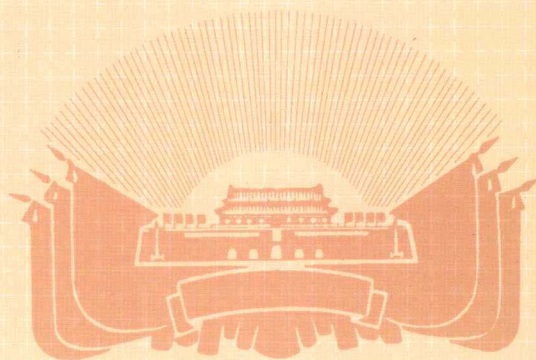


本书主要从历史的角度对1949年至1954年大行政区的来龙去脉、党政政权机构、权力运行、历史影响和评价等方面进行了比较全面的疏理。也就是在对前人的研究不足有所弥补的同时，进行一定的拓展，以基本廓清这一地方行政建制兴废的全过程，构建起这一历史现象的基本框架，并描述出其基本面貌。

中国大行政区

1949—1954年



中国大行政区： 1949—1954年

范晓春 著

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

中国大行政区：1949—1954 年/范晓春著. —上海：
东方出版中心，2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5473 - 0364 - 1

I. ①中… II. ①范… III. ①行政区划—中国—
1949~1954 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 114349 号

中国大行政区：1949—1954 年

出版发行：东方出版中心

地 址：上海市仙霞路 345 号

电 话：62417400

邮政编码：200336

经 销：全国新华书店

印 刷：昆山市亭林印刷有限责任公司

开 本：700×1 000 毫米 1/16

字 数：345 千字

印 张：24.5 插页 2

版 次：2011 年 8 月第 1 版 第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5473 - 0364 - 1

定 价：43.00 元

版权所有，侵权必究

目 录

绪 论	1
第一章 大行政区的起源	4
第一节 中共武装夺取政权道路的选择与局部执政格局的 出现	5
一、中国近现代中央与省制之间的权力机构	5
二、中共武装夺取道路的选择及其局部执政的发端	12
三、苏区核心领导机构中央局、中央分局的产生与发展	15
第二节 抗战时期边区“一元化”领导体制的形成	22
一、边区与“特制”的形成及其局限	22
二、中共“一元化”领导体制的形成	28
第三节 解放战争时期中共领导下的各大战略区	38
一、中共中央东北局领导的东北解放区	41
二、中央人民政府的雏形——华北人民政府	51
三、其他战略大区的初步形成	63
第二章 大行政区的设立	77
第一节 全国执政前夕中共对中央与地方关系的 初步构建	77

一、“在分区经营的基础之上,有步骤有重点地走向统一”	
方针的提出	77
二、中共中央集权、分权的制度化努力	80
第二节 设立大行政区政策的最终形成	90
第三节 各大行政区政权的组建	94
第四节 大行政区的主要领导群体	105
一、1949 至 1952 年大行政区主要领导群体之概况	106
二、1949 至 1952 年各大行政区主要领导群体状况分析	109
第五节 大行政区设立的历史原因	114
 第三章 大行政区的政治组织系统(1949~1952)	122
第一节 大行政区的核心政治结构:中共中央局	122
一、中共中央局的设废、性质与地位	123
二、中共中央局的职能权限	123
三、中共中央局的组织构成	126
第二节 大行政区的政权机构	134
一、权力机关:各界人民代表会议	135
二、行政机构:大行政区人民政府或军政委员会	140
三、大行政区的司法系统	158
四、大行政区辖区内的武装力量	163
五、大行政区政权的人事安排	169
第三节 大行政区内的民主党派和社会团体	177
一、大行政区内的民主党派	178
二、大行政区内的社会团体	183
 第四章 大行政区的权力运行(1949~1952)	187
第一节 中央局“一元化”领导体制的继承与发展	187
第二节 大行政区政权的运行方式	202
第三节 大行政区与中央及下辖政区的关系	213

