

战时

国民政府

行政机构改革

(1937~1945)

刘大禹

著

战时

国民政府

行政机构改革

(1937~1945)

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

战时国民政府行政机构改革. 1937 - 1945 / 刘大禹著

— 北京 : 社会科学文献出版社, 2020.5

ISBN 978 - 7 - 5201 - 6472 - 6

I. ①战… II. ①刘… III. ①国民政府 - 机构改革 - 研究 - 1937 - 1945 IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 060294 号

战时国民政府行政机构改革 (1937 ~ 1945)

著 者 / 刘大禹

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 李期耀

文稿编辑 / 胡安义

出 版 / 社会科学文献出版社·历史学分社 (010) 59367256

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20 字 数: 317 千字

版 次 / 2020 年 5 月第 1 版 2020 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 6472 - 6

定 价 / 108.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书为国家社科基金项目“战时国民政府行政机构改革研究（1937～1945）”的结项成果

本书获得江南大学马克思主义学院学科建设经费出版资助

序

从中国走向现代化的进程来看，民国时期是承先启后的重要阶段。这个阶段的许多东西都是国人在学习、摸索与实验，包括国家的各种制度设计、政府机构的设置与功能发挥。中国有着悠久的历史文化与传统、幅员辽阔、人口众多，内部本身就很复杂，近代面对外部世界的逼迫挤压，变革刻不容缓，但内外环境提供的变革时间与空间十分苛刻，新旧杂陈、内外交困增加了变革的难度与复杂性。

秦始皇统一中国后，中央集权成为国家的基本特征。毛泽东说过，革命的根本问题是政权问题。政权的得失与巩固是解读中国历史的钥匙。随着内外环境的变化，中央政府行政机构的变革成为常态，历朝历代均会依据前朝的经验教训，对行政机构适时做些变革，有些朝代甚至会不停地自我革新（通常被称为“变法”或“新政”）。大致上说，中央政府机构的变革要有顶层设计，有改革理念，有预期目标，有整体计划与分步实施，有改革推动力与改革基础等。任何变革都会涉及政治权力与利益的分配，都会有阻力。中国历史上有的变革很成功，不仅走出了当时的困境，且富有远见，为后代所沿用；有的变革浅尝辄止，半途而废。有些朝代更因变革引起种种不当，反而失去政权。革命不是请客吃饭，变革同样不是请客吃饭，当局未必一定要追求时尚而变革，尤其是欲得其名而无其实的变革，或者没有诚意虚应故事的变革可能会惹火烧身，更是政权稳定之大忌。如清末“新政”所主张的君主立宪制，相对于传统的君主制似乎是一

个巨大的进步，但此方案出台后，清廷言行不一，变革的社会基础、财政基础又弱，中央政权权威已失，使原对此寄予厚望的立宪派大失所望，从而背弃朝廷，加速了清朝的覆亡。危机时代，如何通过变革转危为安，的确是一个棘手的难题。

作为当局者，完成一场成功的行政机构变革并非易事，时间上或旷日持久，指望毕其功于一役并不现实；空间上涉及从中央到地方的行政层面，涉及资源分配与利益调整，受到政治环境等多方因素的制约。历史与现实表明，变革能否成功，要看变革有没有基础，主导变革的当事者有没有统筹全局的能力，有没有全面的变革战略与策略，有没有坚定的责任感和使命感，能不能把握合适的时机等。

国民党成为全国性执政党后，依据孙中山“五权宪法”的理论与设计，建立了一套独特的“五院制”中央机构。它既不同于中国传统的中央政权设计，也不同于西方的“三权分立”。按孙中山的解释，“五权宪法”是吸收了中国古代与西方所长，而避免其各自的流弊。这是一套前无古人的政权设计与实践，估计也后无来者了。

本世纪初，南京大学中华民国史研究中心承担了教育部重大攻关课题“中华民国史研究”，我与刘大禹等几位青年朋友承担了子课题“南京国民政府五院制度研究”，对1927~1937年国民政府的中央机构进行全面研究。刘大禹自告奋勇，选择其中资料与头绪最繁多的行政院研究。以此为起点，他学术上勤奋耕耘，迄今为止不断深化国民政府行政院制度与变革的研究，连续承担了三个国家社科基金课题，成为此领域成绩卓著的学者。

