

## 抗戰時期中國國民黨黨政關係調整之研究

劉麗慧

中國文學系

講師

### 摘 要

抗戰時期是訓政時期的延長，也就是由戰前的「訓政建國」進入戰時的「抗戰建國」階段；但是因為在政治本質上是戰時政治，故此際具有軍政與訓政並舉之性質，亦即為在軍法之治下行約法之治。執政的中國國民黨為了肆應日本侵華的空前國難，民國 27 年 3 月 29 日緊急召開臨時全國代表大會，決議重點厥為力求「抗戰與建國並舉」和形成「強固的領導中心」，俾凝聚黨政共識，期能號召全民精誠團結，共赴國難。31 日復通過「對於黨務報告之決議」，案中特別律定「黨政關係」調整三原則：（一）中央採取「以黨統政」的型態。（二）省及特別市採取「黨政聯繫」的型態。（三）縣市採取「黨政融化」的型態。同日另案通過中央執委會所提「改進黨務並調整黨政關係案」，重申「調整黨政關係」之三原則，此舉極富非常時期政黨政治的意義。本文旨在探討抗戰時期調整黨政關係計劃性發展的實踐史實，藉以凸顯抗戰變局調整黨政關係乃植基於凝聚黨政共識，黨政必得先凝聚共識才有關係原則來調整運作方向，調整後的黨政關係也才能成為發揮抗戰到底總體戰力的幕後推手。

**關鍵詞：**訓政建國、抗戰建國、黨政關係、以黨統政、黨政聯繫、黨政融化

## 壹、前言

中山先生「以黨建國」到「以黨治國」的革命思想，係因應我國特殊政治環境所擘劃，意欲以革命政黨為訓政主體，以促成民主憲政之實現。民國 17 年北伐成功，全國統一，執政的中國國民黨遵奉中山先生革命方略之遺教，結束軍政時期，計劃開展訓政時期的各項建國作為。自民國 17 年 10 月「訓政綱領」及「國民政府組織法」相繼制定頒佈，彰顯「以黨訓政」的中樞功能，蔚成「訓政法治」的催化動力與肇致「強勢領導」的政治現象。嗣後由於全國朝野對國是意見分歧，遂而引起一波波的反對浪潮，標舉「護黨救國」大纛，高喊「軍事北伐、政治南下」為訴求重點，甚至不惜演至兵燹戰禍的田地。彼時執政中央乃順應輿情變革訓政，民國 20 年 5 月召開「國民會議」，並制定「中華民國訓政時期約法」，這是中國國民黨「以黨訓政」首度獲致最正式最重要的法律依據。誠如論者嘗謂：「當時中國國民黨的政策就是國家政策，國民政府雖分五院均是奉行政策的治權機關。」<sup>1</sup>易言之，中國國民黨獨負扶植中華民國政權與治權之全責，從而無論中央與地方政治均成為黨政關係共同體。

論者咸認為訓政全期應以抗戰爆發為前、後期之分水嶺，蓋因國政在戰時與平時迥然不同。民國 26 年七七事變前 10 年，雖然國家仍是內亂外患不斷，但是由於所發生的禍端都侷限於地區性，國民政府對大部分地區均具管轄權，所以訓政工作大抵仍具循序漸進的普遍推行環境。故就訓政全期而言，抗戰前訓政十年誠屬彌足珍貴，此何以魏德邁 (Albert C. Wedmeyer) 要譽為「黃金十年」 (Golden Decade)。至若俟日本陸續發動九一八事變、一二八淞滬之戰，國勢危殆不可名狀，終肇致抗戰全面爆發，為肆應空前國難，執政當局曾因而召開國難會議。此一驟變使抗戰前朝野長期要求「提前結束訓政」至「如期結束訓政」的兵諫和輿情爭議中，復因抗戰爆發竟演成較原定訓政期限 (6 年) 多出兩倍時間 (民國 17 年至民國 34 年) 的局面，殊料直至抗戰勝利仍無法結束訓政。質言之，在政治建設方面，長達八年的抗戰雖無訓政黃金時期的美譽，但終歸仍是訓政時期兩大重要階段之一。此際黨政關係亦因應戰時採取了若干重要的調整，就訓政全期和抗戰時期的不同視角觀之，實則別具訓政建國傳承和抗戰建國並舉的特性。

---

<sup>1</sup> 繆全吉，〈抗戰前十年行政系統的變革〉，中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設始研討會論文集》（台北：中央研究院近代史研究所，民國 73 年 12 月），下冊，頁 956。

## 貳、調整黨政關係的依據與共識

### 一、依據

依據民國 18 年 3 月 27 日中國國民黨三全大會對「中國國民黨總章修正案」之決議—「全國代表大會已改為常會每 2 年（原為 1 年）舉行一次」<sup>2</sup>。而五全大會係於民國 24 年 11 月舉行，故依法六全大會理應於民國 26 年底召開。惟因抗戰軍興以還，全國處於非常時期的情勢下，根本難以如期籌開大會。由是中國國民黨中央常務委員會乃依總章第 20 條規定：「中央執行委員會認為必要，得召集臨時全國代表大會。」<sup>3</sup>於其 66 次常會議決：「（一）於民國 27 年 3 月 29 日召集臨時全國代表大會；（二）代表之數額為五屆原額之三分之一；（三）代表之產生方法，就五屆代表中推定之；（四）關於臨時全國大會組織法，推駐漢各常務委員起草。」嗣經第 68 次常會將上面決議加以變更：臨全大會即以各地原出席第五次全國代表大會之代表組織之。並決議：（一）除中央候補執監委員外，原第五次全國代表大會額外列席人員，此次均毋庸再行列席；（二）原代表現已出缺或因故不能出席者，不再遞補；（三）原代表名單在第五次全國代表大會中經核准遞補者，即以遞補者出席；（四）第五次全國代表大會軍隊額外代表十人，仍通知其出席。<sup>4</sup>至是中國國民黨乃因應抗戰變局，首次召開臨全大會。

民國 27 年 3 月 29 日，臨全大會開幕典禮在重慶國民政府大禮堂舉行，由林森主席主持；會議則在武昌珞珈山武漢大學舉行（便於在前線作戰之軍隊代表出席）。計出席代表 255 人，中央執監委 98 人，列席候補中央執監委員 50 人。會期 4 天，由蔣委員長親自主持，並曾三度致詞，剴切說明抗戰全般情勢，呼籲朝野戮力同心，尤其深望中國國民黨徹底革新，進而肩荷興亡大任。大會於 4 月 1 日閉幕，隨即發表大會宣言，說明長期抗戰的意義，標誌抗戰建國的最高準繩，號召全民精誠團結，共赴國難。大會討論之興革議案甚多，其最重要之決議厥有四端：

（一）制定抗戰建國綱領，為全國一致信守準則。

（二）推舉蔣委員長為中國國民黨總裁，在制度上明確規定全黨之領袖，俾

<sup>2</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 67 年 9 月），第 76 輯，頁 63～64。

<sup>3</sup> 蕭繼宗主編，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 65 年 11 月 24 日），第 70 輯，頁 82。

<sup>4</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》（台北：近代中國出版社，民國 75 年 6 月 20 日），頁 1。

此革命集團有一穩固之重心。

（三）決定將國防參議會結束，另設國民參政會，為抗戰的最高民意機關。

（四）決議設立三民主義青年團。中國國民黨以執政黨之地位，訓練全國青年，使人人信仰三民主義，故應設青年團，將預備黨員制取消。<sup>5</sup>

嗣後中國國民黨臨全會在 31 日「對於黨務報告之決議案」指出：「就黨政關係言，本黨執政以後，黨政似成兩個重心，除中央有正常之黨政關係外，各級地方，此兩個重心始終處於似並立而非並立之地位，因之地方政府之設施，與黨部之工作，往往有未盡協調之處。今後宜切實予以調整，其調整之原則，不外：（一）中央採取「以黨統政」的型態。（二）省及特別市採取「黨政聯繫」的型態。（三）縣市採取「黨政融化」的型態。而如何實現其理想，則當有待於方案之頒訂與實施矣。」<sup>6</sup>同日隨即再通過中央執委會所提「改進黨務並調整黨政關係案」，案中「改進與調整之原則」共計七項，分別為「確立領袖制度」、「設立青年團」、「組織黨部之原則」、「訓練黨員之原則」、「監察黨員之原則」、「一般組訓之原則」及「調整黨政關係之原則」等，其中以第七項最特別，重申「調整黨政關係」的三原則，極富非常時期政黨政治的意義。審視執政中央因應抗戰一連串各相關決議作為，可謂皆致力於如何才能凝聚戰時黨政共識及調整黨政關係，俾符應變局遂行抗戰與建國並舉的全國總動員。易言之，抗戰變局「調整黨政關係」乃植基於凝聚黨政共識，黨政必得先凝聚共識才有關係原則來調整運作方向，調整後的黨政關係也才能成為發揮抗戰總體戰力的幕後推手。

綜觀臨全大會之召開，時值南京淪陷之後，河山破碎之秋，會議之目的旨在確立「抗戰必勝，建國必成」之信心。<sup>7</sup>故各項議案一則力求「抗戰與建國並舉」，二則形成「強固的領導重心」，俱蔚成黨政共識後遂行調整黨政關係為擬案方向，誠可謂黨政之關係源自於黨政有共識，黨政有新共識自然就需要黨政的新關係。

