

國

民党政
府政治
制度史

孔庆泰 等著

安徽教育出版社

GUOMINDANG ZHENGFU ZHENGZHIZHIDU SHI

國民政党政府 政治制度史

孔庆泰 等著

GUOMINDANG ZHENGFU ZHENGZHIDU SHI

安徽教育出版社

责任编辑:张崇贵

装帧设计:牛 昕

国民党政府政治制度史

孔庆泰等 著

出 版:安徽教育出版社(合肥市跃进路1号)

邮政编码:230063

发 行:安徽教育出版社发行部(合肥市桐城路145号)

邮政编码:230061

经 销:新华书店

排 版:合肥南方激光照排部

印 刷:合肥远东印刷厂

开 本:850×1168 1/32

印 张:25.25

字 数:600 000

版 次:1998年8月第1版 1998年8月第1次印刷

印 数:2 000

标准书号:ISBN 7-5336-1782-7/G·2318

定 价:32.00元

发现印装质量问题,影响阅读,请与我社发行部联系调换

序

从七十年代中期兴起的中华民国史研究热潮中，专门对1927年4月18日—1949年4月23日国民党政府政治制度进行研究并著述者，唯见孔先生一人。

孔先生五十年代下半叶就读于中国人民大学历史档案系，受业于档案学专家吴宝康、档案学兼史学专家韦庆远诸教授，六十年代初，入中国第二历史档案馆，从事民国档案整理、研究数十年，对国民党政府政治制度档案史料和相关资料广泛搜集、深入研究，著述颇丰，参与编写的大型工具书《民国职官年表》，内容丰富、征引精确，为研究中华民国史所不能缺少者！所著《国民党政府政治制度史》，从书之取名、布局结构到章节论述，见解独到、观点新颖、体系完备、论述精当，基于档案史料，辅以相关资料，旁征博引，耐读可信！许多章节，如：第一章第三节、第四章第六节、第五章第二、七两节、第六章全章、第八章第二、三、五、七第四节、第九章第二、十、十二第三节、第十一章第一、二两节、第十二章第四节，均人所未曾言及、难能言详的全

新之作，言之凿凿，令人钦羨，不仅在政治制度史研究领域堪称上乘，即对中华民国史研究之其他领域亦裨益良多。

孔先生从广泛搜集研究国民党政府政治制度档案史料起始，继之编出该专史词典，最后完成专史著述，此一治学之法、之路，无疑是正确的可取的。

蒙孔先生厚赐尊著，拜读一过，获益匪浅，乐为之贺，兼之为序。

李 又 宁

1997年4月15日

于美国纽约圣若望大学

前 言

—

本书取名《国民党政府政治制度史》、定上下时限为1927年4月18日与1949年4月23日，特述其理由如下：

“国民党政府”一词，首由中国国民党创始人、缔造者孙中山运用：1924年1月20日中国国民党第一次全国代表大会上，《总理对于组织国民政府之说明》中，孙中山提议“应立即将大元帅府变为国民党政府”；同年9月1日，孙中山在《为广州商团事件对外宣言》中说：“帝国主义企图加以摧毁的这个国民党政府是什么呢？它是我国唯一的力求保持革命精神使之不致完全灭绝的执政团体，是抗击反革命的唯一中心。所以英国的火炮对准着它”；同年11月25日，孙中山北上途经日本，在东京、大阪、神户中国国民党人欢迎会上的演说中，称广州陆海军大元帅大本营为“广州的革命政府”、“国民党的政府”，充满革命自豪感和亲切感！