全面抗战时期，国民政府的机构既有变革的必要性，也有变革成功的可能性。20世纪是一个民主化的世纪，是一个崇尚改变的世纪。1930年代起，各国政府为应对全球经济危机无不加紧推行变革，以构建高效的社会动员模式，成为国民政府当局的借鉴。如苏联经济领域推行工作竞赛即为国民政府应用于行政领域。1937年全面抗战爆发后，国共两党建立了抗日民族统一战线，是进一步加强团结与统一并实施改革的好时机。毛泽东在抗战初期就呼吁实行全国总动员，改革政治机构等主张。如何迅速提高行政效率，最大限度实施社会动员，使行政服从于军事，成为国民政府的重

要考量。“抗战建国”成了国民政府朝野的共识，国民党高层希望实现抗战胜利时，推进政治与行政现代化，完成“建国”任务。在抗战相当艰险的政治环境中，国民政府应对强大的改革舆论呼声，尽量开放政权，成立民意机构，推进基于民主化和制度化的一系列变革，出台了不少围绕事权厘定、机构精简、人员裁减等方面的举措。以上问题，正是刘大禹这本书的切入点，书中做了相当详尽的阐释。

应该说，国民政府当局于战时推行的行政机构变革并非仓促之举，而是经过了尝试并深入推进，成立了高层设计机构，有计划、有执行、有考核等。尤其是蒋介石对这些变革举措可谓不遗余力，日记、手令中多次提醒将要实施或正在实施的改革任务，历次国民党的全会都有大量的改革建议、改革共识与改革检讨。然而，发起变革的中央政府具有多大的推动力？官僚体系具有多大的执行力？人民群众具有多大的支持力？是否充分考虑了社会的承受能力？是否顾及了社会的稳定等。譬如，精简机构与裁汰冗员是一般政府行政机构改革通用的招数，但在战时大量失业、通货膨胀、物资极度缺乏之际，普通公务人员生活困顿，裁减人员安置是否到位，以避免引起社会动荡。诸如此类的问题值得重新审视，刘大禹在书中也提供了不少的思考。

刘大禹通过细致的研究，对全面抗战时期国民政府的行政机构改革得出了如下的认识：一系列的改革举措取得了一定成效，体现了行政领域的制度化与现代化倾向，体现了国民党权威人物对改革的强烈愿望。改革是抗战时代所需，改革理念不可谓不新，“行政三联制”“工作竞赛运动”“计划政治”等皆符国际潮流，运用得当自可提高行政效率；改革内容不可谓不全，从中央到地方，从中央的部会到基层的保甲制度，全方位推行改革；改革程序不可谓不周，通过试点、调研与全面铺开，有年度计划、工作检讨；改革路径不可谓不符，有上层权威人物的推动，有媒体的集体发声。从改革程序而言，战时行政机构改革的路径也并非一无是处。遗憾的是，抗战后期的豫湘桂大溃败中断了改革的进程，国民政府只得将诸多改革留到战后。而战后的形势发展，更是出乎了国民政府的意料。在一定程度上，抗战的进程与结果，既取决于中国人民抗战的意志与力量，也取决于日本侵华的策略，国民政府行政改革的绩效要放在抗战进程与结果中

去衡量。如果“抗战建国”的进程一切均在国民政府的意料之中，以这样的改革措施与力度，最终的“建国”理想能否如约完成呢？历史没有假设，读者高明，自有结论。

这本书正文有七章，涉及战时行政机构变革的主要方面，专题研究不可谓不精细。这是抗战史研究和中华民国政治制度史研究的最新成果，相信它的出版会推动相关研究的深入。细读之下，觉得抗战时期国民政府行政机构的变革这一课题，仍有不少尚待深化的空间。如1937~1945年全面抗战期间，国民政府的内外处境与对未来的判断是在不断变化中，这种变化与行政机构变革的阶段性与有着密切关系，在整体研究中要体现出来。再如，战时国民政府行政机构变革的主要目的应该是两个：一是行政现代化，二是应因抗战需要。这两个目的多数是重合的，但有时也有相互抵牾之处。行政现代化强调的是决策民主，执行过程透明，而战时行政强调事权集中，追求决策与执行的效率。国民政府战时行政机构变革时，是如何处理这些矛盾的？哪些举措是出于行政现代化的考虑，哪些是因应战时急需？希望刘大禹未来能关注这些问题。

《战时国民政府行政机构改革（1937~1945）》书名中用了“改革”二字，我想有两个原因：一是国家社科基金项目下达时用的是这个名称，结项成果自然要一致；二是查阅国民政府行政机构变革的档案文件，大多冠以“改革”。而我更倾向于用“变革”。我以为，“改革”与“变革”部分含义相同，但两者在程度上有挺大的区别。“改革”主要用于国家制度与体制的层面，是指把国家发展中旧的不合理的制度或体制进行局部或根本性变革，而“变革”则可以用于各个层面，包括了政策、措施、人事等。就抗战时期国民政府行政变革来说，它既是在国民政府五院制度框架下进行，之前的行政格局也基本维持，只是进行多方面的调整。从研究者的角度，我认为用“变革”更符合实际。当然，学者对同一名词的理解可能不同，这一点供刘大禹参考。