## 二、共識

### （一）抗戰建國並舉共識

抗戰在訓政時期為因應非常變局的重要手段，但抗戰並非訓政時期的最終目的，蓋訓政時期旨在奠定民主憲政之礎石，故中國國民黨乃決心以抗戰與建國並

<sup>5</sup> 國防部史政局編，《中日戰爭史略（一）》（台北：國防部史政局，民國 51 年 9 月），頁 9～10。

<sup>6</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 313。

<sup>7</sup> 李守孔，《國民革命史》（台北：中央文物供應社，民國 69 年 10 月，再版），頁 600。

舉為標的。臨全大會在民國 27 年 3 月 31 日通過「對於政治報告之決議案」，案中揭櫫三義簡明扼要，強調「抗戰與建國同時並進」、「集中全國人力物力與財力」和「各級機構之調整與改進」。民國 27 年 4 月 1 日蔣中正先生嚴正發表宣言：「蓋吾人此次抗戰，固在救亡，尤在使建國大業不致中斷。且建國大業，必非俟抗戰勝利之後重行開始，乃在抗戰之中，為不斷的進行。……吾人誠能究心三民主義之最高指導原理，則知抗戰建國二者之相資相輔以相底於成，有必然者。」<sup>8</sup>由是抗戰與建國並舉乃蔚為黨政共識自無疑義，惟其實行之艱巨固亦不難想見，此際較之抗戰前訓政建國之責任更不知加重凡幾！

綜觀臨全大會四天討論之議案，舉凡黨務、政治、軍事、經濟、教育等方面，概以因應抗戰之需要為策定軸向，除了極力闡揚抗戰與建國並舉之重要性，尤置重點於規劃實踐之方略，期避免徒託空言。例如：民國 27 年 3 月 31 日通過「改進黨務並調整黨政關係案」，案內強調「確立領袖制度」、「設立青年團」、「調整黨政關係之原則」<sup>9</sup>等，對黨政關係之改進與調整均表現出積極而富建設性。復於同日議決「組織非常時期國民參政會以統一國民意志增加抗戰力量案」，並擬具國民參政會組織原則，亦充分顯示抗戰不忘民主憲政的建國決心與作為。同時為了統合國家政略與戰略之準據，更於 4 月 1 日通過「抗戰建國綱領決議案」，共計 32 項皆針對抗戰之切要所策定的行動綱領，其重要性正如該綱領前文所闡明：「中國國民黨領導全國，從事於抗戰建國之大業，欲求抗戰必勝，建國必成，固有賴於本黨同志之努力，尤須全國人民，戮力同心……特於臨時全國代表大會制定外交、軍事、政治、經濟、民眾、教育各綱領，議決公布，使全國力量，得以集中團結，而實現總動員之效能。」<sup>10</sup>

嗣後抗戰建國綱領深受國民參政會之擁護，該會於民國 27 年 7 月 6 日在漢口舉行第一屆第一次大會，12 日，大會一致通過「擁護抗戰建國綱領案」，鄭重決議：「擁護民國 27 年 4 月中國國民黨臨時全國代表大會所通過之抗戰建國綱領。切望國民政府制定實施辦法，督促各級政府切實施行。」<sup>11</sup>由是此一抗戰建國綱領成為中國國民黨在抗戰期間對國民政府的指導原則，雖然抗戰全程主客觀情勢迭有變遷，但綱領之條目則始終為全國軍民信守之指標，充分彰顯抗戰時期基本上仍然遵循「以黨訓政」從「以黨建國」到「以黨治國」的訓政甬道，惟

<sup>8</sup> 蔣中正，〈對於蘆溝橋事變之嚴正表示〉，蕭繼宗，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 65 年 11 月 24 日），第 69 輯，頁 318～319。

<sup>9</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 313～315。

<sup>10</sup> 同上，頁 341。

<sup>11</sup> 國民參政會史料編纂委員會，《國民參政會史料》（台北：國民參政會在台歷屆參政員聯誼會，民國 51 年 11 月），頁 23。

為肆應抗戰與建國並舉之特性，黨政關係採行了相當的調整改進以符應國難之急需，分別律定「以黨統政」（中央）、「以黨聯繫」（省級）及「黨政融化」（縣級）等三種調整黨政關係原則。綜觀訓政前、後期在本質上雖然皆為訓政建國的過程，但在抗戰階段黨政關係必須因時因地制宜而有所調整改進，亦即由訓政建國因勢利導躍進抗戰建國。質言之，抗戰建國就是調整黨政關係三原則之鵠的。

## （二）強固領導重心共識

抗戰係空前之國難，此非常時期不祇是政府的非常時期，也是全民的非常時期，蓋日本要征服的不僅止於執政的中國國民黨，而是要襲捲整個中國，畢竟抗戰與內戰的本質截然不同。因此為了贏得抗戰勝利，就必須不分黨派，集中一切力量，並絕對服從強勢領導中心的統一號令，如此才能施展最有力的反擊。易言之，健全的強勢領導乃抗戰前訓政建國備戰階段既定的國政軸向，值此肆應抗戰建國的大變局，必需再調整擁有非常權力的黨政最高領袖。

中國國民黨為了肆應抗戰的非常時期，臨全大會在民國 27 年 3 月 31 日通過「對黨務報告之決議案」，案內強調：「本黨既為革命集團，自應有重心有幹部，……自總理逝世後，集團重心始終未能有法定的建立，在事實上全國雖早有一致公認之領袖，而領導抗戰建國之本黨，反而至今蹈故襲常，未有名實相符之規定。重心既未具體建立，以致所謂幹部亦感散漫，中央既洞鑒乎此，授權於軍事委員會委員長，對於黨政統一指揮，以利抗戰之進行，則本黨尤應針對缺點，明確規定領袖制度，俾此革命集團有穩固之重心，更從而建立中央幹部，商討一切黨政大計，以為領袖之輔弼。」<sup>12</sup>同日，再通過「改進黨務應調整黨政關係案」，案中主張：「確立領袖制度，中央黨部應在制度上，明確規定全黨之領袖，俾此革命集團有一穩固之重心。」<sup>13</sup>迨至 4 月 1 日，主席團中央執監委員會提：「請依大會決議，本黨應推選總裁副總裁，以確立本黨中央指導之權責，茲特鄭重向大會提請蔣中正同志為中國國民黨總裁汪兆銘同志為中國國民黨副總裁，敬候公決案。」<sup>14</sup>並由吳敬恆代表主席團說明提案旨趣，案經決議通過。蔣中正亦致答詞：「自今以後，我們祇有抱定決心，一致堅決抗戰到底，必得最後勝利而後已。兄弟膺茲重任，誓當不避艱阻，竭智盡能，在大會提示之下，追隨汪先生之後，與全黨同志，努力邁進。」<sup>15</sup>同日，臨全大會宣言即昭告全國軍民：「自抗戰以來，中央執行委員會已以一致之決議，授權蔣中正同志，統一黨政軍之指揮，負

<sup>12</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 311～312。

<sup>13</sup> 同上，頁 314。

<sup>14</sup> 同上，頁 307。

<sup>15</sup> 同上，頁 309。

抗戰建國之大任，舉國一致受其領導，以向於必勝必成之光明大道而邁步前進。」

<sup>16</sup>至此，蔣中正先生乃依法成為全國軍民在抗戰中的領導重心，從而確立總攬黨政軍全權之戰時領袖制度，俾肆應瞬息萬變之戰局。

戰時領袖制度確立後，對抗戰總體戰力之發揮極具積極之效益，在抗戰期間黨政軍關係賡續交相融合，藉之不斷強固一統的戰時領袖制度，例如：

(1)在黨的方面：民國 27 年 4 月 6 日，五屆四中全會通過「總裁交議：三民主義青年團組織要旨案」，同意「青年團設團長一人，由本黨總裁兼任之。」<sup>17</sup>民國 30 年 12 月 22 日，五屆九中全會決議通過「授予總裁大權，以期迅速完成抗戰勝利、建國成功案。」<sup>18</sup>

(2)在政的方面：民國 27 年 4 月 7 日，五屆四中全會通過「國民參政會組織條例案」；民國 28 年 1 月 20 日，中央執行委員第一一一次會議決議「推蔣總裁兼任國民參政會議長」（民國 30 年起改任該會主席）。民國 28 年 1 月 28 日，五屆五中全會通過「國防最高委員會組織大綱」，其第二條規定「國防最高委員會設委員長一人，由本黨總裁任之。」<sup>19</sup>民國 29 年 12 月 11 日以後，蔣委員長均兼任行政院長。民國 32 年 9 月 13 日，五屆十一中全會全體一致選舉總裁為國民政府主席。

(3)在軍的方面：自民國 21 年 3 月 6 日，中央政治會議決議任蔣中正先生為軍事委員會委員長起，蔣委員長均擔任是項職務。民國 26 年 8 月 12 日，國防最高會議及黨政聯席會議決定推蔣委員長為陸海軍大元帥，以軍事委員會為抗戰最高統帥部；27 日，中央常會決議授權軍事委員會委員長蔣中正組織大本營，行使海陸空軍之最高統率權，並對黨政軍統一指揮之；30 日，蔣委員長決定以軍事委員會為抗戰最高統帥部，不另設大本營。<sup>20</sup>民國 32 年 8 月 1 日，因國民政府主席林森逝世，中常會臨時會決議選任蔣總裁代理國民政府主席；9 月 10 日，五屆十一中全會通過「國民政府組織法修正條文」，其第 12 條規定「國民政府主席為陸海空軍大元帥」<sup>21</sup>（原規定「國民政府主席不得兼任其它官職」）。此外，民國 31 年 1 月 3 日，同盟國更正式推舉蔣委員長為中國戰區（包括越南、

