

中国国民党中央常会与中政会关系发展演变述论:1924-1928

党彦虹

(南方医科大学马克思主义学院 广东 广州 510515)

【内容摘要】中常会和中政会是国民党中央决策系统中的两大重要机构,中常会是中央执行委员会闭会后的常设机关,是国民党党务的最高决策和执行机构,中政会是国民党中央特设的一个政治机关,具体掌理政务。二者同对中央执行委员会负责,但是地位不同,其关系亦不断发展变化。

【关键词】中国国民党党国体制 中央常务委员会 中央政治委员会(中央政治会议)

中图分类号:K262

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2012)02-0127-04

中国国民党在大陆统治时期,实行“党国”体制,采用“党在国上”,“以党治国”的方式,国民党中央设立了重要机构——中央常务委员会(以下简称“中常会”)和中央政治委员会(会议)(以下均简称“中政会”),具体掌理党政事务。在以往史学界的研究中,多侧重于中政会,部分提及到了二者的关系,然而在训政正式实施之前,二者的关系经历了一个发展变化的过程,由合作到明确分工,最后才逐渐形成一种隶属关系。

一、中常会与中政会的由来

1924年中国国民党改组时,虽然仿行苏俄体制,采用委员制,以全国代表大会为党的最高权力机关,闭会后为中央执行委员会,但是也结合自身实际情况,在《中国国民党总章》中增加了“总理”一章,“本党以创行三民主义、五权宪法之孙先生为总理……总理为全国代表大会之主席,为中央执行委员会之主席;总理对于全国代表大会之议决,有交复议之权;对于中央执行委员会之议决,有最后决定之权”^{[1](上册 P25)}。这表明当时总理在党内具有至高无上的权力。

此时中常会尚未成立,而是由“中央执行委员会互选常务委员三人,组织秘书处执行日常党务”^{[1](上册 P26)}。随着国民革命形势的发展,鲍罗廷向孙中山建议:“国内政治形势复杂多变,而由41人组成的国民党中央执行委员会对一些政治上的重大事件,往往不能及时做出反应,以表明自己的立场和主张,因而难以发挥政治领导作用,有必要组织一个人数更少、更核心的最高权力机构”^{[2](P12)},孙中山遂决定仿行苏俄,设立中央政治委员会。1924年7月11日,中央政治委员会在孙中山亲自主持下举行第一次会议,中央政治委员会正式设立。孙中山亲自指派胡汉民、汪精卫、廖仲恺、谭平山、瞿秋白、伍朝枢、邵元冲、戴季陶8人为政治委员会委员,鲍罗廷为高等顾问,他本人以总理身份兼任主席,国民

党中央政治委员会正式创立。

对中政会如何行使职权这个问题,1924年7月14日,胡汉民向中央执行委员会第43次会议提出政治委员会对中央执行委员会权限案,获得通过,“关于党务,对中央执行委员会负责,按照性质于事前报告或事后请求追认;关于政治外交问题,由总理或大元帅决定办理”^{[3](P121)}。可以说中政会兼涉党政事物,由于孙中山身为国民党总理,中政会和中执会均得听命于总理,各项重大议决案最后决定之权在党魁之手,国民党党政没有明确分工。

孙中山逝世后,国民党内胡汉民和汪精卫之间的权力争夺随之而起,而“鲍罗廷在国民党内的权力和地位日隆。他以中央政治委员会高等顾问的身份,运用其高超的政治手腕,在广州几乎一言九鼎”^{[4](第2册 P57)},中政会也成为双方争夺的焦点,结果汪精卫获胜。