一、大行政区与中央关系的调整与规范	213
二、大行政区与下辖政区的关系	237
三、大行政区与中央关系的特点	255
第五章 大行政区的调整	261
第一节 中共全国执政的巩固与大行政区的调整	262
一、“党和政府的中央机构必须加强”	262
二、对大行政区的调整	266
第二节 大行政区调整的历史原因	270
第三节 大行政区调整后的变化分析	277
一、调整后的行政区划	277
二、调整后大行政区的政党、政权等机构变化情况	280
三、调整后大行政区的权力运行	294
四、调整后的中央与地方关系	302
第六章 大行政区的终结	307
第一节 社会全面改造背景下的中央继续集权	307
第二节 “高饶事件”与取消大行政区政策的出台	316
一、“高饶事件”发生中的大行政区因素	316
二、“高饶事件”处理过程中对“独立王国”和“宗派活动”的 批判	325
三、撤销大行政区决策的出台	333
第三节 大行政区的撤销	335
一、中央局、大行政区行政委员会的撤销	335
二、中央与地方关系的继续调整	342
结 语	357
主要参考文献	375
后 记	382

绪 论

中国疆域广大,如何通过行政区划来克服空间距离上的限制,建立中央与地方的良性关系,一直以来是执政者的重要工作,也始终考验着执政者的政治智慧。1949年中华人民共和国成立后,曾在省级以上正式设置过大行政区一级行政建制。它的设置,对中共实现由局部执政到全国执政的顺利转变起到了重要的历史作用,并为此后进行全方位的社会改造,建立社会主义制度铺平了道路。

近些年来,学术界开始注重并研究大行政区行政建制,并取得了一定的成果,为后继者提供了“巨人的肩膀”。本书主要从历史的角度对1949至1954年大行政区的来龙去脉、政党政权机构、权力运行、历史影响和评价等方面进行比较全面的梳理。也就是在对前人的研究不足有所弥补的同时,进行一定的拓展,以基本廓清这一地方行政建制兴废的全过程,构建起这一历史现象的基本框架,并描述出其基本面貌。

本书所进行的大行政区研究,其研究对象特指1949至1954年中共在采取单一制国家结构形式后,在传统的省一级政区上所建立的第一级地方行政建制。当时中央政府把这一级地方行政建制正式命名为“大行政区”,并且在其被撤销后学术界或官方文件、报刊中仍将其继续称为“大行政区”,^①本书为表述准确和方便沿用了这一概念。从时间节

① “大行政区”有时又被简称为“大区”,若所指内容包括大军区,也称为“大战略区”,并且当时即如是指称。如《中央关于同意以大战略区为单位在上海设办事处的电报》(1950年9月14日),《关于各大区在天津设联合办事处问题的批语》(1950年9月16日), (转下页)

点上限定为 1949 至 1954 年,是因为中共尽管在其全国执政前已在华北、东北和中原等地区建立了省级以上的政区,但作为全国性的一级正式政区无论从中共做出决策的时间看,还是从其实际存废和发挥作用的期限上看,以 1949 至 1954 年为界比较合理。而中共在全国执政前所设立的几个省级以上政区,由于主要出于军事上统一全国的考虑和为建立中央政权而进行试验和筹备,本书只把其作为大行政区的源起和雏形来进行梳理和研究。当然,从地方行政单位性质角度讲,1949 至 1954 年这一时间段中的大行政区又分为前后两个不同的时期,即:(1) 1949 至 1952 年的大行政区人民政府或军政委员会时期,也就是大行政区行政单位是同时作为一级地方政权和中央政府派出机关的时期;(2) 1952 至 1954 年的大行政区行政委员会时期,也就是大行政区行政单位仅作为中央政府派出机关时期。从涉及政区的数量上主要包括逐渐形成的六大行政区,而当时设置的内蒙古自治区则不在此列。在对六大行政区的研究内容上,不仅包括大行政区作为行政建制的形成、发展、调整和取消的具体过程和历史原因,也包括行政区域的划定与调整,政区层级的变迁,地方行政单位的类型、构成等内容,以期对大行政区做一个比较全面系统的历史考察和分析。