继孙中山之后，中国国民党人习惯地、亲切地称其执政的政府为“党政府”、称其建立的军队为“党军”。

毛泽东著作及相关注释中多次运用“国民党政府”专指蒋介石势力集团控制下的中华民国国民政府和中华民国总统府。

如孙中山一样运用“国民党政府”一词，不存在贬义之嫌；如毛泽东一样运用“国民党政府”一词，既能十分显然地区别于

“广州国民政府”（1925年7月1日—1926年12月13日），筹划与领导北伐战争之进行，执行孙中山联俄容共扶助农工三大政策的，革命的，中华民国国民政府；亦能十分显然地区别于“武汉国民政府”（1926年12月13日—1927年7月15日在武汉办公），又能十分准确地揭示出以蒋介石为核心人物的中华民国国民政府（1927年4月18日—1948年5月20日建立于南京、抗战期间迁往重庆）和1948年5月20日—1949年4月23日“行宪”的中华民国总统府的本质，即中国国民党一党专政形式下的蒋介石独裁政府（在若干地方，毛泽东直接称之为“蒋介石国民党政府”、“蒋介石政府”、“南京反动政府”），从而避免了若干中华民国史论著中对“行宪”后的中华民国总统府仍以“国民政府”相称的混乱，贴切、妥当、适用、科学，是一个很值得运用的概念。

蒋介石及以其为核心人物的势力集团，1927年4月18日在南京建立的中华民国国民政府，除名称上与广州国民政府及武汉国民政府相同以外，没有“法统”上必然的承继关系，却有本质上明显的重大差别：广州与武汉国民政府是中国国民党内革命派遵循孙中山革命学说，执行孙中山联俄容共扶助农工三大政策，有中国共产党人参与其间，以苏联顾问团为指导，以北伐奉张为主导之北洋军阀政府为目标的革命政府，蒋介石及其势力集团在南京建立的国民党政府，是中国国民党内反革命派背叛孙中山革命学说，抛弃孙中山联俄容共扶助农工三大政策，完全反苏反共，以消灭中国共产党为首要、基本、终极目标的反动政府。台湾一些学者，硬要把国民党政府说成是广州国民政府与武汉国民政府的承接者，并视为同一“法统”的产物，与史实不符，混淆了革命政府与反动政府间的不同性质，是不可取的。

1949年4月23日，中国共产党领导的中国人民解放军攻占

国民党政府首都南京，作为中华民国一代政权主体代表的国民政府，成了中国人民武装力量追歼之下南逃西窜并最后盘踞台湾苟延时日的残余反革命势力，从根本上失去了政府代表的资格，毛泽东为人民解放军攻占南京赋诗有云：“天翻地覆慨而慷”，4月23日以后，中国的天已是晴朗的天，中国的地已是人民自己的地！革命领袖、革命人民奋斗多年，获此胜利，能不既“慨”且“慷”？！4月23日以后，直至1949年10月1日，乃中国共产党领导中国人民建立自己革命政权——中华人民共和国的准备期，若干大陆学者，为求形式上两个历史时期之两个不同性质政权相衔接，将国民党政府终极日（或如其所称曰“覆亡”日）延伸至1949年10月1日，是有违历史实际的、非科学的、政治上站不住脚的，因而也是不能接受的、不可取的。

笔者认为：确定1949年4月23日中国人民解放军攻占南京作为以一代政权相称的国民党政府的总崩溃与终结日之标志，是适切、合理、科学的。

二

与历代反动统治政府一样，国民党政府有其公开的、一般的（或曰“普通”的）、于法有据的常设机构行使政令的一面，也有秘密的（或曰“非公开的”或“隐蔽的”或“暗藏的”）、特殊的、于法无据的（或曰“法外的”或“非法的”）非常设机构（或曰“临时机构”）行使政令的一面，在某种意义上、一定程度上（或曰“更大程度上”），那后一种机构——秘密的、隐蔽的、非公开的、暗藏的、特殊的、于法无据的、非常设的、临时的行政机构之所作所为，更能代表和揭示该政权的本性、本质，更能较为赤裸裸地暴露该一政权及其领导集团中人的非人的残暴性、封建法西斯性的狰狞面貌！《国民党政府政治制度史》作为一部记