大禹是我在南京大学时指导的博士生，后来我调到浙江大学工作，他又来做博士后研究，这些年一直从事中华民国政治制度史的研究，尤其是对国民政府行政院的学术研究。他用功努力，勤于思考与写作，成长较快，是同辈中的佼佼者。本书是他的第二个国家社科基金项目结项成果，

第三个项目也顺利进行中，我为他的成长感到欣慰，也期望他戒骄戒躁，百尺竿头，更上层楼，取得更大的学术成就。

是为序。

浙江大学蒋介石与近代中国研究中心主任

浙江大学求是特聘教授

陈红民

2020年4月14日星期二



刘大禹，历史学博士，现为江南大学马克思主义学院教授，湖南省“新世纪 121 人才工程”第三层次人选，湖南省青年骨干教师，长期从事中国近现代政治制度史研究，著有《蒋介石

与中国集权政治研究（1931～1937）》《国民政府行政院的制度变迁研究（1928～1937）》，在《中共党史研究》《抗日战争研究》《民国档案》等学术期刊发表相关论文 50 多篇。

目 录

CONTENTS

绪 论	001
第一章 国民政府行政机构的改革尝试	024
第一节 国民政府行政机构改革之渊源	024
第二节 五全大会前后行政机构改革之准备	045
第三节 行政机构改革之尝试	056
第二章 战时体制的形成与机构调整	066
第一节 国防最高委员会与战时体制	066
第二节 国民党“临全大会”与“抗战建国”	077
第三节 抗战初期行政机构精简与人员裁并	094
第三章 战时国民政府行政机构改革的推进	103
第一节 行政机构改革之研究	103
第二节 国民政府行政机关之改革	119
第三节 机构精简与裁员的深入推进	136
第四章 战时国民政府部会机构改革	
——以经济部、社会部为例	149
第一节 战时国民政府经济行政机构改革	149
第二节 战时国民政府社会行政机构改革	166

第五章 战时国民政府省县行政机构改革	180
第一节 中央与地方关系的调整	180
第二节 战时省行政机构改革	190
第三节 战时县行政机构改革与新县制之推行	205
第六章 战时行政机构改革的理念	220
第一节 战时行政三联制	220
第二节 战时工作竞赛运动	236
第三节 战时计划政治的实施	247
第七章 战时国民政府行政机构改革的评价	256
第一节 国民政府行政机构改革的成效	256
第二节 战时国民政府行政机构改革的困境	269
第三节 国民政府行政机构改革的反思	284
余 论	292
主要参考文献	296

行政机构改革是一项伟大的社会工程，是政治体制改革的重要组成部分。“行政机关为了完成现代国家繁复的使命，必须有极端庞大的组织，任用大批的行政人员。”^① 自大历史的视角来看，行政机构改革是政府的常态，每个国家的政府都会根据政治环境与事权变化，遵循一定理念，调整与改革行政机构，做好顶层设计，整体推进，分步实施，以转变政府职能，精简机构，推进行政职能的制度化。当国家处于战争时期，行政机构改革尤为急迫，政府需最大限度实施社会动员，服务军事系统，提高行政效率。近代以来的中国亦如是，既有大量行政改革的呼声，也有行政改革的具体实践。有论者言，“戊戌政变以后，政治改革之声浪，甚嚣尘上”，“近世政治改革运动，不分中外，必须以改善行政为基本工作，此原则已为举世政治科学家之所公认”。“若不改善行政之制度，增进行政之效率，则任何主义，任何理想，均难望实行。”^② 抗战时期，国民政府为应对危机，实现抗战建国的目标，致力于推进政治现代化，调整与改革行政机构。然而这一主题并未为学界所关注，故需加以系统阐释。本书以抗战时期为观察阶段，对国民政府行政机构改革进行系统研究。

一 问题的提出

抗战时期，国民政府提出了“抗战建国”的任务，成立了国防最高委

① 陈之迈：《行政机关的运用》（中），《新经济》第8卷第11期，1943年，第203页。

② 张忠绶：《论行政效率》，《行政效率》第4期，1934年。

员会，蒋介石成为国民党总裁，集中了党政军大权，着手调整政治体制，改革行政机构，以期更好地服务于抗战。改革围绕事权厘定、机构精简、人员裁减等举措而展开。改革结果虽未尽收预期之效，仍在很大程度上为争取抗战胜利奠定了一定政治基础。抗战时期如何完成“建国”，是国民政府面临的重要任务，改革行政机构是“建国”的重要内容。