1949 至 1954 年,中共在设立大行政区的同时,也保留和新设了与之相应的中央局,以作为中共中央的派出机构对大行政区实施“一元化”的领导。同时,一些民主党派也成立了相应的地方组织。因此,本书展开的大行政区研究还包括对大行政区政党组织的研究,主要是对中共中央的派出机构——中共中央局进行全面研究。这包括对中央局这一组织结构的形成、发展、变化和取消过程进行较为详尽的描述,并对其纵向联系、横向分布、组织制度、与政权的关系及运行机制等方面内容进行梳理和论述等。需要指出的是,这一研究仍以 1954 年以前的中共中央局为主。尽管中共此后又曾恢复过中共中央局这一组织结构

(接上页)中共中央文献研究室编:《建国以来毛泽东文稿》第 1 卷,中央文献出版社 1987 年版,第 515、523 页;《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》(1954 年 6 月 19 日中央人民政府委员会第 32 次会议通过),《人民日报》1954 年 6 月 20 日等。但“大区”和“大战略区”两概念用意广泛,而非“大行政区”的特指。

赋予其广泛的职权,具有非常明显的行政化特征,但由于现代民主政治中政党、国家和社会都有其特定的组成要素、系统结构、生存环境和运行规则,既不可能用政党代替国家,也不可能用政党代替社会,所以,恢复中央局并不意味着大行政区这一级地方行政建制无论从名义上,还是从实际上的重新恢复。有鉴于此,本书只是从大行政区对此后中国政治发展影响的角度对其有所涉及。

第一章

大行政区的起源

在中国近现代史上,省级作为第一级政区具有一定的稳定性,同时也曾频繁出现过形式多样的中央与省级之间的权力机构,以作为加强中央集权的临时性手段,但都未能演变成一级比较稳定的行政建制。然而,从中国历史上曾持久地发挥作用的虚一级最高政区逐渐演变成实一级政区的规律来看,由于中国疆域的辽阔、国情的复杂,不论是哪一个统治集团,想完成国家统一和中央集权,并对地方实施有效控制和治理,就难以排除在中央和旧有第一级政区之间设置更高层次的军事机构、政党组织,甚至行政单位,并最终发展成为一级地方行政建制的可能。1927年,中共在国共第一次合作失败后选择了武装夺取政权道路,并开始在中国局部区域建立自己掌控的政权,进行军事割据。此后,中共的统治区域逐渐由小变大、由少变多,并拓展成为由中共中央局“一元化”领导下的跨越数省、统一管辖、相对独立的几个大行政区域,形成了中共全国执政后设立大行政区的雏形。1949年中华人民共和国成立后设立的大行政区就是这一格局的自然延伸和发展。

第一节 中共武装夺取政权道路的选择与 局部执政格局的出现

一、中国近现代中央与省制之间的权力机构

在中国行政区划史上,作为政区沿革核心的政区层次等级曾有过多次变化,从秦到民国初年大体上可划为三个阶段:一是秦汉魏晋南北朝时期,政区等级由二级制演变为三级制;二是隋唐五代宋辽金时期,政区等级重复了从二级制向三级制的循环;三是元明清时期至民国初年,政区等级由多级制逐步简化到三级制,以至短时期的二级制。^①与政区等级相对应的是不同的政区系统:秦为郡县;汉初郡、国并行,汉武帝后逐渐形成州、郡、县三级机构;唐时发展为道(镇)、州(府)、县;辽袭唐制,道为地方最高行政单位;宋金改为路、府、州、县;元以后全国普遍设行省(简称省),下设路、府、州、县。

不难看出,州、县一级相对固定,第一级政区^②则变化频繁,但又都由高降低,由虚入实^③,其主要原因在于这一级政区对于中央政权的影响最大。当旧有第一级政区数量逐渐增加,中央政府无法实施有效直接统辖时,便在旧有高层政区之上设置虚一级政区,行使监察、军事等职权。此后这一政区逐渐向完全的行政区转化,并最终演变成为新的第一级政区。但进入明清以后,以省作为第一级政区则在继承元制的

① 周振鹤:《中国历代行政区划的变迁》,商务印书馆1998年版,第34~35页。

② 周振鹤认为,中国历史上各级行政区未有固定的指称,通常都按序数称作第一级政区、第二级政区、第三级政区,等等。但这样称呼无法体现各级政区的特点。因此,他将其归纳为三个层级,即县级政区(基层政区)、统县政区(郡级政区)与高层政区(周振鹤:《中国历代行政区划的变迁》,商务印书馆1998年版,第65~66页)。但本书为表述方便仍使用第一级政区(或最高一级政区)这个概念。