<sup>16</sup> 蕭繼宗，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 65 年 11 月 24 日），第 69 輯，頁 327。

<sup>17</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 68 年 6 月），第 79 輯，頁 445。

<sup>18</sup> 蕭繼宗主編，《革命文獻》，第 70 輯，頁 115。

<sup>19</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，前引書，第 79 輯，頁 482。

<sup>20</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁 116。

<sup>21</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國 68 年 9 月），第 80 輯，頁 339。

泰國)盟軍最高統帥。

由上可知，在抗戰期間的領袖制度可謂鞏固至極，蔣中正先生不僅成為黨政軍之最高領袖，亦形塑為全國人民團結抗戰的精神支柱，故能貫徹黨政軍一條鞭式的強權領導，積極發揮黨政軍民統合戰力之效能。這是民國以來最強固的領導重心，誠可謂為臨全大會因應抗戰空前國難在政策上的極重要而重大的決定，從而蔚成強固領導重心的黨政共識，戰時黨政關係遂得據以因應調整。依據「國民政府組織法修正條文」，規定「國民政府主席為中華民國元首，為陸海空大元帥，對中國國民黨中央執行委員會負責」，不啻充分凸顯戰時中央「以黨統政」的基本型態。平情而論，如此強固領導重心乃抗戰空前國難特殊環境使然，事實上也不是單靠個人或某一團體、政黨所能片面蓄意圖謀肇造，自非訓政前期非戰階段所能比擬。

### 參、中央黨政關係調整運作 - 以黨統政型態

民國 17 年北伐完成，蔣中正於「祭告總理文」中，對訓政時期黨政關係運作曾作了原則性的說明：「值此軍政告終之時，……今日最要之計，宜使一切政治，完全無悖於建國大綱，……務使全國人民之思想，悉以三民主義為依歸，全國政治之設施，悉從本黨之指導，勵行總理以黨治國之主張，俾中國能得系統上之建設。」<sup>22</sup>10 月 3 日，中國國民黨中央常務委員會據此原則通過「訓政綱領」，中國國民黨中央政治會議亦隨之通過「國民政府組織法」。民國 18 年 3 月 21 日，中國國民黨第三次全國代表大會第七次會議復通過「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」，案內強調訓政綱領制定之重要性，並標舉重申其內容二項重要原則：其一「中國國民黨負『依照建國大綱，訓練國民使用政權，至憲政開始，弼成全民政治』之全責」；其二「第一條至第三條，以政權付託於中國國民黨之最高權力機關，務訓練國民，達到直接行使政權之目的；於第四條，以治權付託於國民政府，而其最高指導監督之責，則於第五第六兩條，仍屬於中國國民黨。」同時聲言：大會認為訓政綱領，依據總理遺教，確定訓政時期間以政權付託於中國國民黨之最高權力機關，以治權付託於國民政府，分別總攬執行，以造成中華民國之憲政基礎，實為訓政時代政權治權所由區分之不可移易之原則。今本此原則，對於黨政府、人民，行使政權治權之實際的分際與方略，更有明確之規定如次：

<sup>22</sup> 蔣中正，〈克復北平，祭告總理文〉，《蔣總統集》（台北：國防實踐研究院，民國 49 年 10 月 10 日），第二冊，頁 2458。

- 第一、培植地方自治之社會的基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，並促進一切關於地方自治之工作，由中國國民黨中央執行委員會指揮並監督下級黨部推行之。
- 第二、據總理遺教，決定縣自治制之一切原則及執行一切訓政之根本政策與大計，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之；但政治會議行使是項職權時，對外不發生直接之關係。
- 第三、實施縣自治制及執行一切訓政之根本政策與方案，由國民政府及其所屬主管機關行之。
- 第四、中國國民黨中央執行委員會政治會議，在決定訓政大計指導政府上，對中國國民黨中央執行委員負責；國民政府在實施訓政計劃與方案上，對中國國民黨中央執行委員會政治會議負責。
- 第五、中國國民黨最高權力機關，為求達訓練國民使用政權弼成憲政基礎之目的，於必要時，得就於人民之集會結社言論出版等自由權，在法律範圍內加以限制。
- 第六、中華民國人民須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。
- 第七、實施訓政之成績，由中國國民黨最高權力機關考核之，至訓政終了，憲政開始之時，由中國國民黨最高權力機關負責召集國民大會，決定憲法而頒布之。<sup>23</sup>

綜上所述，可以洞悉訓政時期黨政關係運作原則是合而為一的，中國國民黨成為國家政治最高的政策指導者，並代表人民指揮及監督國民政府行使政權；而國民政府不論在法理依據、權力淵源、組織形式及施政方式等均以中國國民黨為其母體，故服從與執行中國國民黨的政綱政策自是有如天職。質言之，訓政時期黨政關係運作原則係植基於「指揮與監督」和「服從與執行」的政治體制上。審視抗戰前「以黨訓政」均準此原則為進行訓政建國的黨政關係運作軸向，實則中國國民黨與國民政府由於政治委員會（政治會議）的媒介效應，中央黨政關係隱然早已合為一體之二面。故形式上雖然是中國國民黨指揮國民政府，但國民政府在實際運作上亦可掌握政策之走向。即如論者嘗謂：「重要決策雖然要經過中國國民黨的審定，但幾乎是必然通過。」<sup>24</sup>嗣因民國 26 年抗戰爆發，執政當局在

<sup>23</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 82～83。

<sup>24</sup> 朱堅章，〈抗戰前十年行政系統的變革之評論〉，中央研究院近代研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》（台北：中央研究院近代史研究所，民國 73 年 12 月），下冊，頁 982。

國勢危殆下除了對訓政時期制度與訓政建國使命矢志不貳，並依據臨全會之決議抗戰建國最高指導原則下，在中央採行「以黨統政」的型態，一方面完全承繼了抗戰前「以黨訓政」的政治體制；另一方面為了有效發揮抗戰總動員的力量，期間曾針對中央黨政關係運作之相關職權施予調整改進，其要者厥為「確立黨政最高權力機構」和「中央行政權的調整集中」。

## 一、確立黨政最高權力機構

### （一）國防最高會議

民國 26 年 8 月 11 日，中央政治委員會第 51 次會議決議：「設立國防最高會議；國防最高會議組織條例通過，送國民政府，並送中央執行委員會備案。五屆二中全會議決之國防會議及五屆三中全會議決組設之國防委員會，均請中央執行委員會撤銷之。」<sup>25</sup>國防最高會議是抗戰初期全國國防最高決定機關（第一條），並由蔣委員長擔任主席，中央政治委員會主席為副主席（第二條），成員涵蓋黨政軍首長（第三條），職權包括：國防方針之決定、國防經費之決定、國家總動員事項之決定及其他與國防有關重要事項之決定（第五條），同時該會主席在作戰期間於黨政軍一切事項，得不依平時程序，以命令為便宜之措施（第六條）。由是觀之，該會堪稱位高權重，惟形式上仍須向中央政治委員會負責（第一條）。另依據民國 27 年 4 月 21 日，五屆四中全會遵照蔣總裁提出「中央政治委員會組織依舊，惟修正兩點：（1）不設副主席，（2）以決議案報告常務委員會」之意見，通過「修正中央執行委員會組織大綱」，規定中央政治委員會為政治之最高指導機關，對中央執行委員會負責（第十條）。<sup>26</sup>易言之，是時在政治方面仍由中央政治委員會負責，但在國防方面則已交由國防最高會議總其成。事實上，在抗戰期間萬事皆以國防為要務，故國防最高會議主席由軍事委員會委員長擔任，而中央政治委員會主席只是該會的副主席，同時彼此會議成員大都相同，是以此時國防最高會議職權顯然已大有凌駕中央政治委員會之勢。

### （二）國防最高委員會

民國 27 年 12 月 21 日，國防最高會議副主席汪兆銘因主和出走。民國 28 年 1 月 26 日，五屆五中全會第二次會議常務委員會提議：「為實行中央黨政軍統一指揮之機構，擬請設置國防最高委員會，並修正國防最高會議組織條例案。」

<sup>25</sup> 民國 26 年 8 月 12 日中央政治會議致國民政府密函，參見馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁 403。

<sup>26</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 79 輯，頁 451、453。

旋由大會於1月28日通過「國防最高委員會組織大綱」計十條，其條文摘要臚列如次：

- 第一條 中央執行委員會於抗戰期間，設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權，中央執行委員會所屬之各部會，及國民政府五院軍事委員會及其所屬之各部會，兼受國防最高委員會之指揮。總動員委員會直隸於國防最高委員。
- 第二條 國防最高委員會設委員長1人，由本黨總裁任之。
- 第三條 國防最高委員會以左（下）列人員為委員，並由委員中指定11人為常務委員：
- 1.中央執行委員會常務委員，監察委員會常務委員。
  - 2.國民政府五院院長、副院長。
  - 3.軍事委員會委員。
  - 4.由委員長提出經中央執行委員會常務委員會通過者。
- 第四條 國防最高委員會為執行決議案，以左（下）列人員為執行委員：
- 1.中央黨部秘書長、各部部長、訓練委員會主任委員、中央政治委員會秘書長。
  - 2.國民政府文官長。
  - 3.行政院秘書長、各部會長。
  - 4.軍事委員會參謀總長、副參謀總長、各部部長、軍事參議院院長、軍法執行總監、辦公廳主任、航空委員會主任、海軍總司令。
  - 5.總動員委員會主任委員、副主任委員。
  - 6.戰地黨政委員會主任委員、副主任委員。
- 第五條 國防最高委員會以委員長為主席，因故不能出席時，指定常務委員1人代理之。
- 第六條 國防最高委員會常務會議，每星期開會一次，全體會議由委員長定期召集之。
- 第八條 國防最高委員會委員長，對於黨政軍一切事務，得不依平時程序，以命令為便宜之措施。<sup>27</sup>

