

王兆刚·著

国民党 训政体制研究



Guomindang
Xunzheng Tizhi
Yanjiu

中国社会科学出版社



王兆刚·著

国民党 训政体制研究



Guomindang
Xunzheng Tizhi
Yanjiu

图书在版编目 (CIP) 数据

国民党训政体制研究/王兆刚著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004. 8

ISBN 7-5004-4665-9

I. 国… II. 王… III. 国民党-政治制度-研究
IV. D693. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 022588 号

责任编辑 韩育良
责任校对 韩天炜
封面设计 毛国宣
版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—84017153
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京盛华印刷厂	装 订	桃园兴华装订厂
版 次	2004 年 8 月第 1 版	印 次	2004 年 8 月第 1 次印刷
开 本	850 × 1168 毫米 1/32		
印 张	9	插 页	2
字 数	230 千字		
定 价	22.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

内容提要

本书主要探讨了抗战以前国民党建立的政治体制及政治发展状况，这一体制主要是围绕孙中山的政治构想“训政”建立的，因此又称为训政体制。本书系统分析了训政体制建立的理论基础、政治构架、实际运行和发展趋势，并以地方自治为个案深入探讨了训政体制与中国政治发展和社会现代化的关系。

本书认为，训政体制的内涵主要包括以党治国、五院制、地方自治等方面。训政体制在结构上的基本特征是权力结构的集权化和权威结构的人格化，带有鲜明的专制和人治色彩。训政体制的实际运行既受到体制框架的制约，也受到当时政治、经济、文化传统等多种因素的影响，呈现出与体制设计极为不同的运行实态。训政时期，国民党政治运行的整体态势是：传统与现代混杂，中央与地方脱节，政府能力低下等。国民党政权在十年间的训政实践中，最引人注目的是发动了一场大规模的地方自治运动，力图以此改造中国社会。这场运动的情况集中反映了国民党政权的政治革新及现代化领导能力，是本书探讨的重点。

关键词：训政体制 运行实态 县自治 现代化

目 录

内容提要	1
绪 论	1
一 问题的提出与学术史回顾	1
二 本书的基本思路与框架	8
第一章 训政体制的建构	14
一 训政体制的理论基础	14
二 训政体制的确立	47
第二章 训政体制的结构分析	61
一 训政体制的基本特征	61
二 核心结构：“党国”体制	66
三 中央政府结构：五院制	83
四 地方政府结构	95
五 纵向权力结构：各级政府间关系	106
第三章 训政体制的运行实态	123
一 “党国”体制的实际运行	123
二 五院制度的运作	151
三 地方政治的实际运行	166
四 中央与地方关系实态	179
五 训政体制的运行特征	183
第四章 训政体制与中国的政治发展：以县自治为中心	192

2 国民党训政体制研究(1928—1937)

一	中国地方自治的历史回顾	192
二	国民党对县自治的制度设计	194
三	自治的实践	201
四	失败原因探析	211
五	国民党的县自治与孙中山自治思想比较	226
第五章	训政体制的趋向	237
一	“训政”的困境与变动	237
二	训政体制的变异	258
结 语	262
参考文献	269

绪 论

一 问题的提出与学术史回顾

国民党统治时期是中国政治发展历程中的重要阶段，特别是抗战全面爆发前的十年中，国民党进行了较大规模的国家建设，被有些港台学者称为“黄金十年”。在这十年当中，国民党在政治上打出了“训政”的旗号，开始了一段由政府主导而进行的政治近代化的建设运动。从历史上看，近代以来由政府主导而进行的政治变革大体有三次，一次是清末新政，一次是南京临时政府的政治革新，再一次就是南京国民政府所谓的训政。前两次时间极短，而南京国民政府时期的训政却持续了20年时间，对中国社会的影响更为深远，其中的很多问题值得我们探讨。围绕着“训政”，国民党进行了较为系统的制度建构，形成了一套相对完整的“训政体制”，并以地方自治为中心进行了颇为热闹的训政建设，构成了世界近代政治发展史上引人瞩目的政治景观。根据国民党自己的说法，他们是按照孙中山的革命程序论进行训政建设的，最终是要使中国走向宪政之路。那么国民党的这条路究竟能不能走得通，这种由训政到宪政的政治发展模式在国民党时期发生了怎样的变异，训政体制的内涵、