由于党内没有合适的党魁继承人,加之秘书处不能适应党务发展的需要,1926年国民党“二大”决议设立中央执行委员会常务委员会,主管党务事宜,实际上中常会取代了总理职权,采用委员会议决策的体制,与此同时,中政会改制成为国民党中央的一个常设的决策机关。“中央执行委员会遇必要时,得设特种委员会(如政治委员会等)”^{[1](上册 P159)}。1月23日,二届一中全会通过了《中央执行委员会政治委员会组织条例》,首次明确规定了中政会的性质、地位和组织构成。该条例规定:“政治委员会为中央执行委员会特设之政治指导机关。对于中央执行委员会负其责任,政治委员由中央执行委员会推任之”^{[1](上册 P225-226)}。并推举汪精卫、谭延闿、胡汉民、蒋介石、伍朝枢、孙科、谭平山、朱培德、宋子文9人为中政会正式委员,陈公博等4人为中政会候补委员,汪精卫为中政会主席。这样,在法理上将中政会正式确定为常设机关,中政会的职权得以确定。同次会议推汪精卫、谭

* 本文为广州市哲学社会科学项目(10B55)、广东省教育厅育苗工程项目(WYMI0089)阶段性成果。

* 作者简介:党彦虹(1974—),女,南方医科大学讲师,史学博士,主要从事中国近现代政治史研究。

延闳、谭平山、蒋介石、林祖涵、胡汉民、陈公博、甘乃光、杨匏安 9 人为常务委员会委员。其中汪精卫、谭延闳、胡汉民、蒋介石、谭平山 5 人既是中政会委员也是中常会委员。

在中常会正式成立之前,中政会的地位显赫,兼管党政事务,对中央执行委员会及总理负责。中常会成立之后,中政会的职权及地位厘定。中常会主管国民党党务,而中政会则是政治指导机关。此后二者的关系一度发展变化。

二、国民革命中的分与合

但是国民党内的斗争并没有停息,跻身中央的蒋介石随后集党政军大权于一身,中山舰事件后,随提出整理党务案,国民党中央党部权力集中,“中国国民党中央执行委员会因革命发展之需要,暂设本会常务委员会主席一人”^{[1](上册 P234)},并要求中政会与中常会合开中央政治会议。1926 年 7 月 6 日,出师北伐前夕,中央执行委员会临时会议决议“政治委员会原为中央执行委员会之特种委员会,不宜独立于中央执行委员会之外,故嗣后应于每星期与常务委员会同开会议一次”^{[1](上册 P255)}。

7 月 13 日,在中常会第 40 次会议上,主席提出请规定召开政治会议日期案,常会决议,“嗣后本会会期定为星期二为常务委员会会议,星期四为政治会议,星期六为常务委员会及各部部长监察委员之联席会议”^{[5](第 2 册 P394)}。会议推举汪精卫、谭延闳、蒋介石、胡汉民、甘乃光、陈公博等 21 人为新的政治会议委员,蒋介石为主席,由谭延闳代理。

中央常务委员除杨匏安之外,均为政治会议委员,中央政治委员会停开,二者合开的会议定名为“中央政治会议”,“其意义在将中央常务委员会与政治委员会合并为一”^{[6](第 1 册 P97)},共同决定党政大计。而中央常务会议与常务委员会及各部部长监察委员之联席会议也在单独召开,说明此时中常会地位的回复,中央常务委员可以参加中政会的会议,而中央政治会议委员则不能参加中常会会议。

在此后迁都之争中,蒋介石利用滞留在南昌的国民党中央政治会议,同武汉的国民党中央临时联席会议相抗衡。为打破蒋介石对国民党中央的控制,1927 年 3 月在武汉召开的国民党二届三中全会通过了《统一党的领导机关决议案》规定:“中央执行委员会常务委员会,对于党务、政治、军事行使最终决议案。”该决议案恢复了中央政治委员会的名义,“政治委员会,以常务委员全体委员及由中央执行委员会全体会议选举之中央执行委员会及候补中央执行委员六人组织之”,并对其职权做了限制,“对于政治问题的各项决议须交由中央执行委员会指导国民政府执行”^{[1](上册 P317)}。此次会议还修正政治委员会及分会组织条例,“政治委员会为中央执行委员会下之最高政治指导机关,对于政治问题议决后,交由中央执行委员会指导国民政府执行之”^{[1](上册 P320)},限制中央政治会议过去权力的膨胀。徐谦在国民党二届三中全会前举行的提案审查委员会中说:“……政治会议决定须交常务会议,虽然常务委员同时列席政治会议,但仍有最后决定权。因此,将常务委员会为统一党的领导机关,不致有与政治会议变成两头现象”^{[7](下册 P756)}。