（一）政治环境与机构改革的时机

任何行政机构改革，需要考虑政治环境的适应性。政治环境包括国内政治环境与国际政治环境两个方面。国内政治环境涉及执政党在政治系统中的地位、执政党与反对党、执政党内部、党政军系统等诸多关系；国际政治环境指国家的生存空间与国际关系，包括邻近国家的相互竞争、吞并或妥协等。大多数行政机构改革成功的国家，是在相对有利的国际政治环境与宽松的国内政治环境中得以完成的，但也有于险恶政治环境中毕其功于一役的改革，如日本明治维新。险恶的政治环境是改革的机遇，也是改革的挑战，是执政党进行社会动员的有利时机，是政治系统或行政体制变革的重要助力，是执政党实现政治理念的十字路口。执政党要么以应对危机为借口，走上高度集权政体，要么以民主相号召，最大限度动员各阶级与阶层精英参与政治，实现政党利益与国家利益的高度统一。

众所周知的是，南京国民政府自成立伊始就一直处于内忧外患的政治环境中。政党权威既未有效树立，个人权威亦常受挑战，形式上的统一无法掩盖各种政治力量的持续纷争，并进而导致局势动荡，政治权力体制与运行机制不断调整。九一八事变后，国民政府逐步走向蒋介石的个人集权政治，为准备抗战奠定了一定基础。^① 1937年全面抗战爆发后，中国军队虽苦苦抵抗，但终究失利。12月，首都南京沦陷，国民政府政治中心被迫转移至西南，政治环境更为严峻。在军事步步退败的形势下，国民政府如何扭转颓势，继续坚持抗战，成为国人共同的期盼，也是政府重现生机的考验。值得深入考量的是，此时，是否为国民政府行政机构改革的最好时机？国民政府急切提出抗战建国的任务，“抗战”与“建国”何者优先？如“抗战”优先，则行政系统应当服务于军事系统；如“建国”优先，则

^① 刘大禹：《蒋介石与中国集权政治研究（1931—1937）》，浙江大学出版社，2012。

不能不思量行政系统的未来构建与美好蓝图的实现途径。“抗战”与“建国”两大任务能否并行不悖？

从国际环境而言，20世纪30年代是国际社会谋求政治系统变革的年代，国际上爆发了席卷全球的经济危机，各国政府为应对危机，加紧推行改革。时任美国总统罗斯福推崇“凯恩斯主义”，加强政府的宏观调控，强化行政职能，扩大行政管控范围，树立了民主议会体制下成功改革的标杆；在亚洲，日本军部肆意扩张权力，要求改革行政体制，并脱离行政系统之羁縻，形成了在亚洲发动侵略战争的基础；在欧洲，德国、意大利迅速建立了法西斯政权，形成了高效的社会动员模式，欧洲战争策源地形成；横跨欧亚大陆的苏联作为唯一的社会主义国家，在斯大林的领导下，集权程度大幅提高，在全国范围内开展工作竞赛运动，实行大规模工业化和农业集体化，使苏联经济总量跃居欧洲第一位、世界第二位，为应对德国入侵奠定了牢固的政治与经济根基。这些国家的改革或体制变革，对国民政府的改革会产生何种影响？

（二）权威人物与机构改革的推动

行政机构改革既是政治系统的自我要求，也受权威个人的影响或限制。一般而言，政治人物权力集中的过程，多伴有政治系统的调整与行政机构的变更，并完成与之适应的人事布局。譬如，九一八事变后国民政府行政院即进行了机构调整与改革。^①因受日本侵华战争危机迫近与党内外持续纷争等政治环境所限，国民政府无暇对行政架构予以全面系统调整。

全面抗战后不久，首都南京沦陷，国民政府迅速转入战时体制，以汪精卫为代表的国内议和派气焰大涨。为统一思想，坚定抗战意志，1938年3月国民党在武汉召开临时全国代表大会，决定推行领袖制度，蒋介石担任国民党总裁，正式完成了个人集权政治的法理程序，着手改革行政。需要探讨的是，作为权威人物的蒋介石，是否具有完整的改革蓝图与清晰的改革路线？蒋介石对机构改革的预期何在？改革是一揽子工程，还是心血来潮？蒋介石在艰难的抗战环境中，如何驾驭政治体系，全面推动机构调整与改革？在改革舆论诉求的呼声中，国民政府成立了国民参政会等民意