特征、运行、利弊如何，其与中国的现代化进程是一种什么样的关系，国民党政权崩溃的政治原因等都是值得探讨的问题。

对国民党政权体制的研究是随着它的建立开始的，当时主要的研究者是国统区的学者。这一时期尚未有系统研究抗战全面爆发以前国民党政权体制的专著，有关内容多包括在研究民国成立至南京国民政府时期中国政治制度发展的通论性著作中。造成这种状况的一个重要原因是，当时国民党的政权体制还在发展演变之中，其特点、趋势等规律尚未充分展现，身在其中的研究者对所处的政权体制难以有全面把握。

在这一时期出现的涉及国民党政权体制的论著中，代表作有《中国政府》^①、《民国政制史》^②、《比较宪法》^③等。这些研究成果的特点是：第一，初步确立了国民党政权体制的研究体系，为以后的研究奠定了基础。上述论著将国民党的政权体制分为国民党的治国原则、中央制度、地方制度等部分论述，较系统地反映了国民党政权体制的沿革、组织机构、职权划分等情况，如《民国政制史》对“中央与地方并重，举凡民国二十五年来中央与地方各种制度，无论合法非法，俱当有所述及”（该书序言），特别是对国民党的党治理论及制度都进行了重点探讨，抓住了当时政权体制的本质。第二，资料翔实可靠。上述论著以当时大量的政府法规、文告等为依据，有较强的可信性。如《民国政制史》的资料以“官书公报为主，旁及报章杂志”等（该书序言）。而且比较注重对实际情形的描绘，“除法令分析外，尤着意于法令实

① 陈之迈著，共3册，上海商务印书馆1946年版。

② 钱端升等合著，上、下册，商务印书馆1939年初版，1945年、1946年再版。

③ 王世杰、钱端升合著，商务印书馆1936年版。

施的状况及结果，以见各级政治组织的真相”（《中国政府》序言），这是较为可贵的。第三，有些作者在国民党政府中任职，对国民党的政权体制有真切的把握。如《中国政府》一书作者陈之迈曾供职于国民政府，“时常与各级主管人员接触，尤其是对于中央及地方行政部分，比较上明了事实的经过及真相，获得许多观念及见解”。（《中国政府》序言）

上述论著虽有开拓之功，也存在一些局限：第一，对政权体制的分析评判不够。由于作者属于国民党学者，对一些重要和敏感的话题多有隐晦，以恐触动当政者，如《中国政府》没有“讨论各种典章制度的得失利弊，更没有提出改革的方案或意见”（该书序言），这不利于更深入、全面认识国民党的政权体制。《比较宪法》是当时少有的观点鲜明的专著，该书对国民党政制明确表达了自己的批判态度，直言不讳地批评了国民党的反民主行径，甚至间接批评蒋介石的个人独裁专制，只是内容过于简略。第二，研究内容有待拓展。上述论著重在记述国民党政权体制中的机构、组织、权责、沿革等，即“偏重各级政府机关之法定组织及其法定权力，但其实际情形，则尚须留作进一步之研究，本书几无论及。……其他如中央及地方之分权问题，各种国家职务，如行政、立法、司法等职务之行使，亦语焉不详”。（《民国政制史》序言）现在的研究却不能忽略上述问题。