綜上條文可知，國防最高委員會代行了中央政治委員會之職權，國防最高會議當經撤銷。同時舉凡以中央執行委員會為直屬上級機關、由黨政軍菁英份子組織、委員長（主席）之特權及合議制等方面，國防最高委員會與國防最高會議或中央政治委員會均類似。尤更擁有二項足以顯示此際在黨政軍權力集中的特性：

---

<sup>27</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁482～484。

(1)國防最高委員會議決事項非僅限於黨務、政治或軍事某一層面，以往中央政治委員會決議重點在政治方面，對黨務及軍事方面則力有未逮；國防最高會議的決議重點在軍事方面，對黨務及政治方面亦未涉及；但國防最高委員會卻無論黨務、政治或軍事方面均大權在握。

(2)國防最高委員會具有決議與執行的雙重特別權力，原中央政治委員會與國防最高會議對各項議案只有決議權，並不能直接負責執行；而國防最高委員會因設置執行委員及轄屬各種特別機關，故具有決議與執行合成一條鞭的戰時特權。

盱衡抗戰時期國防最高委員會的遂行即符應上二項特性，例如：民國 29 年 7 月 6 日，五屆七中全會通過國防最高委員會設置中央設計局<sup>28</sup>，並於民國 30 年 2 月 22 日成立。該局審議事項包括：(1)政治、經濟建設計畫及預算；(2)黨政制度機構及重要法規之調整；(3)重要政策之建議。每一年度開始前，負責擬定施政方針，經由國防最高委員會議決後，發交各級政府依指示方針詳擬施政計畫，再經逐級審核，最後由中央設計局作全盤綜理，製成全國年度施政計畫，一面呈由國防最高委員會發交執行，一面送黨政工作考核委員會，以為考核之依據。<sup>29</sup>另如民國 30 年 12 月 23 日，五屆九中全會亦通過「於國防最高委員會內設置戰時重要政務之贊襄審議機關」。<sup>30</sup>又如國防最高委員會蔣委員長曾手令秘書長張群兩點<sup>31</sup>，明令國防最高委員會計劃、執行與考核等興革事項。易言之，國防最高委員會已然是戰時黨政軍最高決策與執行機構，對政略與戰略之統合運用極具權威性。是以直至抗戰勝利前夕，六屆一中全會尤曾於民國 34 年 5 月 31 日通過「國防最高委員會仍應設置案」<sup>32</sup>，國防最高委員會領導抗戰建國的重要地位由此可見一斑。

抗戰勝利後，六屆二中全會於民國 35 年 3 月 15 日決議「國民政府為決定國

<sup>28</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 59。

<sup>29</sup> 國防部史政局編，《中日戰爭史略（一）》，頁 8。

<sup>30</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 226。

<sup>31</sup> （一）最高國防委員會應常設各地黨務縣政巡迴考核團，專事考查各縣黨政之優劣，與推行中央命令各種計劃之成績（注意考核其對中央命令法規之遵行，是否努力），並定期巡迴考察。

（二）各省政府派員常駐中央，與中央派員常駐各省之聯絡人員，應有組織，或在參政員中遴選，總須有一具體有系統之組織，使各省或各區（二省三省為一區）平時與臨時有事，皆有專人負責聯繫及研究，此亦為最高國防委員會所應辦理者。

參見黃炎東，《中國國民黨與中國政黨政治》（台北：中央文物供應社，民國 74 年 4 月），頁 250～251。

<sup>32</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 391。

務之最高機關，過去所有國防最高委員會之設計局考核委員會及各專門委員會應予裁併」<sup>33</sup>。民國 36 年 3 月 24 日，國防最高委員會亦正式宣告結束此一「以黨統政」及「以黨領軍」的戰時總司令部，中央政治委員會亦回復為全國政治最高指導機關。由此足以說明，平時分權與戰時集權乃勢之所趨，集權只是集中及擴張運用權力。其運用權力方式固然多所調整，但國家總權力並未增加。誠如前美國最高法院院長休斯（Chief justice Hughes）所說：「緊急情勢不能創造權力，僅可將憲法中對非常時期所建立的權力解放出來。」<sup>34</sup>因此在戰爭結束後，經解放而集中的權力自然又回歸原處。至於我國在抗戰時期與一般民主國家最大不同點，無疑則為「以黨統政」及「以黨領軍」的集權型態，此乃適值「以黨訓政」階段復欲長期抗戰與建國並舉的特殊環境所肇致。

## 二、中央行政權的調整集中

民國 20 年 12 月 26 日，國民政府組織法修正通過後，國民政府組織職權至抗戰前均未再作大幅修正。國民政府主席依此規定不負政治責任，僅為精神領袖，並無實際權力，如從民國 20 年 12 月至民國 26 年 7 月，國民政府主席林森所主持的國民政府委員會，即因成員非五院院長、部長及軍人，不僅很少召集，且召集 22 次，到會人數最少者只三人，平均不滿七人（委員名額常在 30 名以上）。<sup>35</sup>實則其時中央政府主要權力所在，是採以行政院為首的五院。迨至抗戰爆發，為了適應非常時期的危急情勢，乃一如民主國家的戰時積極集中行政權，其間最具代表性的單位為行政院與軍事委員會（戰後改為國防部），至於立法、司法……等權，均暫時退居其次。質言之，抗戰時期國民政府體制雖然仍維持五院制，但在行政組織實際運作的職權上則曾因應時局再三機動調整。

### （一）中國國民黨授權擴張軍事委員會

民國 26 年 9 月，中國國民黨中央常務委員會議決：由軍事委員會委員長行使陸海空軍最高統帥權，並授權委員長對於黨政軍統一指揮。軍事委員會的組織遂擴大而包括下列各部會：第一部（作戰）、第二部（政略）、第三部（國防工業）、第四部（國防經濟）、第五部（國際文宣）、第六部（民眾組訓）、後方勤務部、衛生勤務部、國家總動員設計委員會等。同年 10 月又增設軍法執行總監部及農產、工礦、貿易等三個調整委員會，並於此三調整委員會之下設水陸運

<sup>33</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 403-404。

<sup>34</sup> 許承璽，《光復大陸憲政重建之研究》（台北：正中書局，民國 75 年 4 月），頁 39。

<sup>35</sup> 張玉法，《中國現代政治史論》（台北：東華書局，民國 77 年 9 月），頁 206。

輸辦事處。此時軍事委員會在中國國民黨授權下已不僅是一個軍事機關，而且管轄到政治、經濟、司法各方面，使全國中央行政權因而集中於軍事委員會，其它行政部門的權力便相對地縮小了。同年 11 月，軍事委員會改組，將中國國民黨組織、訓練、宣傳等三部暫歸軍事委員會指揮；第二部撤銷，其職掌和總動員有相關的則歸入國家總動員設計委員會辦理；第五部取消，其職掌歸中國國民黨宣傳部辦理；第六部以中國國民黨組織、訓練兩部併入之。於是中國國民黨的工作系統亦納入軍事委員會，黨務與軍事合一，達到黨政軍一元化的領導。嗣因此一組織委實過於龐雜，指揮乃欠靈便，故曾復予調整，並將軍事、政治與黨務回復其原有之系統。<sup>36</sup>

## （二）國民政府調整中央行政機構職掌

民國 27 年 1 月 1 日，國民政府因應抗戰全國總動員之需，頒布調整中央行政機構命令，其要點如下：

(1)海軍部暫行撤銷，其經管事務，併歸海軍總司令部辦理。

(2)實業部改為經濟部，建設委員會及全國經濟委員會之水利部分，與軍事委員會之第三部、第四部，一律併入經濟部。

(3)鐵道部及全國經濟委員會之公路部分，併入交通部，鐵道部著即裁撤。農產、工礦、貿易三個委員會所設立之聯合運輸辦事處，改隸交通部。

(4)全國經濟委員會之衛生部，併入衛生署，改隸內政部。<sup>37</sup>

嗣後行政院又將賑務委員會與難民救濟總會合併成為賑濟委員會，並將內政部所管關於救濟部分，劃歸賑濟委員會管轄。1 月 14 日，國民政府公布修正行政院組織法，釐訂行政院除直隸其他特種機關外，管轄內政、外交、軍政、財政、經濟、教育及交通等七部及蒙藏、僑務及賑濟等三個委員會。

## （三）修正軍事委員會直隸于國民政府

民國 27 年 1 月 17 日，國民政府修正公布軍事委員會為戰時最高統帥部組織系統，軍事委員會直隸于國民政府，設委員長 1 人，委員 7 至 9 人；以上各人員由中央政治委員會選定，由國民政府特任之。此外參謀總長、副參謀總長、軍令、軍政、軍訓及政治部部長與軍事參議院院長為當然委員。軍事委員會改設軍令、軍政、軍訓及政治等四部。軍法執行總監、航空委員、後方勤務部及辦公廳均依舊。