^① 参见刘大禹《九一八后行政院的机构调整与改革》，《史学集刊》2012年第5期。

机构，蒋介石在多大程度上因应其改革呼声？

推行机构改革需有政治或行政中心，以统筹谋划改革步骤，制定改革方案，督促改革实施。为适应抗战之需，国民政府成立了国防最高委员会，下设中央设计局、党政工作考核委员会等专门改革设计与考核机构。然而，改革是由改革设计机构发起，还是由权威人物蒋介石个人发起？非程序性的权力在多大程度上渗透于行政系统并影响改革进程或产生何种效果？

（三）机构改革内部的制约与阻力

行政机构改革是为精简行政机构，优化行政程序，理顺行政关系，贯彻现代行政理念。然而，几乎所有的改革既受行政机构相互制衡的影响，也受机构本身面临裁减或重组时不愿退出之阻力所限，此外还有大量的人事安置、部门重组、利益冲突等。改革者无论出于对机构变动之抵触，抑或维持旧体系的惯性使然，都不可等闲视之。如发起改革的中央政府缺乏足够的改革推动力，政令往往难以贯彻，各部会对改革难免众相丛生，或敷衍了事，将改革方案束之高阁；或换汤不换药，终至不了了之，使改革陷入无疾而终之境地。

大凡中国历史上的行政改革，从来都未能轻易推行，不但“克终者盖寡”，幸而免于中途夭折者，执政者也往往要进行大量的改革妥协，以尽量争取对改革理念的认同、改革措施的支持。值得探讨的是，战时国民政府行政机构改革进程中，各部会的分立与融合、机构的精简与裁并、职员的分流与冗员裁减等阻力究竟来自何方？是受各部会利益驱动还是受传统人事制约？比如，担任经济部部长的自由知识分子翁文灏在推行经济行政机构改革时，受到行政院副院长孔祥熙等上级主管官员的多大制约？机构改革之本意即欲撙节经费、精简机构、裁汰冗员，提高行政效能，为何抗战后期行政机构数量反而大幅增加，是为“建国”未雨绸缪扩充机构，还是受改革阻力之无奈而安置人事？在地方，改革意旨能否贯彻于省县？省、县对中央政令贯彻到何种程度？中央与地方权责又如何划分？

（四）行政系统改革的求稳与求变

一般认为，行政机构改革需在稳定的政治环境中进行，改革的最终目的为求得政治稳定与社会发展。“求稳”与“求变”，是改革推动者要认真

思考的主题。政治愈稳定，社会承受能力愈强。于国民政府而言，行政机构改革乃强化政府的宏观调控职能或统制能力，即其时代所呼唤的“计划政治”，以作为保障战时供给之手段。

然而，战时民主呼声空前高涨，国民政府因应时事，并不否认宪政发展方向，亦未无视宪政与地方自治呼声。面临政治与社会转型，最高当局在“军事第一”“胜利第一”的前提下，能否维持“求稳”与“求变”的平衡？当局如缺乏改革雄心，一味求稳与维稳，使改革停留于细枝末节的修补，非但对政局革新于事无补，反给国人以逆流而行之印象，或致民心全失，终致行政系统日趋没落；如当局急切求变，改革过促，如清末新政一般亡羊补牢，反致重大波动，或将加速政治系统的崩溃。值得探讨的是，国民政府行政机构改革是欲真正推进民主化与现代化，抑或局限于维持一党专政？战时行政三联制之推行、工作竞赛运动等改革理念的提出是求稳，还是求变？蒋介石意欲稳中求变还是变中求稳？

诸如上述问题，要求探讨战时国民政府行政机构改革时予以阐释，并有助于理解改革的政治环境与时机选择、改革的内部动力与外在推力、改革遵循的原则与途径、国民党权威人物对改革的意图与进程、改革的困境与效能、改革衍生的问题及其产生逻辑、改革的启示与借鉴等。

二 文献综述

有关国民政府行政机构改革的问题，虽未为研究者系统关注，但从诸多论述中，亦可追寻相关脉络。国内外学者对该领域的研究可分为两个时期。

（一）民国时期的相关研究

民国时期对国民政府行政机构改革的相关研究是伴随 20 世纪 30 年代西方行政学理论开始输入中国而展开的。《东方杂志》《独立评论》《行政效率》《行政研究》《大公报》《益世报》《国闻周报》等报纸杂志刊载了不少有关行政制度改革、行政效率的文章。此后，学术界不断涌现探讨民国行政制度或行政改革的研究成果。

一是关于国民政府中央政治制度、行政制度的法理阐述。

民国时期的学者对国民政府的研究，大多集中于宏观性的法理阐释。