专门论述国民党地方政制的有《中国省行政制度》^①、《中国县政概论》^②、《县政问题》^③等。《中国省行政制度》的内容为国

① 施养成著，商务印书馆1947年版。

② 程方著，商务印书馆1939年版。

③ 政治通讯月刊社编，政治通讯月刊社1935年版。

民党政权的省行政制度及其沿革，该书征引、使用的资料丰富，内容广泛，但“对于我国省行政制度之沿革及现实均用叙述方法，少有评判”（该书序言）。学术研究是与现实发展紧密相连的，南京国民政府成立后，随着县自治的逐步推行，县政研究开始被重视，程方的《中国县政概论》就是其中较有代表性的一种。该书除对国民党政权的县制作了翔实记述外，对县政的内容、运行、问题、解决办法等进行了具体剖析。此书的不足是对县政的记述多是就事论事，对县政与国民党统治的关系、与农村社会变迁的关系等问题缺乏论述。《县政问题》是一部论文集，该书对当时国民党政权县政中的一些重要问题如县自治、县财政、县政改革等进行了深入考察，指出了其成败利弊，并提出了改进办法。该书对我们了解国民党统治时期县政的具体情况和问题具有重要参考价值。

与国民党政权体制有关的论著还有《中华民国政治史》^①、《近代中国立法史》^②、《中国制宪史》^③、《中华民国立法史》^④、《中国民主宪政运动史》^⑤等。《中华民国政治史》记述了辛亥革命以至1932年间重要的政治事件，此书“对于民国史上之重要电文，函件，采录甚多”（该书序言），征引的资料比较丰富，可使我们较翔实地了解当时重要政治事件的来龙去脉，对于政制史研究来说，有助于考察某些制度产生、运行的背景和实际状况。《近代中国立法史》、《中华民国立法史》、《中国制宪史》都是记述近代以来中国的立法活动的，是研究政制史的重要参考。立法

① 贾逸君著，上、下卷，文化学社1932年版。

② 杨幼炯著，商务印书馆1936年版。

③ 吴经熊、黄公觉著，商务印书馆1936年版。

④ 谢振民著，正中书局1937年版。

⑤ 平心著，进化书局1946年版。

史中关于立法制度的内容本身就是政制史中的一部分，而立法中的宪法、行政法、自治法等与政治制度更是密切相关。《中国民主宪政运动史》记述了自太平天国以至抗战期间中国社会围绕民主与宪政问题所进行的斗争与活动，书中对南京国民政府时期与政制相关的一些重要法规如《训政时期约法》、《五五宪草》的制定过程和内容的记述极为翔实，分析也很深入。从观点上看，此书站在革命民主的立场上，对国民党的政治制度作了尖锐、深刻的批评。

新中国成立至1978年以前，国内学术界对1927年后的国民党政权的研究较少，20世纪80年代以来逐渐复苏，近年来开始走向深入。20世纪80年代上半期，对国民党政权体制进行专门研究的尚不多，相关内容主要包含在一些中国政治制度通史型的著作中。20世纪80年代中期以来，研究近现代特别是民国政制史的论著日见增多，如《现代中国政府》^①、《中国近代政治体制的演变》^②、《中华民国政治制度史》^③、《中国近现代政体发展史》^④等。但就笔者所见，研究国民党政权体制的专著仍未见出版。上述论著对国民党政权体制的沿革、发展、内容、特点等有较为清晰的论述，能较好地把握其发展的脉络与特点。近年来，这一领域的研究出现了一些新成果，从研究方法到研究视野都较前有进一步开拓与深化。如王永祥先生所著的《中国现代宪政运动史》^⑤，以孙中山五权宪法论的形成与完善作为中国现代宪政运动的开端，从宪政的角度探讨了国民党的政权体制，深入分析了

① 陈瑞云著，吉林文史出版社1988年版。

② 史远芹等著，中共党史资料出版社1990年版。

③ 徐矛著，上海人民出版社1992年版。

④ 刘伟、饶东辉著，华中师范大学出版社1998年版。

⑤ 人民出版社1996年版。

其与孙中山宪政思想的关系，为进一步研究提供了一种新思路 and 理论框架。徐宗勉等人所著的《近代中国对民主的追求》^①，注重对国民党政权体制的实际运行和成败利弊的分析，为进一步研究奠定了较好的基础。