## （四）黨政中央組織賡續機動調整集中

<sup>36</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁 152～153。

<sup>37</sup> 張公量，〈戰時政治機構的演進〉，《東方雜誌》，民國 29 年 3 月 1 日，第 37 卷第 5 號，頁 22。

民國 28 年，軍事委員會添置戰地黨政委員會。民國 29 年，原屬中國國民黨之社會部改隸行政院，並將原屬內政部民政司主管的社會福利事業及經濟部之全國合作事業管理局，都劃歸社會部，另設農林部，又將經濟部改為工商部，專管工商及礦業事宜，此外添設經濟作戰部及全國糧食管理局。之後隨著戰時環境變遷，各有關行政機關仍曾再予調整，如民國 30 年設置糧食部、水利委員會；民國 32 年 1 月恢復成立司法行政部，並由於各行政組織因政務需要多次調整，例如：民國 32 年 11 月公布修正行政院組織法、民國 33 年 11 月成立兵役部、民國 34 年 1 月設置善後救濟總署等。

綜觀抗戰時期在調整黨政中央行政權的集中歷程，軍事委員會自民國 27 年以後即大抵保持一定型態，黨政中央行政組織則迭有調整更異，即如行政院迨至民國 32 年才較穩定。究其何以再三調整組織，旨在裁併性質相同的駢枝機關及缺乏戰時機能的單位，另因應戰時環境需要成立或擴編行政機關。易言之，各次機動調整精實黨政中央行政組織職權，蓋皆欲期針對時局切要明確劃分權責，以發揮行政權集中運用之宏效，俾肆應瞬息萬變之戰局。例如：民國 29 年，因戰事不利，糧食生產減少，物價上漲，地主與糧商普遍屯積稻穀，重慶米價飛漲二、三倍，政府為加速增加糧食生產，即於當年 3 月 15 日設立農林部；民國 30 年，糧食問題更趨嚴重，5 月政府為擴大事權，裁撤全國糧食局，復於 7 月 1 日特設糧食部。<sup>38</sup>民國 33 年，由於戰事延宕日久，兵源需求愈亟，為對兵役制度大規模整頓，曾於 11 月成立兵役部。<sup>39</sup>民國 34 年，抗戰情勢逐漸好轉，為了戰後重建的救濟事宜，乃於 1 月設置善後救濟總署取代賑濟委員會。由是可知，在抗戰期間黨政中央在調整行政組織職權上，確以發揮集中行政權功效為主要考量，期能即時有效的解決紊亂如麻的國政要事。同時一切因戰事而生的特殊機構，俟抗戰勝利後亦均先後裁撤或恢復常態，此概與一般民主國家無異。

## 肆、地方黨政關係調整運作

依據建國大綱及訓政時期約法之規定，地方制度為省、縣兩級制（市分院轄市及省轄市，地位比照省縣），與清代的省、府、縣及民初的省、道、縣等三級制不同。雖然基於政制習慣或事實之需要（如剿共、清鄉、禁煙），自民國 21 年起，在省縣之間曾陸續出現行政督察專員制度之乙級政府。惟此一制度並未增

<sup>38</sup> 沈宗瀚，〈抗戰時期的糧食生產與分配〉，薛光前編著，《八年對日抗戰中之國民政府》（台北：台灣商務印書館，民國 67 年 11 月，三版），頁 212、222。

<sup>39</sup> 徐乃力，〈中國的『戰時國會』：國民參政會〉，同上書，頁 326。

設機關員額，其專員兼駐在縣之縣長及以縣府為專員公署，而其職員又可共用，至多酌增若干而已，因此這一特殊組織亦只是省政府之輔助機關。民國 25 年 10 月，頒布之行政督察專員公署組織暫行條例第一條就規定「行政院為整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，為省政府之輔助機關。」<sup>40</sup>故行政督察專員制度在地方黨政運作上並未自成一體系，省縣仍為地方制度的主要單位。

在抗戰前，由於地方自治的準備工作尚未完成，不僅省縣重要官吏無法經由人民選舉產生，而必須由上級政府單位派任，即便是省縣參議會亦絕少有經選舉而產生者。至若中國國民黨依據其總章之規定，在省縣二級亦設有同級黨部，黨部負責人（省黨部為主任委員，縣市黨部為書記長）由上級黨部指派。惟至民國 20 年底四全大會時國內有組織之省市為三十六處<sup>41</sup>，換言之，省市黨部在當時尚未普及，更遑論縣黨部層級，故中央執行委員會在大會中特別對未成立黨部之縣有改進指示<sup>42</sup>。另由於訓政時期省縣的主要工作為地方自治，但因黨政均無推行地方自治的經驗，且自治之人力及經費又不足，因此在訓政前期的地方黨政關係運作上，自易欠缺工作經驗而時生磨擦，或因組織不健全而窒礙難行。迨至抗戰爆發，推動戰時地方黨政關係運作環境益加嚴峻，如何落實調整地方黨政關係以加速完成戰時地方自治，不啻為執政當局推動地方黨政運作最重要之課題。

抗戰期間地方黨政體制並未有根本性的改弦更張，惟為增強全面動員抗戰的能力，在黨政相關職權上曾作若干的調整。依據民國 27 年 3 月 31 日中國國民黨臨全大會「改進黨務並調整黨政關係案」之決議，戰時地方黨政關係原則在省級採取「黨政聯繫」的型態，縣級採取「黨政融化」（即「融黨於政」）的型態。易言之，抗戰時期省、縣地方黨政組織結構的調整或各種制度的規劃，必須悉以「黨政聯繫」和「黨政融化」型態為其準繩。

## 一、省級黨政聯繫型態

<sup>40</sup> 繆全吉，〈抗戰前十年行政系統的變革〉，中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設始研討會論文集》，頁 965。

<sup>41</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 六輯，頁 304。

依據中國國民黨四全大會內政部工作報告：民國 20 年底計有 28 省（浙江、河北、遼寧、吉林、察哈爾、綏遠、山西、熱河、黑龍江、新疆、廣東、山東、江西、湖南、湖北、安徽、江蘇、福建、四川、貴州、雲南、廣西、青海、寧夏、陝西、甘肅、西康及河南），隸屬於行政院之市有四處（南京、上海、北平、青島），隸屬於省政府之市有 10 處（天津、廣州、漢口、杭州、成都、南昌、貴陽、蘭州、濟南、汕頭）。

<sup>42</sup> 同上，頁 196。

由於我國各省幅員遼闊，各省所轄之縣少者幾十，多者百餘；另文盲遍地，即省政各機關欲延攬之人才亦且大不易，遑論其他；因此訓政建國各種應興革事項，督率照料極端困難。溯自民國元年，宋教仁就主張縮小省區，嗣後迭有類似建言，迨至民國 16 年訓政殷始，廢道行省縣兩級制。民國 19 年 11 月，三屆四中全會決議「省區應重行畫定並酌量縮小」在案廣續研議之。迨至抗戰軍興以後，各省多化分數區，設立行署，以救濟道遠之弊。民國 28 年 11 月 17 日，復於五屆六中全會聯名再提議「請決定即行縮小省區案」<sup>43</sup>。蓋因省級黨政乃黨政中央與地方黨政承轉之樞紐，然省級黨政聯繫極其困難卻早就其來有自，此即臨全大會特別要求省級黨政關係必須採取「黨政聯繫」為型態的原由。

#### （一）聯繫調整之原則

自中國國民黨五屆四中全會通過「改進黨務並調整黨政關係案」，中央常會並先後頒行「省黨部省政府聯席會議要旨」及「縣各級黨政機關調整辦法」等法規，以求黨政聯繫之密切，惟經執政中央體察各地情形，雖感於黨政對立之現象已逐漸消除，但黨政分工效能迄未充分發揮。認為由於地方政府對於同級黨部之關係，仍極疏遠而不能融洽一體；同時地方黨部對於如何領導民眾，推動社會，協助政府，亦未克善盡其職責。執政的中國國民黨五屆八中全會於民國 30 年 4 月 1 日通過「總裁交議：增進各級黨部與政府之聯繫並充實本黨基礎案」，共計八條，雖名為增進各級黨部與政府之聯繫，惟規定條條幾乎似均針對省級黨政關係調整之用，誠然堪為抗戰時期省級黨政關係運作調整聯繫的具體原則：

(1)省縣黨部，除依照總章「稽核同級政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策」外，對其下一級行政機關，如行政督察專員公署，縣政府區署，及鄉鎮公所，應根據中央頒布或核定之政令協助督導，並監察其實施。督導監察之行使，如行政主管人員為黨員時，以黨部名義行之，但須隨時函知政府。如行政人員非黨員時，則由黨部通知政府辦理之。

(2)省黨部省政府聯席會議，黨政雙方對下級幹部人員，如發現有成績低劣不能稱職，或違背黨政協調原則，致阻礙黨務與政令之推行者，得相互檢舉，提出聯席會議，公同評判，並商決其處分。

(3)省政府之不兼廳委員，以省黨部委員充任為原則，經中央黨部之提薦後任命之。

(4)省黨部之主任委員與書記長及委員，應與擔任省政府主席秘書長廳長及委員之黨員，劃編為一特別小組，直隸省黨部，實施黨團辦法。縣黨部書記長委員與當地擔任縣長科長之黨員，在縣各級黨政關係調整辦法未實施前，亦依照