述与揭示国民党政府统治中国 22 年零 5 天政治制度及其阶级本质的史书，如果只是通常地与一般地依前人的脚步与模式，停留于对国民党政府机构建制、职能分工、职官设置、主官更迭的铺叙，而忽略或根本不注意其非公开面的史料的搜集，并着力于这部分暗藏的、隐蔽的、于法无据的却实际存在的、更为凶残的血腥统治史的记述和揭示，那绝对不能算是一部成功之作！

基于上述考虑，笔者在尽可能将国民党政府政治制度中的公开的、一般的、于法有据的常设行政机构及其一般运作程序的史的叙述达到全面、深透、准确的同时，也尽可能将国民党政府政治制度中暗藏的隐蔽的、秘密的非公开的、于法无据的非常设的、特殊的行政机构之设置、功能、性质、实际运作及其非人的凶残一面的史的叙述合于历史原貌，读者从两方面的记述中将自然会得出结论：曾经作为中华民国一代政权主体代表，在第二次世界大战胜利前夕得到世界最大最富最强的美国帝国主义全力支持的国民党政府，最后那么快地败于中共之手，其根本原因在于：这种溃败，不仅仅是某一个单方面的溃败（如经济的、军事的等等），而是一种政治制度——具有浓厚封建性与法西斯性的蒋介石军事独裁专制制度之被人类历史、时代潮流抛弃与淘汰的根本性的总溃败！

为达到既记述与揭示国民党政府政治制度公开的一面，又达到记述与揭示其隐蔽与暗藏的一面的宗旨，与一般政治制度史著之设计不同，笔者不仅增设了第一编第一章的内容，且尤其着力于第三节“国民革命军总司令部权力核心地位的确立”之记述与揭示；特地设计了第二编第五章第一、二、三、七四节，且尤其着力于该章第七节“特殊司法机构和特殊司法制度”之记述与揭示；设计了第六章第一至第五节，并着力于国民政府军事委员会委员长行营与委员长侍从室在国家政治生活中特殊地位的记述与

揭示；又特地设计了第三编第九章第十、十二两节，且着力于“中统”与“军统”及“三青团”“组织大发展”和“军事委员会委员长侍从室之扩展与加强”的记述与揭示；还特地设计了第四编第十一章第一至第一、二两节和第五、六两节，且着力于各节之记述与揭示；设计了第十二章第一节，且着力于对《中华民国宪法》全部内容和《动员戡乱时期临时条款》全部内容的剖析与揭示。

在任何一部中华民国史著中或一部中华民国的政治制度史著中，忽却了对祖国大家庭中蒙古与西藏两地方的记述，都是不可饶恕的错误！尽管资料难觅，也得下苦功夫以求填补，笔者为此付出了极大的心血，乃所获甚丰，于第二编第八章设计了第五节“蒙古和西藏两地方之特殊行政制度”，于第三编第十章设计了第三节“西藏地方”，且着力于蒙古、西藏两地方与祖国关系的史的追述、补叙与阐释，以补一般史著中之不足，也给若干企图分裂祖国的政治异己分子和阴谋人物以一必要棒喝！

三

在世所流行的有关中华民国史、有关中华民国政治制度史论著与工具书中，对于中国国民党党务机关、国民党政府政务机关与军事机关，不用其全称而随心所欲、各自用自家之简化名称，以致导致名实不符、关系不清、层级隶属不明的混乱状况，堪称比比皆是！笔者自采用全称开始以正其名，偶有用其简称者，亦力求合于通用规范，虽有行文中略嫌累赘之感，然较诸把中国国民党中央执行委员会政治委员会（政治会议）简称为“中政会”，而与中国国民党中央执行委员会简称“中执会”、中国国民党中央执行委员会常务委员会简称“中常会”及中国国民党中央监察委员会简称“中监会”所生之层级混乱要好得多，较诸把中国国

