页

② 江美塘：《制度变迁与行政发展》，天津人民出版社，2004，第84～87页。

新的根本动机是获取外部的潜在利润。制度变迁还受到外部环境的制约。首先，新的制度安排要受到宪政制度（制度环境）和意识形态（规范性行为准则）的影响。其次，新的制度安排还要受到现存的制度安排或制度安排结构的影响。^①任何制度变迁都包括变迁的主体，如组织、个人或政府，变迁的动力或源泉、变迁的结果等因素。^②考察制度变迁，除考察制度本身是否具有合理性与创新性外，还需全面考察导致制度变迁的各种主客体因素，即主体因素的构成或改变对制度变迁产生的主动功能，以及制度主体受到外界压力所作出的被动应对。

在制度变迁中，政治制度常是制度主体一定的人格反映，不同的制度主体可能设计出不同的制度。正因如此，制度规范常掺杂着制定者的意图、努力与智慧。制度主体总是力求使制度适合本人与其所代表的集团利益，满足其权力欲望。当制度对权力运行有所牵制，制度主体就有可能对制度进行修正或废除。因此，对制度变迁的考察，制度主体之主观因素至为重要。制度文本是静止的，但使它运作的是人。任何时候，在制度未能得到充分尊重之前，最高行政长官为有效推行政令，大多会选择最得力的亲信充当重要部会的首长与地方行政长官。问题是，在五院制度的政治环境中，制度是否体现了人的主体选择？行政院是否遵循了五权宪法的制度设计？行政院长的更替是否导致了制度的调整？

行政院作为国民政府最高行政机关，行政院长无疑会通过对权力的掌控，制定一些符合社会进步的政策。如广泛延揽人才的举措，一方面是为了实现行政现代化；另一方面是行政机关面对社会压力时做出的主动选择，以赢得社会舆论的支持，进而维护社会稳定。不过，如果某任行政院长没有处理好权力运行的外部环境，或其个人权威并不足以号令行政系统，则他本人有可能仅仅相当于一个行政权力的虚拟传输器，或成为权威核心人物传输命令的代言人。故而，对行政院长及其人际关系的考察，有助于深入理解制度变迁中人的主体选择。

（三）机构之间的权力制衡

在政治系统中，权力部门的相互关系是影响国家政治制度的重要因素。在现代政治理念尤其是西方三权分立背景之下，最高行政机关与其

① 柳新元：《利益冲突与制度变迁》，武汉大学出版社，2002，第33页。

② 王杰等：《制度、制度变迁与经济发展》，经济日报出版社，1997，第26页。

他机关的关系，直接影响国家行政效能的发挥。譬如，行政主体与权力源的关系，行政主体与权力监督机构的关系，均为制度研究不可或缺的考量。

行政院作为五院制国民政府的主体，如何处理党政关系，是行政体制中必须考察的问题。国民政府的政治制度设计强调分权，五院制并非突出权力制衡，行政院与其他四院分掌国民政府之治权。在传统与现代混杂的政治环境中，政治发动源泉之“中政会”与行政院的关系怎样？行政院在多大程度上受到了军事权力的制约？行政院的施政理念如何？行政院的施政程序是否受到了限制？行政院的施政方针能否顺利实施？行政院官员的任免与考试院的关系如何？行政院如何在最大程度上确保制度在各省市的实施？对诸如此类问题的探讨，体现了机构之间的权力关系。

在各种关系中，行政院与赋有立法原则及立法技术机构的关系，对于理解民国行政制度非常重要。一个现代国家的行政权力应当源于契约或公民意志，为法律所赋予或限制，以维持其稳定性与权威性。问题是，在制度变迁中，行政院是否超越或凌驾于立法院之上？立法院能否有效遏制行政院的权力，使行政院在制度框架内有序运行？如果立法院不能制约行政院，代表立法原则的中政会对行政院是否具有制衡权？如果中政会没能制衡行政院，行政院是否可以为所欲为？

从理论而言，在政治现代化的进程中，随着执政事务的不断增多，必然会产生行政权逐步扩大的趋势。一些论者自然会轻易得出结论，认为掌控行政权的行政院会侵蚀其他机构的权力。实际情形是否如此？这需要通过考察机构之间的关系方能得出结论。理顺行政院与其他各机构的关系，有助于理解政府机构的动态平衡。