<sup>43</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 19～20。

同樣辦理。

(5)省黨部對於擔任下級行政職務之黨員，得調查登記，並考核其工作，被調查考核之黨員，有報告工作概況，及答覆查詢之義務。

(6)上項考核結果，認為成績優良者，由黨予以榮譽獎勵，並商請省政府予以獎勵，如發現有違反本黨政綱政策，而又不接受指導者，嚴予黨紀處分，並商請省政府懲處之。

(7)中央黨部派任省黨部主任委員委員書記長，及省黨部派任縣黨部書記長委員時，均應注意其資歷能力。

(8)省縣黨部均應隨時考核黨員之工作與能力，並每年選拔優秀黨員彙報上級黨部，經審核後，發交政府任用，並悉心訪詢黨外人才，向上級黨部負責保薦，此項考核選拔與保薦辦法，由中央黨部詳細規定之。<sup>44</sup>

## (二)黨政關係之運作

民國 29 年中國國民黨七全大會通過「對於黨務報告之決議案」，案中特別申言：「臨全大會規定各省黨政之關係為『黨政聯繫』之方式，其所以貫徹之方法，一為在黨取主任委員制，以求事權之集中；一為實行黨政聯席會議，以溝通雙方之意見。在前者，主任委員在原則上必須專任，然後可以專心致志以規劃黨務，推進黨務；在後者，必須恪遵中央法令，嚴格履行，開誠布公，以求黨的政策之遂行。」<sup>45</sup>由是可知，省級地方黨政聯繫主要側重「省黨部主任委員制」及「省黨政聯席會議」兩方面。實則依據臨全大會決議「省黨部省政府每月須舉行聯席會議一次」，同時「省黨部主任委員，應出席省政府會議，以收黨政聯絡之效。」<sup>46</sup>惟二者皆因戰事頻仍而難以依法行事，反導致省級地方黨政一元化。

### (1)省黨部主任委員制

由於在戰時一切必須以軍事勝利為先，故戰前省政府組織法雖明文規定「現任軍職者，不得兼省政府主席」（第四條），惟地方黨政軍關係為求其統一指揮，於不變更制度的原則下，只好拿人事來補救，以戰區司令官兼省主席或省黨部主任委員<sup>47</sup>，如閻錫山（山西省）、顧祝同（江蘇省）、陳誠（湖北省）、薛岳（湖南省）、傅作儀（綏遠省）、李漢魂（廣東省）等<sup>48</sup>，渠等皆因軍興以還兵連禍結肇致黨政權責得便宜行事，省級黨政關係致而難以分際，省黨部主任

<sup>44</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 122～123。

<sup>45</sup> 同上，頁 49。

<sup>46</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 319。

<sup>47</sup> 張群，《三十年黨政關係之回顧》（台北：革命實踐研究院，民國 43 年 1 月），頁 11～12。

<sup>48</sup> 依據國民政府任命命令統計，從民國 16 年至民國 38 年對全國 35 省共任命省主席 253 人次，具軍人背景高達 75.49%。

委員制卒至名存實亡。同時省主席的權力亦較前為重，如依據國防最高委員會於民國 30 年 2 月 15 日頒布之「各級機關擬定分層負責辦事細則之原則與方式」，其規定省主席具有本機關重要政策及工作計劃之決定；對於編制預算之概要提示；擬定法規時重要原則之提示及採擇；高級人員之依法任免及考核；監督、指導、考核各單位之工作；重要案件變更處理方式之決定等。此外在戰時省府的平行機關泰半由省府主席兼任首長，例如：辦理兵役軍管區司令部，由省主席兼司令，或由駐省綏靖主任兼司令，省主席兼副司令；為動員人力物力協助軍事行動而設的國民抗敵自衛委員會（或動員委會），由省主席兼主任委員；戰區各省設國民抗敵自衛團，由省主席兼總司令；後動員委員會改為動員會議，仍由省主席為主任委員。<sup>49</sup>綜而言之，由於省政府主席因戎馬倥傯對黨政權柄統攬日深，省黨部主任委員制在省級黨政關係中自然而然喪失實質功能。

## (2) 省黨政聯席會議

省黨部主任委員「應出席」省政府會議之硬性規定，至五屆四中全會卻改為「得參加」的彈性規定，此一規定的改變或許乃適應戰時之需，實則此種可有可無的規定，亦為當時省級黨政關係的寫照。黨政聯席會議為討論治安、交通、兵役、民眾組織等問題而設，以戰區司令長官為主席。因此在省主席權傾一時及軍事第一的主導下，強勢的集權領導乃勢所必然；復以欠缺黨政互動的良好規範及黨部本身不夠健全，省級地方黨政聯繫因而易流形式，黨政關係自不免貌合神離。

綜上可知，抗戰期間基於省級黨政承上轉下的事實需要，執政當局為調整總體黨政關係，曾律定省級黨政關係以聯繫為型態。惟因戰火蔓生的特殊環境須侷限於軍事為先，或受黨政要員眈眈逐逐於戰時私欲之影響，固皆為黨政關係始終不如預期規劃之原因。此外，期間中央為維持全國政令的統一，曾對省政府職權屢屢加以限制，或為致使調整省級黨政關係停滯的另一原由。自民國 28 年 9 月「縣各級組織綱要」頒布後，由於明定縣為自治單位，具有法人地位，並明確劃分了省縣財政收支，實際上縮小了省政府的權限，並漸有江河日下之勢，例如：民國 30 年 6 月起，依據「第三次全國財政會議」規定，省級預算不存在，省收支列為中央收支，使省政府成為中央派駐的機關；依據民國 33 年 4 月「省政府組織法」及 5 月中全會「確定中央與地方行政之關係案」規定，省政府對地方自治只能監督；同年 5 月「全國行政會議」對省的地位規定亦多所限制。<sup>50</sup>概因執

<sup>49</sup> 薩師炯，〈戰時省制之演變及其今後之改造〉，《東方雜誌》，民國 33 年 5 月 5 日，第 40 卷第 9 號，頁 8~9。

<sup>50</sup> 薩師炯，〈省制問題之再檢討〉，《東方雜誌》，民國 33 年 10 月 15 日，第 40 卷第 19 號，

政中央為了全國黨政命令能貫徹至基層，所以採取限制省級黨政職權，省級黨政遠不如縣級黨政地方自治的法人地位，這或可謂省級黨政關係肇始於「聯繫」型態的必然宿命。

## 二、縣級黨政融化型態

自治與官治相對稱，遠在清末預備立憲之時，即試行縣自治，民國北京政府時代，曾停辦地方自治，縣自治體又變為官治體。<sup>51</sup>民國 16 年國民政府奠都南京，遵奉中山先生遺教，在訓政時期推行地方自治，即以縣為實施主體，曾先後頒布各種法規，惟因地方黨政運作無由，致屢屢窒礙難行。俟抗戰軍興，如何組訓民眾，以增強縣級地方自衛力量，俾發揮地方黨政統合戰力，遂成當務之急。

### （一）融化調整之原則

民國 27 年 4 月 8 日，蔣總裁在中國國民黨五屆四中全會講「改進黨務與調整黨政關係」，講詞中附有「縣以下黨政機構關係草圖」，明示縣以下各級政治組織及黨政間之關係。嗣經中央一再研究後，決定由川黔湘贛陝等省各劃出二縣，試行此項計劃。民國 28 年 1 月 26 日，中央常會為促進該計劃之實施起見，提議通過「改進縣以下黨政機構案之實施案」交中央政治委員會辦理。6 月 16 日，蔣總裁在中訓團黨政班講演「確定縣各級組織問題」，將原草圖「圖例釋要」加以訂正補充，其中關於地方黨政行政的要點有三。茲僅簡要臚列如次：

(1)黨的方面：將區分部與鄉（鎮）組織配合，而於保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合。

(2)縣為地方自治單位：按其面積、人口、經濟、文化、交通等狀況，分為三等至六等。一方面受省政府之監督，辦理全縣自治事務；一方面受省政府之指揮，執行中央與省委辦事項。至地方下層組織，則確定鄉、鎮（市集曰鎮）為縣以下基本單位，保（或村街）為鄉（鎮）細胞組織。縣與鄉（鎮）之間，則為較有彈性之規定，因地制宜。鄉（鎮）與保之間，亦審度狀況為較有彈性之規定，不必強為離析，以免生硬割裂之弊。

(3)民意機關方面：遞級設置保民大會、鄉（鎮）民代表會、縣參議會，並各賦予相當權力，以增進人民參政興趣及能力，藉可發揮民眾力量，造成民治國家。<sup>52</sup>

---

頁 6~10。

<sup>51</sup> 劉俊三，《行政法要義》（台北：帕米爾書店，民國 63 年 5 月，三版），頁 249。

<sup>52</sup> 蔣緯國總編著，《抗日禦侮》（台北：黎明文化事業公司，民國 67 年 4 月 5 日），卷 2，頁

是次演講，蔣總裁曾特別說明「縣以下黨政機構關係草圖」包含三種重大的意義，文意闡釋積極明確，堪稱為抗戰時期縣級地方黨政如何融化的最佳註解：

(1)改善縣以下黨政各級機構：使他自上而下，逐級健全，層層銜接，脈絡貫通，黨政兩方各級的機構力量，都能如身使臂使指地靈活運用，一直貫注到民眾身上。而且越是在下層的組織越嚴密，力量越廣大，完全建成一個寶塔式的機體。所以在本圖區鄉（鎮）兩級中，都是格外充實。尤其「鄉鎮公所」一級，為前此行政制度所無，本圖特別創設，即是這種意義最明顯的表現。換言之，就是要對以往黨政機構「頭重腳輕」、「上粗下細」的弊病，根本加以改造。