20世纪80年代以来大陆地区发表的关于国民党政治制度史的论文数目日渐增多，研究领域不断扩展。20世纪80年代至90年代初的研究主要侧重于国民党政权的一些重要机构与制度、政治事件、政治关系、政治组织等，如国民党中央党部、国民政府、扩大会议、力行社等，同时也开始涉及国民党政权某些具体的制度，如国民党的五院制、人事制度、行政督察专员制度等。20世纪90年代中后期以来，研究领域在原有基础上不断扩展深化，学者日益重视从动态、微观的角度进行研究，并越来越多地运用政治学、社会学、法学等学科与历史学结合的视角和方法，研究内容延伸到国民党政权体制的实际运行、中央与地方关系、党政关系、地方政府、政府人员构成、国民党政治建制与某些重要政治人物思想的关系、国民党政治发展与社会发展的互动关系等方面，这些成果指明了今后进一步研究的方向。

20世纪50年代以来，台湾地区的学者对国民党政制的研究一直没有中断，也相继有相关论著问世，其中较重要的有《战前之中国宪政制度》^②、《中国宪法与政府》^③、《中国立宪史》^④等。《战前之中国宪政制度》记述的是清末以至抗战前中国的政治制度，重点是南京国民政府统治的10年。该书概括叙述了这一时期法规制度的内容、沿革，重点在政府机构的设置、职权等，总

① 安徽人民出版社1996年版。

② 董霖著，台湾世界书局1968年版。

③ 罗志渊著，台湾正中书局1976年版。

④ 荆知仁著，台湾联经出版事业公司1984年版。

体上仍属于典章制度型的考察与著述方法。《中国宪法与政府》侧重于记述国民党政权的几次制宪活动如《训政时期约法》与《五五宪草》的制定，对其过程、内容记述得较为详尽，客观的评论不多。《中国立宪史》主要记述清末以至国民党统治时期的立宪活动，对历次制宪的背景、过程、内容、特点、宪政形态等均有详细的介绍。该书站在国民党统治者的立场上进行论述，观点难以客观公正，如对胡汉民被蒋介石软禁一事，该书仅以胡汉民“和当时党内多数领袖的见解相冲突”而“辞职”语一笔带过，因此该书的史料价值胜过思想价值。有的学者开始对训政体制进行专题研究，如李守孔先生等，但尚不深入^①。

在国外研究国民党政权体制的论著中，代表作有《国民党中国的政府与政治》^②、《流产的革命——1927—1937 国民党统治下的中国》^③、《剑桥中华民国史》^④、《文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村》^⑤、《1927 至 1937 年中国财政经济情况》^⑥、《江浙财阀与国民政府》^⑦ 等书的有关部分也论及国民党的政权体制。田宏懋探讨了战前国民党政权的发展状况，认为这一时期国民党政权有三个特点，即军权控制党权和政府权、蒋介石及其个人派系控制政权、政权日益法西斯化。上述特点决定了国民党政

① 李守孔：《中国国民党训政之实施与宪政之预备——民国十六年至二十六年》，《中华民国历史与文化讨论集》第 1 册，台湾中华民国历史与文化讨论集编委会 1984 年编辑出版。

② Hong—Mao Tien: *Government and Politics in Kuomintang China 1927—1937*, Stanford University Press 1972. (田宏懋著，斯坦福大学出版社 1972 年版)。

