

國立政治大學三民主義研究所

博士論文

National Chengchi University

Ph.D. Dissertation

指導教授：陳水逢(Chen, Shui-Feng)

李雲漢(Li, Yun-Han)

訓政時期政治體系之研究

研究生：姚誠(Yao, Cheng) 撰

May, 1990

目錄

緒論	一
一、研究目的	一
二、研究途徑——體系、結構、功能	二
三、本論文的基本架構	八
第一章 訓政理念的探討	一八
第一節 國父孫中山先生的訓政設計	一八
一、計劃性的革命理論	二六
二、漸進式的發展策略	三六
三、過渡型的階段主張	四三
第二節 胡漢民先生對訓政的闡釋	四三
一、絕對黨治的訓政理論	四八
二、主張政治與教育合一	五二
第三節 對於訓政爭議的言論	五二
一、支持訓政的言論	五二

688

二、反對訓政的言論	五
第一篇 訓政體系的外環境	六
第二章 內憂外患的環境	七
第一節 內戰與共禍	七
一、私人武力的內鬥	七
二、赤禍的干擾	七
第二節 抗戰與國際情勢	八
一、對日抗戰	八
二、詭譎多變的國際情勢	八
第三章 訓政體系的社會經濟基礎	一
第一節 黃金十年的財政建設	一
第二節 黃金十年的經濟發展	二
一、農業	八
二、工業	八
第三節 社會建設運動的開展——新生活運動	一
第四章 訓政體系的文化基礎——政治文化之探討	一
第一節 政治文化的內涵	三

第二節	傳統中國的政治文化	一三四
第三節	國家意識的培養——國民精神總動員運動	一三八
第二篇	訓政體系的輸入功能	
第五章	政治社會化的內涵與功能	一五一
第一節	建立政治共識的基模	一五一
第二節	三民主義國民教育宗旨的確立	一五四
第三節	配合訓政建設的國民教育目標	一六一
第六章	政治參與的逐步實現	一七五
第一節	中山先生的地方自治理論	一七五
一、地方自治的重要		一七五
二、地方自治的中心工作		一七七
第二節	訓政時期地方自治實施概況	一八〇
一、廣東省實施地方自治的概況		一八一
二、河南省實施地方自治的概況		一八六
三、湖南省實施地方自治的概況		一八九
四、南京市實施地方自治的概況		一九三
第三節	非國民黨政治勢力的發展	一九八

一、中國青年黨	二〇〇
二、民主社會黨	二〇一
三、中國民主同盟	二〇三
四、社會賢達	二〇四
第七章 利益的匯集與表達	二一〇
第一節 國民會議的召開	二一〇
一、國民會議的緣由	二一〇
二、國民會議的召集方式	二一三
三、國民會議的歷史意義	二一七
第二節 國民參政會的功能	二一八
一、國民參政會的由來	二一八
二、國民參政會的成員與組織	二二一
三、國民參政會的成就	二二六
第八章 政治傳播的網路	二三三
第一節 訓政時期政治宣導機構的遞嬗	二三三
第二節 政治傳播方略的改進	二四三
第三節 政治傳播程序的分析	二五九

一、訓政時期的傳播者	二六〇
二、訓政時期的受播者	二六三
三、訓政時期的政治訊息	二六五
四、訓政時期傳播通道的運用	二六七
五、訓政時期政治傳播的效果	二七一
第三篇 訓政體系的權威當局	
第九章 黨政結構與黨政關係	二七七
第一節 中國國民黨的組織結構	二七七
一、中國國民黨的決策結構	二八二
二、中國國民黨的基層結構	三〇〇
第二節 國民政府的組織結構	三一二
一、國民政府本部的結構	三一三
二、五院的結構	三一七
第三節 黨政關係的運作	三四九
一、訓政時期黨政關係的原則	三五一
二、訓政時期的中央黨政關係	三五三
三、訓政時期的地方黨政關係	三六三