③ 周振鹤:《中国历代行政区划的变迁》,商务印书馆1998年版,第68页。

基础上逐渐稳定了下来。

清朝开国后,秉承明制,在内地设置行省为地方最高一级政区,共有 18 个,在边疆地区和政治统治特殊需要地区则设置或由将军或由办事大臣统辖的 8 个地区,共计 26 个省级政区单位。^①此外,清朝还采用明代总督、巡抚制度,^②以总督、巡抚作为地方上最高一级行政长官,而且把总督、巡抚辖区调整到与明朝的省界相一致。清初一省设一督,后改为二省或三省设一总督,至 1760 年长期固定为直隶、两江、陕甘、四川、闽浙、湖广、两广、云贵 8 个总督,山东、山西、河南三省无总督,由巡抚兼理总督职责。^③

1840 年鸦片战争后,中国逐步沦为半封建半殖民地社会,其政区设置和地方行政管理也开始发生变动。1883 年设置新疆省,1885 年从福建省中析置台湾省,1907 年设置奉天、吉林、黑龙江三省,同时又设东三省总督统辖。在地方行政管理体制方面,1861 年“总理衙门”设立后,曾设置过南、北洋通商事务大臣。前者由两江总督兼任,后者以直隶总督兼,两大臣为地方最高行政长官,职权大为扩展,举凡外交、通商、海防、军备、关税等事务,无不在其管辖之内。但两大臣按当时体制,隶属于

① 清朝建立后逐渐形成了直隶、江苏、安徽、山西、山东、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、云南、贵州等 18 个省,另东北奉天、吉林、黑龙江 3 个将军辖区,西北伊犁、乌里雅苏台 2 个将军辖区,中央理藩院统管的内蒙古地区,青海、西藏 2 个办事大臣统辖区,共计 26 个省级政区单位。参见刘君德等编著:《中国政区地理》,科学出版社 1999 年版,第 109 页。

② 督抚的设置始于明代,主要是为了强化中央集权、处理中央与地方的关系并协调地方事务而由中央都察院派驻地方的高级官员。设置之初,督抚均为临时性质,事毕即裁。明代后期,内外交困,督抚之职渐渐由临时派遣变为长期设置,并由派往个别地区而扩大至全国各地,其管辖范围也由变动频繁到相对固定。清代沿袭了明代的督抚制度,但不同的是,清代的督抚由虚衔变成了实官,并取代布政使司成为最高一级地方行政单位的长官。依照明制,省的长官是布政使,而非督抚。清朝以督抚为长官,若仍称呼为“省”就是名不副实,所以省在清代实际上并不是正式的地方最高一级政区的称呼,故而《嘉庆重修一统志》将 18 省与边区地方行政单位均称为“统部”,至于清代“省”的称呼其实是俗称。参见周振鹤:《中华文化通志·地方行政制度志》,上海人民出版社 1998 年版,第 192~193 页。

③ 总督一般管辖两省或数省的军政与民政,保卫疆土,并有对外交涉权,为从一品官。巡抚则管辖一省政务,如考察全省官吏,管理关税、漕政,遇有出兵则督理粮饷,为正二品官,地位略次于总督。最初既设总督又设巡抚的省份(即督、抚同在一城之内),巡抚形同虚设,一切大权均掌握在总督手中,故后来将巡抚撤掉,采用由总督兼理巡抚职责的体制。