武汉方面,中央常务委员除了陈公博外,其余均是中央政治委员会委员,在中央政治委员会主席团的成员中,除了

宋子文之外,其余常务委员全位列其中,使得中央政治委员会的核心成员主要是以常务委员为主,人事高度重叠。武汉方面虽然恢复中央政治委员会名义,但中常会对于党务、政治、军事行使最终地决定权,政治委员会主要是决策关于财政及施政、经济等方面事宜,其决议交由常务委员会指导国民政府,中央政治委员会实际上相当于一个扩大的中央常务委员会。

实际上二者在职权方面有所混淆。中政会开会时,代表们有关党务的事项或者军事委员会的有关呈文等,便一并在中政会解决。1927 年 4 月,中央政治委员会第 9 次会议开会时,主席提出军事委员会有一呈文,声(申)请颁发明令讨伐张作霖,军队之编制改为集团军,废除总司令。这是上中央执行委员会的呈文,这是否要在政治委员会内讨论?孙科说:“中央执行委员还不是这几个人,大家同意就可发表。”吴玉章说:“报告一下就是”,决议通过^{[7](下册 P1025)}。4 月 13 日,中央政治委员会第 12 次会议,吴玉章提出要让四川代表报告万县惨案的情况,会议主席提示说:“这一类的事,是在常务委员会报告的”。吴玉章回答说:“政治委员会跟常务委员会差不多的”^{[7](下册 P1051)}。由此说明武汉时期,中常会和中政会不分彼此,二者的合作表现为中政会的最终决策权掌握在中常会手中,中常会基本掌握了所有党政事宜。但在形式上,两者仍独立开会,中政会的相关决议送往中常会则是照章通过。

在南京,蒋介石另立国民政府后,1927 年 4 月 17 日,柏文蔚、蒋中正、吴敬恒、张人杰、甘乃光、陈果夫、胡汉民、李煜瀛、蔡元培出席中央政治会议,召开第 73 次会议,此次决议国民政府于 1927 年 4 月 18 日在南京开始办公,同时决议将上海临时政治委员会改为政治会议上海分会;上海市政务委员会及财务委员会人选,由政治会议上海临时分会介绍与中央政治会议^{[8](第 22 辑 P172)}。第 74 次政治会议决议发表定都南京宣言,提出宣传委员会和组织委员会名单,成立政治分会浙江分会^{[8](第 22 辑 P174-175)}。4 月 21 日,中常会与各部部长召开联席会议,南京中央政治会议和中央常务会议均延续第二届中执会序次。南京的中央政治会议与武汉的中央政治委员会不同,南京中政会是延续北伐之前中央政治委员会与中常会合开的中央政治会议,有决策党政事宜的权力,权力接近于俄共中央政治局,并在其势力所及之省份设立政治分会,指导各省党政事宜,而武汉方面则是中常会对党政军行使最终决议案。

由于国民党内各派达成合作意向,国民党结束分裂状态,1927 年 9 月,沪、宁、汉三方在南京组成中央特别委员会,遂决议,“中央执行委员会政治委员会或称政治会议,及其他政治分会一律取消,其职务属于党部者,仍由中央党部执行,属于政府者,仍由国民政府或省政府执行”^{[3](P123)}。此后,中政会停开。国民党内名义上结束分裂,1928 年 1 月,中央政治会议和中常会恢复办公。