第十章	訓政精英的甄拔與培訓	三七七
第一節	訓政政治是典型的精英政治	三七七
第二節	中央領導階層的訓政精英	三八三
一、	訓政精英的重要成員	三八三
二、	訓政精英的背景分析	四〇二
第三節	訓政精英的甄補管道	四一二
一、	學校正規教育的養成	四一二
二、	國家考試的選拔與任用	四二一
第四篇	訓政體系的輸出功能	
第十一章	規則的制定——約法、法律暨規章	四三八
第一節	訓政時期約法的制定與內容	四三八
第二節	立法的精神與特點	四四四
第三節	各類法規的頒訂	四五〇
第十二章	規則的執行——行政	四六五
第一節	國防政策	四六六
第二節	高等教育政策	四七六
第三節	財經政策	四八七

第十三章	規則裁判——司法、監察	五〇八
第一節	民事刑事的審判	五〇八
第二節	行政法上的司法	五一一
一、行政訴訟		五一一
二、公務員懲戒		五一四
第三節	彈劾權的行使	五一七
一、彈劾權行使的對象		五一七
二、彈劾權的行使範圍與審理機關		五二〇
三、訓政時期有關彈劾案的統計資料		五二五
結論——訓政成效的評估		五三一
一、政治發展的概念		五三一
二、訓政政治的發展策略與危機		五三九
三、另一種型態的權威政治		五四六
四、訓政經驗的啓示		五四七
參考書目		五五八

圖表目錄

圖	一：政治體系的模型圖	四
圖	二：訓政體系的模型圖	九
圖	一：一：軍政、訓政、憲政關係圖	四三
圖	一：二：訓政時期黨、政府、人民三者關係及轉換趨向圖	四七
圖	七：一：國民參政會的組織圖	二二五
圖	七：二：國民參政會召開狀態分析表	二二七
圖	八：一：中央宣傳部組織圖之一	二四〇
圖	八：二：中央宣傳部組織圖之二	二四一
圖	八：三：中央宣傳部組織圖之三	二四四
圖	八：四：宣傳委員會組織圖	二四五
圖	八：五：中央宣傳部組織圖之四	二四六
圖	八：六：中央宣傳部組織圖之五	二四七
圖	八：七：中央宣傳部組織圖之六	二四八
圖	八：八：訓政時期蔣中正先生講演、談話次數統計表	二七一

表九—一：中國國民黨組織系統表（一）	二七九
表九—二：中國國民黨組織系統表（二）	二八〇
表九—三：中國國民黨組織系統表（三）	二八一
表九—四：中國國民黨中央執行委員會組織圖	二九二
圖九—五：中國國民黨中央組織運作圖	二九七
圖九—六：中國國民黨黨務決策系統模式圖	二九八
圖九—七：中國國民黨黨政務決策系統模式圖	二九九
圖九—八：黨政關係圖	三一—
圖九—九：訓政時期國民政府之沿革圖（一）	三一八
圖九—十：訓政時期國民政府之沿革圖（二）	三一九
圖九—十一：訓政時期國民政府之沿革圖（三）	三二〇
表九—十二：國民政府初期各級行政組織權責系統表	三二六
表九—十三：國民政府省府合署辦公及縣政府裁局改科各級行政組織權責系統表	三二六
表九—十四：訓政後期行政院組織系統表	三二八
表九—十五：訓政後期立法院組織系統表	三三七
表九—十六：訓政後期司法院組織系統表	三四二