(2)調整黨政兩方相互關係：將各方應盡的職責，應守的本分和工作的要項，都明確規定，劃清界限。務使各有專守責成，而又能夠相互輔助，互相為用，在「管教養衛」共同事業範圍之內，黨部負著宣傳倡導和促進的責任，地方政府負著執行的責任，一體兩面，不唯各不相犯，而且齊頭並進，協力合作，彼此互相關係，就如一部汽車的汽油（黨）和推進器（政）一般。所以在本圖中，規定黨以「黨團活動」透過各級行政機關，同時在各級機構中，也規定幾種事業負責人員，必須由本黨同志擔任。此外更規定黨政密切聯繫的方法，深信經過這樣合理的調整，黨政關係當可變為水乳交融，通力合作，以達到共同的目的了。

(3)振發民眾自覺自動的精神：使民眾在黨政人員合作的領導督促之下，直接負責辦理「管教養衛」各項事業，要他們知道這些事業，全是自身利害榮枯所關，應該自己來做，不應該由政府強迫來做。所以本圖鄉鎮會議之下按照地方民眾需要，創設八個股，分別事業部門，都由人民自己負著管理的責任。同時更在區縣兩級，各置參議會，使人民對於一切政令的推行，都有表達意見的機會，使地方一切設施，都能依著民意的反映，而獲得適當改進，迅速的推動。使民眾和黨政事業的關係，如同水蒸汽和雨露關係一般，……循環為用，相信經過這種歷練之後，有一個相當時期，民眾對於政治的興趣和認識，自然能提高到水準以上，自治的基礎，也自然得到很確實的建立，那時只要稍一轉變，自治實行，便可完全成功。<sup>53</sup>

## （二）黨政關係之運作

蔣總裁發表「改進黨務與調整黨政關係」之演詞，表示「希望大家努力推行縣以下黨政建設的基本事業，達成抗戰建國任務。」民國 28 年 8 月，國防最高委員會秘書廳依據蔣委員長「改進黨務與調整黨政關係」和「確定縣各級組織問

---

27～35。

<sup>53</sup> 金平歐，《總統地方自治言論精編》（台北：中國地方自治學會，民國 44 年 1 月），頁 67～68。

題」演講內容，邀請專家學者詳加研討後，擬具「縣各級組織綱要」，計區分為總則、縣政府、縣參議會、縣財政、區、鄉鎮、鄉（鎮）民代表會、鄉（鎮）財政、保甲、附則等十部分，共六十條文；並經國防最高委員第十四次常會通過，由國民政府於9月19日公布，此即抗戰時期的「新縣制」。此一綱要公布後，行政院又制定實施原則三項，並令各省擬具實施計畫，呈核施行。內政部復遵奉國防最高委員會及行政院之命，通令自民國29年開始實行。嗣後曾陸續再頒布相關之地方自治規章，亦皆以「縣各級組織綱要」為立法依據，故此一新縣制誠乃抗戰時期地方自治之圭臬；在融黨於政的關係原則型態下，彼時似乎冀望據此同步開創縣級地方黨政關係的新頁。

依據臨全大會決議及五屆四中全會修正通過之「關於改進黨務及調整黨政關係案」、中央常會頒行「縣各級黨政機關調整辦法」、國民政府頒布「縣各級組織綱要」及各有關改善保甲制度促進地方自治的各種規定，戰時縣級地方黨政運作法規準此陸續頒布，迨至抗戰勝利之前大體已相當完備。究其有關地方黨政關係，主要乃著力於地方自治上。例如：縣政府有關自治指導員人選、成立自治籌備委員、開辦保甲訓練班、訂立保甲規約及設置自治科等，皆由縣黨部全權辦理。<sup>54</sup>易言之，只要地方自治能落實，則縣黨部就能與縣政府融化為一體。民國28年9月19日頒布施行新縣制，但此一由下而上實施程序的新制度，各相關規定，至民國30年9月始陸續頒布，影響地方自治的逐級開展。同時因戰爭情勢長期處於艱危，導致全面性的重要財經困難，其對地方財政之衝擊至鉅。復由於新縣制所需鄉鎮保甲幹部極為龐大，然不僅量不定，在質方面人才亦集中於上層，釀成所謂「上層臃腫，中層隔閡，下層虛弱」<sup>55</sup>的缺點，不但黨政基層機構欠穩固，亦無法與人民組織善為配合，以奠自治基礎。因此在這種制度法規不全，經費人力無著的困厄環境中，肇致新縣制在戰時亦未能如預期全面有效實施。嚴格的說，縣級地方黨政關係運作必然尚難以達到黨政融化的地步。故有論者譏評：「我們與其說它是新的創造，毋寧稱之為一種集大成的制度。」<sup>56</sup>「人們無法從這龐雜而無所不包的工作中看到『新縣制』在制度上有何『新』內容」<sup>56</sup>。惟就訓政全期推動地方黨政運作關係而言，抗戰期間比抗戰前確已較具成效，審之主要原因就是針對抗戰切要制定施行新縣制。平情而論，「新縣制」不是「新」的問題，而是「行」的問題；畢竟訓政全期的地方自治本質未曾更異，新縣制只是肆應戰

<sup>54</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第76輯，頁319～320、330。

秦孝儀主編，《革命文獻》，第79輯，頁450～451。

<sup>55</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第76輯，頁475。

<sup>56</sup> 徐矛，《中華民國政治制度史》（上海，新華書店上海人民出版社，1992年7月），頁412。

時因地制宜的地方自治。終究這仍是訓政時期最完備、最有系統、也是施行最久的一個地方自治基本法規<sup>57</sup>，同時也讓抗戰階段地方黨政關係運作能有較具體的依循規範，至是毋庸置疑。

民國 34 年 5 月 7 日，中國國民黨六全大會「黨務檢討報告」曾針對戰時地方黨政關係作坦誠檢討，指出「黨政組織還沒有密切配合，人事關係亦未能十分融洽，黨務工作與政治工作，更談不到互相呼應。即使人事上不生問題，然黨政兩方面工作者的精神，卻總不免有見仁見智的差異。此其原因，一由於省市縣各級黨部工作同志的人才與人望，未必個個多好，使執政者願意接受指導。二由於各級黨部以組織鬆懈，並不能完全與行政系統配合，故其力量不足以節制政府，領導政治。三由於各級政府中人，或不盡為黨員，或雖為黨員，而受黨的訓練不足，遂至行動與信仰，不能完全一致。四由於黨的監察制度，在人事配備上與運用技術上，都還不能夠完全發揮其作用。五由於忠實而有能力的黨員，還沒有儘量與以從政的機會，以充實各級政府。因此之故，黨在政府中，還沒有能夠盡其『發動機』的作用，政府在黨中，還沒有能夠盡其『工作機』的作用。」<sup>58</sup>正如上述的指陳，戰時地方黨政因而「不僅缺乏密切之配合，亦缺乏密切之溝通，黨政工作同志多滯於固定工作範圍之中」<sup>59</sup>，以致形成黨部歸黨部，政府自政府的分離狀態，其整體運作較諸中央「以黨統政」成效相去甚遠。惟在中央既採取「以黨統政」，則地方黨政機關所遵奉的上級命令，基本上並無反差現象。易言之，抗戰階段「以黨訓政」體制並未作根本性變革，惜人謀不臧戕賊執行成效。

綜觀抗戰八年期間地方自治黨政關係運作概況，除了中國國民黨的檢討外，國民政府也曾於民國 35 年有簡明扼要的報告：「民國 27 年以後，抗戰建國同時進行，為調整黨政關係，加強政教連繫，統一行政組織，注重民眾組訓，以適應抗建雙重使命起見，復於民國 28 年 9 月制定縣各級組織綱要，寓保甲制度於自治組織中，以實行新縣制。綱要中關於地方自治之規定，除責成縣及鄉鎮應負推行自治事項及委辦事項之責外，並規定應自下而上依次成立保民大會、鄉鎮代表會及縣參議會等各級民意機關。嗣於民國 30 年 8 月公布『縣參議會組織暫行條例』及『縣參議員選舉條例』等。於是關於縣各級組織之有關規定，均已制定完備，積極施行。先是民國 27 年 9 月，『省臨時參議會組織條例』既已公布施行，因即決定在正式民意機關未及組設以前，各省縣得設臨時名義機關；民國 33 年復在國家施政方針中，規定全國各省市縣臨時參議會，應於民國 33 年度內普遍

<sup>57</sup> 阮毅成，《地方自治與新縣制》（台北：聯經出版事業公司，民國 67 年 11 月），頁 114。

<sup>58</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 76 輯，頁 478。

<sup>59</sup> 同上，頁 404。

成立至正式參議會成立為止。截至勝利前夕，全國實行新縣制之縣市參議會設立完成者已有九百餘處之多。」<sup>60</sup>睽諸抗戰期間的地方自治雖然仍未獲致滿意成效，但較之抗戰前尚紛亂雜陳的地方自治，則顯然已有經權兼顧的統合作用，或可視為調整地方黨政關係之進步；即便僅就維持抗戰總體戰力於不墜而言，至少也具有抗戰動員幕後推手之勞。平情而論，對抗戰建國階段中央黨政矢志不移與地方黨政艱苦奮戰的精神，允宜正視！否則蓋未免過於求全責備。惟就縣級地方黨部「黨政融化」或「以黨融政」的目標確也仍差距甚遙，畢竟徒法不足以自行，蓋人謀不臧誠乃戰時不良環境肇生的蠹蟲，殊令人慨嘆！