③ 易劳逸著，陈红民等译，中国青年出版社 1992 年版。

④ 费正清等主编，中国社会科学出版社 1993 年版。

⑤ 杜赞奇著，王福明译，江苏人民出版社 1996 年版。

⑥ 阿瑟·恩·杨格著，陈泽宪等译，中国社会科学出版社 1981 年版。

⑦ 帕克斯·M. 小科布尔著，蔡静仪译，南开大学出版社 1987 年版。

权建设国家的方式，即军权与个人至上，缺乏制度基础，制度化的欠缺使国民党没有能力领导中国向现代国家迈进，也导致了国民党政权的覆灭。作者从政权的制度化水平入手，注重探究政治发展与社会变革的关系，扩大了政治制度研究的视野，值得我们借鉴。《流产的革命》也是一部影响较大的著作。该书主要从政治文化的角度探讨了国民党政权的政治行为模式，作者认为，中国传统社会形成了权威—依附型的政治文化形态，这种形态在国民党的政治中被承袭和发展，使国民党及其政权很快发生质的蜕变。国民党政权的腐败蜕化使其难以担当完成中国现代化改造的任务，从而使其标榜的“革命”成为一场“流产的革命”。作者试图从政治文化的角度探讨国民党政权失败的原因，不失为一种富有启发性的尝试。

综上所述，以往的研究初步建立了国民党政权体制的研究体系，在国民党政权体制的沿革、机构设置、职权划分等方面研究较为充分，对国民党政权体制的结构、内涵、运行、特征等问题则关注不够，应得到重视和加强。

二 本书的基本思路与框架

本书拟对抗战以前国民党的训政体制作一专题研究。辛亥革命以后，中国政局一度风起云涌，起伏跌宕，政治体制也因之支离破碎，变幻莫定。国民党政权建都南京并在形式上统一全国后，于1928—1948年间宣称遵照孙中山遗教推行训政，并相应建立了针对训政的政治体制，简称训政体制。与辛亥以来中国出现的其他政治体制相比，训政体制建立在全国大致统一的基础上，推行的范围最广，实行的时间最长，产生的影响也最大；在内涵上，训政体制有比较成熟的理论基础、相对完整的制度建构、复杂多样的运行机

制，是中国现代政治制度史上一种较成体系、内涵丰富、特点突出的政治体制类型。研究这一课题，有助于我们深入认识国民党统治时期的历史。基于这种认识，本书从总体上将国民党的训政体制作为一个制度系统和政治体制类型加以探讨，详述其形成过程、内涵与结构、运行状况、地方自治建设、总体特征等，力求对国民党训政体制的内涵、特点、运行、与中国现代化的关系等问题有较清晰的认识。训政体制形成与完善于抗战全面爆发前，抗战开始后由于国内外形势的变化而发生了较大变异，演变成战时体制，为了研究方便，本书主要探讨抗战前的训政体制。

国民党的“训政”源于孙中山的训政构想。训，《说文解字》释为“说教也”^①，即教诲、开导。“训政”作为专有名词，通常指清代皇帝继位后，太上皇仍裁决朝政，也指皇太后垂帘听政。在孙中山的思想体系中，“训政”是指由军政向宪政过渡的中间阶段。在此阶段由于国民的政治意识和政治能力低下，由革命政党和政府指导国民行使政权，并对国民进行训导，提高他们的政治能力。孙中山称他的这一构想源自伊尹训太甲的典故，他曾说：“须知共和国，皇帝就是人民，以五千年来被压迫做奴隶的人民，一旦抬他作起皇帝，定然是不会作的，所以我们革命党人应该来教训他，如伊尹训太甲一样。我这个‘训’字，就是从‘伊训’上‘训’字用得来的。”^②（伊尹是商初大臣，先后辅佐成汤、外丙、仲壬，仲壬死后，辅立太丁子太甲，太甲即位后，不遵汤法，乃将其放逐于桐。太甲居桐三年，悔过，伊尹又将其迎归，还以国政，复为相辅。）实际上孙中山只是取伊尹训太甲的