表九一十七：訓政後期考試院組織系統表．．．．．三五六

表九一十八：訓政後期監察院組織系統表．．．．．三五〇

圖九一十九：抗戰前黨政關係示意圖．．．．．三六〇

表九一二十：國防最高委員會組織系統表．．．．．三六四

表十一一：訓政時期歷任行政院長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三八七

表十一二：訓政時期歷任立法院長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三八八

表十一三：訓政時期歷任司法院長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三八八

表十一四：訓政時期歷任考試院長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三八九

表十一五：訓政時期歷任監察院長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九〇

表十一六：訓政時期歷任內政部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九二

表十一七：訓政時期歷任國防部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三八七

表十一八：訓政時期歷任交通部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九三

表十一九：訓政時期歷任財政部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九四

表十一十：訓政時期歷任外交部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九五

表十一十一：訓政時期歷任教育部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九六

表十一十二：訓政時期歷任經濟部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九七

表十一十三：訓政時期歷任司法行政部長姓名及到任及卸職年月簡表．．．．．三九七

表十一十四：	訓政時期歷任社會部長姓名及到任及卸職年月簡表	三九七
表十一十五：	訓政時期歷任農林部長姓名及到任及卸職年月簡表	三九八
表十一十六：	訓政時期歷任糧食部長姓名及到任及卸職年月簡表	三九八
表十一十七：	訓政時期歷任僑務委員會委員長姓名及到任及卸職年月簡表	三九九
表十一十八：	訓政時期歷任蒙藏委員會委員長姓名及到任及卸職年月簡表	四〇〇
表十一十九：	訓政時期五院院長及行政院所屬各重要部會首長任期比較表	四〇一
表十一廿十：	訓政精英重要人物省籍分析表	四〇六
表十一廿一：	訓政精英重要人物教育程度分析表	四〇七
表十一廿二：	訓政精英重要人物留學狀況分析表	四〇八
表十一廿三：	訓政精英重要人物經歷分析表	四〇八
圖十一廿四：	訓政精英重要人物家庭經社地位分析表	四一〇
表十一廿五：	中國國民黨中央政治學校組織系統圖	四二二
表十一廿六：	中國國民黨中央政治學校歷屆畢業學生服務概況表	四二三
表十一廿七：	民國二十年至三十六年各種考試及格人數表	四二六
表十一廿八：	訓政時期國民黨領導人物平均年齡表	四三七
表十二一：	軍事委員會組織系統表	四七一
表十二二：	民國十七至二十六年全國專科以上學校數量及在學學生	

數量表	四八二
表十二—三：民國二十六年至三十五年全國專科以上學校數量及在學學生數量表	四八八
表十二—四：民國二十六年至三十四年中央政府支出表	五〇〇
表十二—五：民國二十六年至三十三年中央政府經濟發展費用之分配表	五〇一
表十三—一：行憲前可查考之各省高等法院以下司法機關刑事結案數目表	五一二
表十三—二：行憲前可查考之最高法院民刑事結案數目表	五一二
表十三—三：訓政時期行政法院歷年收結案件數目表	五一五
表十三—四：民國二十一年至三十六年公務員懲戒委員會歷年收結案件數目表	五一八
表十三—五：訓政時期監察院歷年彈劾案件統計表	五二六
表十三—六：訓政時期被彈劾人職務分類統計表	五二八
表十三—七：民國二十六年七月至三十六年底被彈劾人官等分類統計表	五二八
結論圖一：政治發展圖	五三九
結論表一：發展策略比較表	五四一
結論表二：訓政政治與其他政治型態比較表	五四八

緒論

一、研究目的

國民政府自民國（以下皆略）十七年十月三日制定訓政綱領，作施行訓政的種種計議；十八年六月十五日中國國民黨二屆二次全體會議正式議決訓政時期爲六年，至二十四年結束訓政，施行憲政。屆時，憲草業經宣布，國民大會選舉亦著手進行，原期代表選出，即可召集國大，制定憲法，實施憲政。豈料蘆溝橋事變突發，引起全面抗戰。戰時無法制憲行憲，訓政遂亦順延繼續，直至三十六年十二月廿五日施行憲法，結束訓政。自十八年至三十六年近乎二十年間，即爲國民政府訓政時期。（註一）國民政府的訓政體系，究竟是成是敗，是得是失，是利是害，是非非，常以觀點的不同，可能有相反的論斷。不論如何，國府施行訓政，爲時已達整整的二十年，所涉及乎四萬萬的國民；舉凡軍事、政治、社會、經濟，乃至於教育、文化諸方面，莫不因訓政的施行而更革其體制或改變其作風。這種影響宏遠的體制，理宜有一全盤而有系統的敘議。