同年 2 月,国民党二届四中全会通过《政治委员会改组案》,规定:各政治分会亦可继续存在,“候第三次全国代表大会决定”。同时决定在广州、武汉、开封、太原四地设政治分会,其职责是“专理政治,不兼管党务”^{[1](上册 P519)},以谭延

阎、蒋中正、戴季陶、丁惟汾、于右任、胡汉民等 46 人为委员。中常会与中政会(中央政治会议)明确分工,此时中央政治会议机构扩大,而职权明确,不再是与中常会合开的政治会议,但仍是中央执行委员会之下的特设机关。

三、二者关系的正式确立

1928 年 3 月 1 日,中常会第 119 次会议通过《中央执行委员会政治会议暂行条例》,对其职能做了明确规定:“凡一切法律问题经中央政治会议决议议决,由中央执行委员会交国民政府执行之;凡重要政务经中央政治会议议决交国民政府执行”,也就是说,中政会和中常会的联系,仅在于法律问题上,其次中政会完全成为指导国民政府的施政机关。同时规定中政会设主席 1 人,“得设专门委员会以备咨询”,中政会指导各地所设立的政治分会,分会得“依照中央政治会议的决定,于其特定区域内指导并监督最高级地方党部,但并不兼管党务”,“政治分会每次会议后应速将会议情形及其决议案报告中央政治会议”,政治分会的委员及主席人选由中央政治会议决定^{[5]第 3 册 P355-357}。

此时的中央政治会议与孙中山创设的中央政治委员会、北伐时期蒋介石要求合开的中央政治会议、武汉时期重设的中央政治委员会及与之抗衡的南京中央政治会议已经大不相同。在委员人数上超过了前期的总和,武汉时期中政会设立主席团制,此时改为主席制,委员人数激增,不再是此前人数较少的决策机关,而中常会,委员却精简为 5 人,以谭延闿、蒋中正、戴季陶、丁惟汾、于右任为委员。中政会职能明确化,权力被限制制约,除了指导国民政府施政外,对地方政府的施政通过各地政治分会完成,二者明确分工。

中常会第 119 次决议中央政治会议每星期须将会议决议情形报告中央执行委员会常务委员会。其中,中央政治会议议决的法律问题由中央执行委员会交国民政府执行,这里的法律问题,是指国民政府组织法、国民政府所属各部组织法、劳资争议处理法、特种刑事诬告治罪法等,中常会将国民政府函送之相关问题交由中政会议决,而中政会将其有关法律问题的决议案,呈由中常会交国民政府执行,同时中常会对中政会的决议具有最终决策权。具体如下:

1928 年 2 月 23 日,中常会第 118 次会议,国民政府秘书处函送《反革命治罪暂行条例》、《惩治盗匪暂行条例》及司法部审查报告,请核定,常会决议交政治会议^{[5]第 3 册 P335}。中常会第 119 次会议时,政治会议函复《反革命治罪暂行条例》13 条经该议决修正通过,定为《暂行反革命治罪法》,请转国民政府公布,常会决议照办^{[5]第 3 册 P352}。此外还有《国民政府内务部组织法》、《农矿部组织法》、《工商部组织法》、《国民政府审计院组织法》、《蒙藏委员会组织法》等交中央政治会议审议施行,以上议案中常会均决议通过,交国民政府公布。

中常会对中政会函送的法律有否决权,令中政会复议或者直接修正决定。1928 年 5 月 3 日,中常会第 132 次会议,中央政治会议函送《劳资争议处理法》,请求国民政府公布施行,常会决议请朱霁青委员将意见用书面提出,再送政治会议复议。