总理衙门,并不是省级以上的地方行政单位。

1912年中华民国建立之初,行政区划上仍沿袭清制,分为行省制度与特殊制度两大类。鉴于清代行政区划过于复杂,1913年公布的《划一现行各省地方行政官厅组织令》撤销了府的建制,将所属州、厅一律改为县,采取省、县两级制。后又由于省辖区过大,把一个省划分为若干个道,两级制变为省、道、县三级制。在行省之外,又划京兆、热河、察哈尔、绥远、川边等特别行政区和宁夏、青海、内蒙古、外蒙古、西藏等地区,这种特殊的政权机构也大体沿袭清末旧制。此外,民国建立后尽管未设置省级以上的正式地方行政单位,但出现过凌驾于省级之上的权力机构。如袁世凯执政时期,曾设立长江巡阅使和南洋巡阅使。巡阅使属陆军部或海军部管辖,由大总统特派高级军官担任,设巡阅使署。袁世凯去世后,中央政府权力逐步削弱,地方军阀割据日趋严重,北洋政府遂将拥有两省或数省地盘的军阀任命为巡阅使,^①其地位高于省军政长官,对割据一省的军阀则冠以“护军使”等头衔。巡阅使本是军职,按规定只应统辖区内之军队,但事实上在其势力所及范围内,行政、财政、人事无不为其管辖。巡阅使署以军代政、以军统政,成为事实上的最高一级地方政权,但这一军阀统治的典型产物只是一种既成事实,并不具有合法性。

19世纪末20世纪初,在欠发达国家,一部分新崛起的政党,信奉暴力和革命,以政党的高度组织化、纪律化为武器,以军事政变或武装斗争为手段夺取政权,革命成功后又以自身的官僚体制为核心建构了一党专制的专政统治,其中最为典型的的就是俄共(布),也就是后来的苏共。^②1924年国民党改组时,提出要仿效苏俄体制,倡导“以党建国”、“以党治政”和“以党治军”,开始从中央到地方建立一整套比较严密的

① 从1912年11月设立长江巡阅使,到1924年12月临时执政段祺瑞下令裁撤各巡阅使为止,先后设有闽粤巡阅使、两广巡阅使、海疆巡阅使、东三省巡阅使、两湖巡阅使、直鲁豫巡阅使、苏皖赣巡阅使、闽浙巡阅使和热河察绥巡阅使等。当时,张勋、倪嗣冲曾任长江巡阅使,陆荣廷、龙济光曾任两广巡阅使,张作霖曾任东三省巡阅使等。

② 1925年12月,俄共(布)更名为全苏联共产党(布尔什维克)——联共(布),1952年10月又改称为苏联共产党,简称苏共。

党务组织系统。

1928 年国民党由一个区域性的执政党发展成为一个全国性的执政党后,即宣布在全国实施训政。在行政区划上则取消道一级政区,实行省(市^①)、县(市)两级制。同年,撤销热河、察哈尔、绥远、川边 4 个特别行政区,改设热河、察哈尔、绥远、西康(暂未实行)省,新设宁夏省、青海省,撤销京兆地方。1927 年直隶省更名为河北省,1929 年奉天省更名为辽宁省。另在省、县之间设行政督察专员公署,作为省政府的辅助机关,承省政府之命指导、监督辖区内各县、市行政。在政党与政权的耦合上,国民党组织系统与国家行政组织系统双轨并进,中央党部之下依次设立省党部、县党部、区党部和区分部,分别与省、县、区、乡等行政系统相对应,形成一种双重衙门体制。这是中国有史以来政治控制体制由单轨制向双轨制的重大转变。^② 其具体情况是:

在中央,1928 年国民党中央常会通过《训政纲领》规定,“中华民国于训政期间,由中国国民党全国代表大会(代表国民大会)领导国民,行使政权”。并规定在党的全国代表大会闭会时,“以政权付托于中国国民党中央执行委员会执行之”。中央执行委员会通过中央执行委员会政治会议(后称中央执行委员会政治委员会)“指导、监督国民政府重大国务之施行”。^③ 这就是说,国民党中央执行委员会代行国家最高权力机关的职权,负有发动“训政”的全权;国民政府是中央执行委员会领导下的国家政务的最高执行机关,是“训政”的执行者;联系国民党与国民政府之间的总枢纽是国民党中央执行委员会政治会议(政治委员会)。1946 年“宪法”通过后,又进入所谓“宪政”时期,理论上国民党与国家的关系回归常态,国民党退居为一竞争性民主政党,不再一党垄断整个政治资源。在 1948 年的各项选举中,国民党都获得绝大多数票而继续执