訓政政治是國民革命史的重要部份，國內這方面的研究也有人作過，但皆偏向於各個歷史事件的描述或史實的建立，在整體的研究上則較爲欠缺。納格（E. Nagel）在「歷史分析的邏輯」（The Logic of Historical Analysis）一文中

曾明白指出：「史學並不是純粹的紀事學科」。（註二）如果史學只是純粹的描述學科，那史學與真實的新聞報導或可靠的年鑑編造便沒有什麼區別了。然而，在中國現代史的研究上，題材的選擇及史實的考據在現代史研究中固然重要，有其不可缺的地位。但純粹的考據工作所得到的結果必須加以發展、解釋與連貫，才可能成為較完整的史實，也才能達到中國現代史研究的目的。若要使中國現代史研究的客觀性提高，則在史實的解釋上，必須設立一些客觀驗證的準則及消除偏見的技術程序，來儘量避免主觀願望的影響。譬如社會科學的研究成果，便為歷史研究提供了一個較為客觀的準則。雖然社會科學的研究仍有若干缺陷，但是社會科學研究的客觀性的確在日益提高中。（註三）如果運用社會科學的研究成果於中國現代史的分析 and 解釋上，則較能保持客觀的研究態度，而避免主觀的價值判斷過度影響研究過程。（註四）本論文的撰寫所要肯定的是，中國現代史的研究，採取社會科學的研究途徑與概念工具是必要且可能的。本篇論文即企圖在這分析和解釋的層次上，作一初步的嚐試，雖然這之中仍有若干困難，但這終究是中國現代史研究值得追求的趨向，此篇論文的研究目的亦在於此。

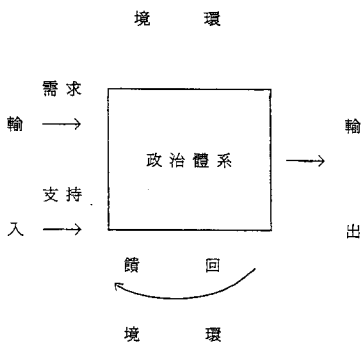
二、研究途徑——體系、結構、功能

研究訓政時期國民政府及其政治，一向都是從法制及政治史的方向著手，這種

以歷史研究法及法制研究法來探討訓政時期的政治運作存在著許多的問題。傳統研究途徑的缺點之一，是只能掌握法律制度的形式，無法分析政治體系實際運作的情況，就好像只了解足球規則仍不足以欣賞足賽的進行一樣。（註五）面對這困境，我們必須借用其他的途徑（approach），將我們所獲得的政治史實及事件連貫起來。換言之，即是提供一個理論架構（theoretical framework）來觀察訓政時期政治體系的現象。本論文將以系統研究途徑（system approach）作為分析訓政政治的嘗試，希望能提供另一角度的看法。

最早提出政治系統研究途徑的美國政治學家伊士頓（David Easton）他在一九五三年出版「政治體系」（The Political System）一書中，提出了一項重要的觀念——在廣大的政治範疇內，各部分並非獨立的，而是互相關聯的。（註六）實言之，若不參照政治體系整體的運作方式，便不可能充分了解局部的運作方式。政治生活既然是互相關聯活動所構成的系統，所以政治學必須發展一般性、經驗取向的理論（general, empirically oriented theory）來分析政治現象。伊士頓於是在一九五七年的「世界政治」（World Politics）學刊中，發表了一篇劃時代的論文——「分析政治體系的一條途徑」，提出了系統研究途徑。（註七）伊士頓主張把所有的政治活動視為一個政治系統，透過「輸入↓政治系統↓輸出」的過程，以及該過程與環境間的相互關係，將政治生活的各部加以整合，發展出一般性理論。他著

圖一：政治體系的模型



系統研究途徑的核心概念是體系。任何系統都具有兩大特徵：一是分離的，可區別的單元組成；一是這些單元彼此互動，以便履行某些功能，因此取走任何的一