民党中央执行委员会国防会议、把中国国民党中央执行委员会政治委员会国防委员会，均简称为“国防会议”或“国防委员会”，所生之层级混乱、系统不清、性质相淆要好得多，较诸把国防最高会议国防参议会简称为“国防参议会”、把国民政府参谋本部与国民政府军事委员会参谋本部简称为“参谋本部”，所生之人为掩埋其所属系统而致人迷惑要好得多！尤其若干隶属关系经常变动的机关，不用全称，很易使其所属关系混淆不清，而用全称，则省却了众多本可避免的弊病！笔者以运用全称的“笨办法”企盼着国民党政府时期党政军机构之规范化简称早日问世。

在问世之中华民国史论著与工具书中，关于国民党政府时期的“中华民国海陆空军总司令部”，关于其所属各“剿匪”机构与“剿匪”区域，各“剿匪”区域内的特殊行政制度，甚少有所阐释，或记述舛误甚多，关于国民党政府展建时期的省政改革与省政府合署办公制之实施，行政督察专员制的产生与推行，县政改革与县政府裁局改科之实施，其记述准确者鲜见！关于抗战期间地方制度的记述错误之多，则更令人咋舌！笔者在这些方面，均尽力从档案记载中发掘史料，于各章各节中详尽阐释，力求准确，并一一注明出处，以便读者查阅核对，使严谨治史者有迹可循。

四

作为一名长期治档工作者，治史本非所长，然既经参与编纂了《民国职官年表》（1995年8月由中华书局出版），又鉴于中华民国史与中华民国政治制度史及有关辞书中关于国民党政府时期政治制度记述之不足、之舛误甚多，斗胆从事，不受固有模式之限制，依史料之多寡、厚薄，而定各编、章、节分量之重、轻、长、短，但求问题之原委说清，不使珍贵、难得之史料被人

为遗弃，该长则长，该短则短，该重则重，该轻则轻，既不人为删削史料，又不人为拉长铺叙。笔者认为：这才是真正对读者负责的、严谨而又实事求是的治学态度。对于笔者来说，本书的写成，与前已出版之《国民党政府政治制度档案史料选编》及此后将出版之《国民党政府政治制度词典》，三者构成国民党政府政治制度系列套书一并问世，十年铸一书，自有欣慰、愉悦之欢，然笔者仍有诸多不满意之处，有待继续深化与细化，今生有幸，乐为试之，倘若无力，也只有寄望于方家与来者指正与补充了。

五

在学术著作出版倍受困扰的今天，笔者为得到安徽教育出版社的扶持与给予的特殊优渥，使这一套三部四本 200 多万字的研究成果能先后出版问世而深感庆幸！没有安徽教育出版社的全力支持，要想使这套书得以出版，简直是不可能的！对此，笔者和读者都将会永志不忘！

孔 庆 泰

1996 年 12 月 30 日于南京

目 录

序	(1)
前 言	(1)

第一编 初建时期

第一章 从酝酿到组建	(3)
第一节 蒋介石三心愿的实现和三政敌被挤走	(3)
第二节 蒋介石反共立场暴露及蒋张谭权力集团形成	(6)
第三节 国民革命军总司令部权力核心地位的确立	(11)
第四节 蒋介石由政权欲望到南京组府	(18)
第五节 南京组府由计划到实行	(25)

第二章 中央政府	(31)
第一节 机构建制	(31)
第二节 运转特点	(51)
第三节 立法制度和立法机构	(56)
第四节 司法制度和司法机构	(60)
第五节 国民政府军事委员会和国民革命军总司令部··	(66)
第六节 特别委员会时期的中央政府	(78)
第七节 二届四中全会后的中央政府	(84)
第三章 地方政府	(92)
第一节 省政府	(92)
第二节 特别市政府·····	(104)
第三节 普通市政府和县政府·····	(113)

第二编 展建时期

第四章 训政纲领与五院制之提出和实行	(123)
第一节 蒋介石势力集团统一全国与军政时期结束··	(123)
第二节 《训政大纲案》与《训政时期施政宣言》··	(127)
第三节 蒋胡第二次合作与五院制国民政府组成····	(131)
第四节 行政院及其各部之运作与职权行使·····	(139)
第五节 蒋胡分手与训政约法颁布·····	(150)
第六节 胡汉民训政时期的政治设计方案·····	(155)
第七节 胡汉民反对蒋介石独裁的斗争·····	(168)