① 南京国民政府建立后,城市型行政区(即建制市)最终得以确立,取得了与省、县等政区完全同样的地位,并先后设立了南京、上海、北平、重庆、天津等省级院辖市。

② 王奇生:《党政关系:国民党党治在地方层级的运作(1927~1937)》,《中国社会科学》2001 年第 3 期。

③ 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》(上),安徽教育出版社 1994 年版,第 590 页。

掌政权,但其对行政与“议会”部门的控制力却有所减弱。

在地方,地方党部和政权则处于相对分立的状态,分别承担“教”和“政”的工作。^① 地方党部主要责任是扮演政府工作推动过程中的宣传者、鼓动者和思想言论控制者的角色,不能直接干涉地方行政和司法。国民党认为,“党权高于一切,乃指中央党权而言”,^②中央政治委员会(简称中政会)是“党与政府间惟一之连锁”,^③除了中政会这个连锁机关外,在中央以下的各级党部与各级政府之间,是没有连锁关系的;党对于政府的指导监督,只能通过中政会传达国民政府,然后由国民政府指导地方政府。除此之外,地方党的机关对于同级政府机关是不容许发生直接的指导监督关系的。国民党试图以此形成一种地方党部与地方政府分工合作、各司其职、相互制衡的理想地方政治体制。但这种党政分立模式却从体制上奠定了地方党政之间相互颉颃和矛盾冲突的基础,并导致国民党兵败大陆前地方党政关系一直都处于紧张对峙的状态。

1926 年始,为加强对地方的控制,国民党曾设立政治会议分会,作为中央党部与地方政府联系的渠道以及地方高级党部与省政府联系的渠道。在 1929 年三全大会以前,主要的政分会先后有:广州政分会、武汉政分会、开封政分会、西安政分会、太原政分会、上海临时政治委员会

① 需要指出的是,国民党地方党部和地方政府的关系有一个发展变化的过程。在省一级,1926 年 10 月,国民党中央召开各省区联席会议,正式通过《省党部与省政府之关系议决案》,规定省级党政关系视各省情形不同而分为三种办法:(1)省政府在省党部指导之下;(2)省政府在中央特别政治委员及省党部指导之下;(3)省政府与省党部合作(中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》(下),安徽教育出版社 1994 年版,第 546 页)。同年 11 月,国民政府又公布《修正省政府组织法》,内中第一条规定:“省政府于中国国民党中央执行委员会及省执行委员会指导、监督之下,受国民政府之命令,管理全省政务”(《国民党政府政治制度档案史料选编》(下),第 547 页)。这一规定实际将省政府置于三重指导监督之下,其中省党部居其一。1928 年 8 月,国民党二届五中全会通过《各级党部与同级政府关系临时办法案》,规定各级党部对于同级政府之举措有认为不合时,得报告上级党部,由上级党部请政府依法查办。各级政府对于同级党部之举措有认为不满意时,亦得报告上级政府,转咨上级党部办理(荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册,光明日报出版社 1985 年版,第 543 页)。

② 《指令浙江省执行委员会》,《中央党务月刊》第 16 期,1929 年 10 月。

③ 胡汉民:《训政大纲提案说明书》,《胡汉民言论集》第 2 集,三民公司 1928 年版,第 6~7 页。

(后改名上海临时分会)、北平分会、浙江分会等。关于政治分会指导之区域,1928年2月3日国民党二届四中全会通过的《政治委员会改组案》称:“广东、广西属广州分会;湖南、湖北属武汉分会;河南、陕西、甘肃属开封分会;山西、绥远、察哈尔属太原分会。其不属于以上四区分会者,概由中央政治会议处理之。”^①政分会“组织与权力,历经变更,但其中有几种性质是始终保存未变的。第一,政治分会虽为‘政治会议’直属机关,但必经中常会核准,始能设立,并对后者负责。第二,政治分会对于全国大局有关系之决议案,须经中执会认定,方生效力。对于地方政治问题之决议,得直接交由该特定区域内之最高地方政府执行,但对于中执会须为事后的报告。第三,政治分会自1928年二月二届第四次全会议决不兼管党务后,即成为纯理政治的机关”。^②因此,政分会作为几个省党部与省政府的共同上级机关,使中央党部的势力通过政分会以达于地方政府,且权力极大,有任命所辖区地方官吏及处理政、军、财、教、建各要政的全权。但由于各政治分会的主席几乎都是地方实力派担任,时人称之为新军阀统治的工具。1928年8月,国民党二届五中全会通过《政治分会存废案》决定,各政治分会限本年度一律裁撤。