（四）行政体制的协调难题与机构改革

行政院从建立伊始即处于不稳定的政治环境之中。国民党党政体系内部派系林立，看似较为完善的制度在运行中时常表现出无序状态。行政院成了国民党党国体制下利益集团与派系分野的大舞台。形式上统一的国民政府时刻存在一种虚弱倾向与分裂危机，尽管它维持着暂时的表面强权。譬如，在“九一八事变”前后，国民政府一度出现了宁、粤、沪三个政权，每一政权的背后都有军事实力派或以地域为特征的集团为后盾。此种政治局面难以在内忧外患的环境中产生良好的施政效率。军权政治和党派之争持续交织。专家政治的理念在自由知识分子中落地生根。面对政权的

危局，民众与媒体希冀强势领导人或领导集团出现，以整顿政治局面，拯救国难。在领袖集权的呼声中，权威人物的个人意志得到了部分体现，专制与民主常常成为舆论争辩的主题，军政分立昙花一现，成为一厢情愿的设想。因行政体制内部协调的难题，各制度主体或妥协，或斗争，使制度文本呈现出一幅多变的图景。

行政院是中央行政事务推行的总枢。在其所属的各部会中，内政、外交、财政、军政等行政部门一直是各实力派希望控制的对象，或按实力强弱以分配职位。在权力斗争与妥协的进程中，行政院所属机构如何设置，是政府首脑及行政组织不能回避的问题。行政院所属部门为有效推行其施政方针，借助了何种手段？所属各部会为适应环境的变化进行了何种调整？这种调整体现了行政院何种理念？当机构变化相当频繁时，行政院的施政效果如何？中央政府的非稳定性对地方政府产生了何种影响？在外敌入侵时，行政院是否作为战争动员的机器迅速转变了政府职能？随着行政事务的不断变化，行政院是否做出了有利于行政权力运行及政策推行的机构改革？其效果如何？诸如此类问题若能得到解决，对行政制度的合理设计及机构改革必有重要的参考价值。

以史为鉴，本课题研究的重要性已现端倪，诸多问题在研究过程中需要获得阐释。通过对行政院的制度变迁的考察，不但对行政院本身的研究，对国民政府政治制度的研究，甚至对国民政府之党、政、军关系以及中央与地方关系的研究均具有重要意义。

二 学术史的回顾与研究现状

行政院作为五院制国民政府的最高行政机关，在中华民国政治制度史上扮演了非常重要的角色。近年来，随着国内外档案资料的不断开放与中外学者交流的增加，民国史研究呈现出了一片繁荣景象，民国政治制度史的研究成果不断增多。^① 大多数研究者着眼于对党政、宪政、县政或村政

① 研究学术史及成果可以参看张宪文《民国史研究述评》，《历史研究》1995年第2期；张皓《民国政制史的研究现状及方向》，《学术研究》1997年第11期；汪朝光《50年来的中华民国史研究》，《近代史研究》1999年第5期；田湘波《1949年以来国内外关于中国国民党党治理论和制度的研究》，《21世纪》，2003年4月；赵利栋《近年来中华民国史研究述评》，《教学与研究》2005年第7期；陈红民《回顾与展望：中国大陆地区的民国史研究》，《安徽史学》2010年第1期。

等方面的微观述事,就国民政府的行政体制论述而言,虽从法理的角度有所涉及,对国民政府最高行政机关行政院的组织、制度等方面的研究成果却很少见到。在此,笔者根据搜集到的资料,对国民政府行政院的研究现状予以回顾和总结,分析此研究领域的趋势及存在的不足。总的说来,关于行政院的研究分为两个大的时间段:一是民国时期的研究(1928~1949年),二是中华人民共和国建立后的研究(1949年至今)。