## 伍、結語

長達八年的抗戰，期間可歌可泣事蹟自是浩翰如煙，是故舉凡政、經、軍、心、文、教等各種論述早已汗牛充棟。針對訓政全期政治建設而言，有關以黨訓政議題泰半以抗戰前「黃金十年」為標的，抗戰時期則以「國民參政會」和「戰時地方自治」最為論者所津津樂道，至若「黨政關係」作系統性論述則鮮少著墨。此或許是抗戰時期一切必須以「軍事第一」為考量，黨治地位已不復戰前訓政建國耀眼，復因抗戰結束時訓政依然無法完成，甚至於有謂彼時訓政根本就是失敗的<sup>61</sup>有相當關係。實則歷史觀斷不能以成敗論英雄，僅以「訓政失敗」乙詞就掩沒一切，殊欠公允！個人以為在抗戰時期「調整黨政關係」的實踐史實，就表面成效而言，除了中央黨政能劍及履及外，地方黨政大抵具體成效緩步，嚴格言之，固是無足論矣。但若就戰時調整黨政關係所產生抗戰建國幕後推手作為而言，仍具有相當的重要意義：

一、調整黨政關係以循守訓政本質為要：抗戰時期本質上仍屬訓政階段，但由於抗戰情勢危殆至極，故而又是軍政與訓政並行的，亦即在軍法之治下行約法之治。質言之，抗戰時期並沒有捨棄訓政邁向憲政的民主大道。由於抗戰係屬空前國難，執政的中國國民黨必須肆應調整國政作為，以期能統合發揮最高總體戰力。抗戰時期是訓政制度的延伸，任何變革如果不是制度問題，就只能做必要調整，而非一股腦的徒事更張或陰謀藉題變異。綜觀抗戰時期調整黨政關係並無本質上的變化，從「訓政建國」到「抗戰建國」，無論戰前、戰時乃至戰後均能矢

<sup>60</sup> 國民政府，〈國民政府籌備憲政經過報告〉，《近代中國》，民國 66 年 12 月 31 日，第四期，頁 157～159。

<sup>61</sup> 民國 36 年 3 月 23 日中國國民黨六屆三中全會「現階段的黨務方針案」就痛陳：「現在的結束訓政，不是訓政成功，而是自然結束，乃訓政失敗，而不得不結束。」

志謹守訓政制度和使命，僅此堅持民主大道的一貫性就難能可貴，即便與一般民主國家戰時相較亦無遜色。

**二、調整黨政關係能兼顧因時因地制宜：**民主國家戰時的政府，是以行政權為中心的政府，依據民主政治權力分立的理論，行政機關是負責執行的，故一旦進入戰時，領導作戰的責任，應屬於行政部門，所以戰時行政權的集中，是不可抗拒的。<sup>62</sup>蓋承平時與非常時期絕然不同，因此承平時複雜的行政程序難以應付瞬息萬變的戰況，故在非常時期亟須審時度勢，適應調整負責策劃指揮作戰機構之職權，俾使其具備充分的緊急反應條件與能力，以爭取戰爭的最後勝利。惟民主國家政治體制不盡相同，故在戰時行政組織之調整亦不盡一致；嚴格言之，所謂戰時政府組織，並無固定型態。<sup>63</sup>抗戰是非常時期，任何調整黨政關係作為均會面對極多不可測的阻難，這時最根本的要求就是因時因地制宜。簡言之，就是計劃作為行不行比新不新尤為殊勝至要，切忌有為調整而調整的消極心態。審諸抗戰階段中央與地方黨政大都秉持此一原則，例如：民國 28 年 11 月 20 日，中國國民黨五屆六中全會通過「調整黨政軍行政機構案」，此案變動幅度大，牽涉很廣，執政中央並未立即採納，終交常務委員會重加規劃<sup>64</sup>，並未有敷衍塞責之情事。

**三、調整黨政關係源自於凝聚黨政共識：**抗戰在訓政時期為因應非常變局的重要手段，但抗戰並非訓政時期的最終目的，蓋訓政時期旨在奠定民主憲政之礎石，故中國國民黨臨全會乃決心以「抗戰與建國並舉」和「強固領導重心」凝聚為黨政共識，進而據以規範調整黨政關係，在中央採「以黨統政」型態，在省級採「黨政聯繫」型態，在縣級採「黨政融化」（即「融黨於政」）型態。誠可謂黨政之關係源自於黨政有共識，黨政有新共識自然就需要黨政的新關係。執政當局此際對黨政關係的計劃性作為，使調整黨政關係成為抗戰建國總動員長期的幕後推手。

**四、調整黨政關係乃是抗戰計劃性作為：**抗戰雖然爆發於民國 26 年，惟日本軍事侵華實遠自民國 20 年九一八事件就已完全暴露，因此自民國 20 年起訓政階段就以訓政建國逐漸預作抗戰準備。例如：厲行普及教育、行政權的加大、軍事委員會以抗日為目標、剿共特種地區所建立的保甲制度、行政督察專員制度、省府合署辦公、縣府裁局改科、縣治分區設置等。迨至抗戰軍興，從中央「以黨

<sup>62</sup> Raymond Aron, "The Century of Total War", (New York: Doubleday and Company, Inc., 1954), p.87.

<sup>63</sup> 許承璽，《光復大陸憲政重建之研究》，頁 40。

<sup>64</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻》，第 80 輯，頁 21~22。

統政」的強勢領導，省級「黨政聯繫」的督導規範，到新縣制「黨政融化」實施戰時地方自治，都是依據抗戰前訓政建國備戰的建制基礎，再肆應戰時加以調整改進，並無任何標新立異之舉措，誠然為訓政建國過渡至抗戰建國的計劃性作為，故對抗戰與建國並舉的黨政共識，始終凝聚堅若磐石。

**五、調整黨政關係是堅持抗戰到底軸線：**抗戰建國八年，就表面成效而言，論者有謂浴血抗戰勝利是成功的，訓政建國未成則是失敗。惟這種如剖瓜般的二分法，殊欠公允！試想有可能抗戰失敗卻有訓政成功的情況發生？畢竟抗戰失敗則一切皆墨！事實上臨全會律定的「調整黨政關係」三原則，就是抗戰勝利的強力幕後推手。因此從中央到地方皆凝聚了黨政共識，並有黨政關係原則可資遵循，建立起抗戰到底分立而互相聯屬的軸線，才能長期總動員全國人力、心力、物力和財力，發揮自衛抗戰到底的總體戰力。設想抗戰爆發之際如果未立即調整黨政關係，是否也一定能堅持八年抗戰總體戰力於不墜？或許足資令人深思！

**六、調整黨政關係具戰時政黨政治意義：**盱衡抗戰期間執政中央採取強力的「以黨統政」，形成強固的領導中樞；在地方採取「黨政聯繫」督導及「黨政融化」實施戰時地方自治，矢志踐履臨全會「抗戰與建國並舉」的最高指標，終能達成空前國難的抗戰任務。更重要的是「一個民主國家是否可以打勝一場大規模的總體戰，而且在戰爭結束之後，又依舊還是一個民主國家？」<sup>65</sup>民國34年5月抗戰勝利前夕，執政的中國國民黨就召開六全大會先期宣告即將「還政於民」，嗣於戰後立即召開國民會議，制定憲法，於民國36年邁入憲政時期。於是乎訓政時期始由「以黨建國」歷經艱危困頓終至「以黨治國」，此概與這種戮力實踐與調整戰時黨政關係息息相關。就戰時政治而言，抗戰總動員的黨政關係相當符合民主國家「憲政獨裁」（Constitutional Dictatorship）戰時政黨政治的真諦，故抗戰時期調整黨政關係堪稱至為允當。

綜觀彼時執政中國國民黨為發揮非常時期總動員的力量，抗戰期間曾調整黨政關係原則，惟對以黨訓政體制並未作根本性的變革。在中央黨政關係上，黨政最高權力機構，由國防最高委員會代行了中央政治會議和國防最高會議之職權，成為戰時黨政軍最高決策與執行樞紐，充分發揮「以黨統政」的權威性。另中央行政權亦高度集中，以行政院及軍事委員會因應調整最為明顯，其目的旨在發揮集中行政權的功效。至於地方黨政關係，則因戰時國難多舛雜沓百端待理，地方黨政運作主客觀條件俱受鉗制，例如：閭閻為墟未靖、交通中斷困難、經費匱乏無已、自治欠缺經驗、人才不易獲得、教育尚未普及、人謀不臧戕賊……等；肇

<sup>65</sup> 盧希特（Clinton L. Rossiter）著，楊日旭等譯，《憲政獨裁》（台北：黎明文化事業公司，民國76年4月），頁1。

劉麗慧

致黨政組織缺乏密切配合，黨政關係始終陷於分離狀況，省級「黨政聯繫」與縣級「黨政融化」因而大都皆流於形式。審視抗戰時期中國國民黨在調整黨政關係實質成效上，中央與省、縣地方呈現出相當的差異化，究其原由殊多，概以黨政的融通性為最主要癥結，畢竟中央以黨統政遠較地方黨政分離易於戰時統合號令與集中力量。

（投稿日期：94 年 6 月 22 日；採用日期：94 年 8 月 9 日）