与此同时,国民政府还在省与中央之间设立了一些跨省的行政组织,主要有西南政务委员会、驻平政务整理委员会和冀察政务委员会。西南政务委员会于1931年12月成立,直隶于国民政府,目的是为了加强对西南地区(主要指广东和广西两省)的控制,监督指挥该地区内的内政、军政、财政、交通、实业、教育及司法行政。西南政务委员会在不抵触中央法令范围内,可以单独发布命令及制定单行规定并议决如下事项:(1)荐任相关行政、司法、审计官吏的任免;(2)省与省不能解决的事及其他依法令或常务委员认为应付议的事项;(3)预算及决算等。^③西南政务委员会采取委员制,实施集体领导,由常务委员轮流担任主席。1935年5月,作为行政院直属机构,专门负责对北方各省市政

① 荣孟源主编:《中国国民党历史历次代表大会及中央全会资料》上册,第519页。

② 鲁学瀛:《论党政关系》,《行政研究》第2卷第6期,1937年6月。

③ 《国民政府西南政务委员会组织条例》(1931年12月31日),中国第二历史档案馆藏:《国民党政府政治制度档案史料选编》(下),安徽教育出版社1994年版,第287~288页。

务整理的驻平政务整理委员会成立,并指定委员长1人以综理全会事务。1936年1月,处理河北、察哈尔两省及北平、天津两市政务的冀察政务委员会在日本军事压力下成立,直隶国民政府,由国民政府第29军军长宋哲元任委员长,总揽委员会政务。但这三个跨省行政组织旋即被撤销,^①未能发展成为一级固定的行政单位。

军队是国家机器的基石和支柱,国民党也曾建立起以党治军的模式,国民政府军事委员会为全国最高军事机关,军事委员会委员长由国民党中央政治会议决定,国民政府特任。但就其实际形态而言,却形成了一种以军统政、以军控党的局面。1931年后,蒋介石集党政军大权于一身,推行其军事独裁统治。并且当时为便于指挥作战及“围剿”中共,在各地设立行营或行辕,^②并划全国为若干“绥靖区”,在区中心城市设“绥靖公署”,除负责军事指挥外,还控制辖区内政治、经济和社会活动。这样,“剿匪”区内的党政关系与其他地区就有所区别。据1933年南昌行营颁发的《剿匪区内各路总司令部处理地方党政事务暂行规程》规定,“各路总司令得随时召集所管区内之各级党部举行党务会议,实行改善党务,分配、协助剿匪之工作”,负责解决所管区内各级党部之组织及一切进行事项,民众团体之组织、训练、整理及一切进行事项;宣传及一般社会教育事项;党政纠纷,促进各级党部与剿匪军队、地方政府暨地方民众相互合作事项等。^③各省省政府主席、党部委员及其他人员组成各省党政会议,受总司令部党政委员会领导,负责以下事务:(1)各该省党务、政务及各地兵、“匪”现况之实况报告;(2)各该省党务、政务及一切与“剿匪”有关之计划认为应行改善或设法推进之建议;(3)其他

① 驻平政务整理委员会、西南政务委员会和冀察政务委员会分别于1935年8月29日、1936年7月13日和1937年8月20日被撤销。

② 1929年春起,国民政府陆海空军总司令驻各地行营先后建立,各行营为总司令部派出指挥机构,主任由资历深且具有相当指挥作战能力的蒋官担任。1932年重设军事委员会后,改称军事委员会委员长行营。1946年5月,军事委员会结束。是年10月,原设之军事委员会委员长行营一律改称国民政府主席驻各地行辕。1948年5月,武汉、西北、重庆、广州行辕改为绥靖公署,东北、北平行辕归并于东北和华北“剿匪”总司令部。

③ 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》(上),安徽教育出版社1994年版,第465页。