第五章 中央政府的五院制政治体制 (171)

- 第一节 初建与展建时期颁布的四个《中华民国国民政府组织法》 (171)
- 第二节 政治会议和政治分会与各级政府间之关系... (176)
- 第三节 国民政府由主席独任制向元首虚位制的演变... (186)
- 第四节 行政院地位的两次变化 (192)
- 第五节 立法院及其基本立法制度 (199)
- 第六节 普通司法机构及基本司法制度 (211)
- 第七节 特殊司法机构和特殊司法制度 (228)
- 第八节 考试院及基本的公务员制度 (245)
- 第九节 监察院及基本监察制度 (266)

第六章 军事首脑机关及其
在国家机关中的特殊地位 (283)

- 第一节 中华民国陆海空军总司令部及所属
机构从成立到撤销 (283)
- 第二节 各种“剿匪”机构及“剿匪区域”内
实行之特殊制度 (288)
- 第三节 国民政府军事委员会的再度设立与委员长
南昌行营的特殊地位 (307)
- 第四节 国民政府军事委员会委员长侍从室的建立
及其特殊地位 (317)

第七章 国民会议与国难会议及国民参政会定名... (323)

- 第一节 国民会议召开与训政约法制定 (323)

第二节	国难会议·····	(330)
第三节	中央民意机关从提议到正式定名·····	(335)
第八章	地方政府制度·····	(339)

第一节	省政府组织法修改及各地省政府赓续组建···	(339)
第二节	三个特别区行政机构·····	(349)
第三节	两大特殊性地区行政机构·····	(355)
第四节	市组织法修改与市之设置·····	(365)
第五节	蒙古和西藏两地方之特殊行政制度·····	(379)
第六节	省政改革与省政府合署办公制之实施·····	(409)
第七节	行政督察专员制确立与推行·····	(414)
第八节	县组织法修改及县基本行政制度·····	(428)
第九节	边远省份之设治局与县以下区乡镇·····	(443)

第三编 抗战时期

第九章	中央政府基本国策大转变 和战时机构大调整·····	(452)
-----	------------------------------	-------

第一节	中央政府最终走向抗日·····	(452)
第二节	政治最高指导机关调整—— 从国防最高会议到国防最高委员会·····	(459)
第三节	国民政府军事委员会与所属机构调整·····	(472)
第四节	国民政府所属机构变动与1943年9月改制···	(480)
第五节	行政院及所属机构调整·····	(483)
第六节	立法院职权行使方式调整·····	(498)

第七节	司法院与司法制度中若干部分调整·····	(505)
第八节	考试院与考铨制度中若干部分调整·····	(512)
第九节	监察院及基本监察制度调整·····	(526)
第十节	“中统”与“军统”及“三青团”组织大发展·····	(536)
第十一节	总裁制与党政关系调整原则·····	(552)
第十二节	军事委员会委员长侍从室之扩展与强化·····	(558)
第十三节	中央民意机关——国民参政会·····	(565)
第十章	地方行政制度·····	(582)
第一节	省制·····	(582)
第二节	市制·····	(592)
第三节	西藏地方·····	(599)
第四节	行政督察区制·····	(607)
第五节	县制·····	(612)
第六节	地方民意机关——省临时参议会和县参议会·····	(627)

第四编 溃败时期

第十一章	变对日作战体制为对共作战体制·····	(639)
第一节	“联合抗日”口号掩盖下的反共方针·····	(639)
第二节	垄断受降——内战计划之制订与实施·····	(647)
第三节	中国共产党保卫抗战果实的奋争·····	(660)
第四节	抗战胜利前后各党派关于建国问题的斗争·····	(672)
第五节	对共作战体制的建立	
	(一) 军事机构改组·····	(689)