(一) 民国时期关于行政院的研究

国民政府五院制度确立以后,与国民政府行政院有关的文献、官书、年鉴、大事记等资料不断面世,主要有《国民政府公报》、《行政院公报》、《内政部公报》、《外交部公报》、《内政消息》、《中央党务月刊》、《中央政治会议政治总报告》、《政治会议工作报告》、《行政院工作报告》、《教育部公报》、《国民政府年鉴》、《中国国民党领导下之政治成绩统计》等。此外,中国国民党中央执行委员会宣传部、国民政府主计处、行政院秘书处等机构陆续出版了一些要人的谈话、书信、演说、文集、训词以及各省市的行政报告及统计资料等。这些出版物为从事政治研究提供了良好的原始材料,也是今天研究民国政治制度史乃至行政院最重要的资料来源。

1. 研究成果概述

从具体的研究成果观之,对于民国时期行政院的研究主要集中于中央政治制度的阐述及演变,其次是对行政制度与行政理论的一些探讨。主要表现在以下两个方面。

(1) 对国民政府政治制度总的论述。国民政府的政治制度在西方三权分立的基础上,试图融入中国古代传统的考试与监察两种制度,以五权宪法为基础,以权能分立为原则,其本质是一种传统性与现代性交错的制度。该制度甫一建立,即引起了诸多从事政治学教学与理论研究者的广泛关注。较有代表性的著作有钱端升、萨师炯合著的《民国政制史》(长沙商务印书馆,1938),该书对国民政府的政治制度作出了较为详尽的学理探究。林家瑞著的《中国政治制度论》(长沙商务印书馆,1940)认为国民政府的组织大体属于责任内阁制。陈之迈著的《中国政府》(共三册)(重庆商务印书馆,1944年6月至1947年12月)共分为总纲、中国国民党的组织、国民政府、五种治权的组织和运用、地方制度等五篇。董霖著的《中国政府》(共两册)是一套良好的制度资料集。陶希圣、桑毓英编的《中国政府》讲述了国民政府中央及地方政府的沿革与历代特点。张云

伏在《中国战时政治》（成都统一出版社，1938）指出战时政府的主要任务是集中权力，统制经济。此外还有《建国指导原理及政治体系》（李尚友著，长春东北时报社，1946）、《中国政制建设的理论》（陈之迈著，艺文丛书编辑部，1939）、《中国现行政治制度》（沈乘龙编著，上海中正书局，1946）、《战时政治制度》（潘公展著，上海中正书局，1938）、《中央政制》（中华年鉴社，1948）、《中央及地方行政制度》（端木恺讲述，中央政治学校公务员训练部高等讲义）等著作，对国民政府的政治制度也有较为详尽的描述。对国民政府政制研究的文章亦较多，有论者认为国民政府中央政治制度具有四个特征：党治制度，五权制度与五院，尖塔式的三级制，内阁制式的中央行政制度。^①

关于党政关系的著述有：黄均达著《论党政关系》（广西民团周刊社，1939），吴铁城著《党政制度及其关系》（重庆独立出版社，1944）。林桂圃的《训政时期中国国民党和国民政府的关系》是一篇较为典型的论述党政关系的文章，分别从政府权力的渊源、政纲政策的供给、政府的产生观察党与政府的关系。^②此外，周开庆的《政论存稿》（重庆四川农报社，1933）、张佛泉的《民元以来我国在政制上的传统错误》与《宪法修正案中之中央体制》（分别载于《国闻周报》1933年11月6日10卷44期，1934年8月20日11卷33期）、江养正的《宪法草案中的政治制度》（《行政研究》第2卷第3期，1937年3月5日）、杨公达的《实现民主政治的途径》（《时代公论》创刊号，1932年4月1日）等文章也对国民政府的政治体制进行了一些评价。

（2）对国民政府行政院及行政问题的研究。民国时期从事政治研究的学者很少单独对行政院的制度或权力问题进行深入探讨。仇俊的《五院制度之比较研究》一文探讨了分权制度的缘起与原则，论及五院制度的理论、五院的组织及其相互关系、五院的职权、五院制度之运用及其特点等，他指出：“行政院总是在中央执行委员会控制下之内阁，故对中央执

① 林桂圃：《中国现行中央政制的几个特色》，《时论》创刊号，1935年9月18日，第25～26页。

② 林桂圃：《训政时期中国国民党和国民政府的关系》，《时论》第7、8合刊，1935年11月28日。