^①（汉）许慎撰，（清）段玉裁注：《说文解字注·三篇上》，上海古籍出版社1981年版。

^②“在上海中国国民党本部会议的演说”，1920年11月9日，《孙中山全集》第5卷，中华书局1985年版，第400、401页。

训字之义，其精神实质与后者不同。

将国民党的训政体制作为一种政治体制类型加以研究，涉及对“政治体制”的理解。关于政治体制的概念^①，至今尚无一致公认的定义。前苏联学者认为，政治体制“是一个保障社会的所有成分联成整体，保障它能作为一个由政权集中管理并以代表经济上的统治阶级利益的国家为核心的统一机体存在的相对封闭的体系”^②，它包括相对“物质”性的成分（组织、设制）以及关系和过程的成分，具体有以下五个方面：设制方面（组织、机构）；调节方面（规范）；职能方面（职能、体制中的政治过程、政治制度）；意识形态方面（观点）和沟通方面（联合关系）等^③。国内学者一般认为，政治体制是政治制度在组织形式和活动方式中的具体化，是以国家政权组织为中心的各种具体政治制度和各种政治行为规范的总和。它包括为使国家机器正常运转所采取的组织形式、权限划分、工作方式等具体制度和规范，如领导制度、选举制度、中央与地方的行政制度、人事制度、人民行使政治权利的制度、政策制定制度等^④。综合以上几种观点，可以看出以下内容是政治体制不可或缺的方面：政治机构和政治组织，即政治体制的主体；政治关系，即不同政治主体之间的关系；政治规

^① 在西方政治学中，一般使用政治体系或政治系统的概念，其内涵与我们使用的政治体制概念近似。西方学者认为，政治体系应包括“政府机构，如立法机关、法院和行政部分，还包括所有与政治有关的方面”。见王沪宁：《当代西方政治学分析》，四川人民出版社1988年版，第97页。

^② 〔苏〕费·米·布尔茨茨基等著，李方仲等译：《当代的政治体制》，广东人民出版社1984年版，第5页。

^③ 苏联科学院国家和法研究所著，吕裕阁等译：《政治体制原理》，求实出版社1988年版，第19页。

^④ 参见《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社1992年版，第502页。

范，即政治主体的活动方式；实际运行状况，即政治体制的现实状态。本书对训政体制的探讨主要包括上述几个方面，重点考察前人较少研究的内容如该体制的内部结构、实际运行机制、运行状况及其得失利弊等。

本书的特点为：第一，将训政体制作作为一种制度类型和制度体系进行专题研究，改变传统上对训政体制的狭隘理解，即训政体制不仅仅是国民党的一党专制和蒋介石的个人独裁，也是一种由多项具体制度与内容构成的有机整体，它具有独特的内涵、结构、特征。第二，在研究范围上，力求改变以往多从典章制度的角度对国民党政权的机构设置、职权划分、政权体系、历史沿革等进行静态描述的状况，注重借鉴政治学、法学的研究方法，从现代化的角度对训政体制的权力结构、实际运行、得失利弊等问题进行动态研究，试为研究训政体制提供一种新的分析框架。围绕上述认识，本书对前人研究较多的属于制度表层的内容不再作一般性的详细描述，而重在探讨训政体制的内涵与结构、实际运行机制、地方自治建设、总体特征等前人忽略或研究尚不深入的方面。第三，在对训政体制进行较全面的实证考察基础上，对一些问题提出新的看法。如训政体制的结构与内涵、党政关系的不同层次、训政体制与中国现代化的关系等问题。

本书的基本框架如下：以“训政体制”为中心，从其建构、内涵与结构、实际运行、自治建设、发展趋向等方面展开论述。

第一章为训政体制的建构，分析训政体制的理论基础和确立过程。训政体制与中国近代以来出现的其他政治体制类型的一个显著区别，是它建立在一套系统的理论基础之上。这一理论主要是孙中山的训政设计，还有胡汉民等人较具体的训政规划。上述理论决定了训政体制的基本结构，是理解训政体制的前提。《训政纲领》初步建立了训政体制，《中华民国训政时期约法》则以