至 1928 年 5 月 28 日,中常会第 141 次会议,中央政治

会议函(一)准函以劳资争议处理法,经常务会议议决,请朱委员霁青将意见用书面提出,再送政治会议复议一案,复经提出第 141 次政治会议讨论,除决议案及通过之《劳资争议处理法》,全文另案函达外,兹将复议情形并检同法制局对于修正案之说明书函复查照。(二)为第 141 次政治会议复议《劳资争议处理法》议决(1)《劳资争议处理法》照第三次修正通过,送中央执行委员会交国民政府公布(2)为使《劳资争议处理法》得相当试验期间,以一年为是项法规试行期间,在试行期间不易变更,送中央执行委员会交国民政府备案特录案,连同该法全文函复,即希望查照办理案。常会决议《劳资争议处理法》交国民政府公布,以一年为试行期间,并函国民政府备案^{[5]第 4 册 P322}。

其次,中常会决议中政会委员及国民政府委员人选,其他人事任免的决议由中常会交与国民政府办理。

1928 年 2 月 20 日,中常会第 118 次会议,政治会议函称决加推方振武、岳维峻、孙岳为国民政府委员,常会决议通过。丁惟汾委员临时提议加推杨虎城为国民政府委员,常会决议交政治会议审查^{[5]第 3 册 P331}。3 月 15 日,中常会第 122 次会议,中央政治会议函称推王伯群、孔祥熙、薛笃弼为中央政治会议委员,请予通过案。常会决议通过^{[5]第 3 册 P408}。

1928 年 3 月 22 日,中常会第 123 次会议,中央政治会议函称特任马麒、蒋鸿过、石敬亭、马鸿宾、马鸿达、门致中为军事委员会委员,请交国民政府任命案。常会决议照办^{[5]第 3 册 P426}。

1928 年 8 月 23 日,中常会第 161 次会议,中央政治会议函送第 151 次政治会议议决,准宋哲元开去山东省政府委员一职,任命秦德纯为山东省政府委员,任命萧瑜为河北省政府农矿厅厅长,请交国民政府执行案。常会决议交国民政府照办^{[5]第 6 册 P61-62}。

同年 10 月,国民党开始正式实施以党治国,中常会和中政会(中央政治会议)的地位分别确立,前者成为国民党党务最高决策的核心所在,后者则是训政的最高政治指导机关,指导国民政府施政,中政会对中常会的隶属地位则一直未变。

四、二者对国民党政治运行的影响

中常会和中政会是国民党仿行苏俄的政治体制架构,建立自己党务系统中的重要组织。按照俄共党章的规定,全俄代表大会是党的最高权力机构,由它选举出中央委员会等一些机构,中央委员会“代表本党同其他政党和机关发生关系,建立党的各种机关并领导他们的活动,指定在自己监督下工作的各中央机关报编辑部,组织并管理全党性的事业,分配党的人力和财力并管理中央会计处。”^{[19]第 1 分册 P593}它是布尔什维克党最具权威性的决策机构。在中央委员会的内部设有三个常设机构:政治局、组织部、书记处,政治局是俄共的最高政治决策机构。中国国民党仿俄共组织建立了中央执行委员会,其下设立了中央政治委员会,但是俄共中央没有设立中常会,俄共“八大”(1919 年)决定成立书记处这个常设机构,负责日常的工作,下设若干部,分别掌握组织、宣传及财务等方面的工作,而中国国民党则设立了中执会闭会后的常设机构中常会,笔者认为中国国民党中常会相当于俄共的书记处,但与其又有很大的不同之处。

从上述中常会与中政会关系的发展演变来看,中政会先于中常会而产生,孙中山在世时,创设中政会的目的在于形成一个核心权力机关,全面指挥党内事务,但是随着党内斗争的发展演变,中常会应运而生,中政会的职权得以遏制。二者的职权分工经历了从不十分明确到明确分工,中央政治委员会与中常会合并开会,称为中央政治会议,武汉时期,二者更是不分彼此,南京时期则是中政会则是延续此前二者合开的会议,说明国民党在初期“由党造国”的过程中,党政职能基本是一体的,但是在机构设置上,中政会始终是作为中执会的特设机关,隶属于中执会,其决议的法律及人事问题决议案,须呈中常会核准通过,作为代行最高权力机关的中常会发挥主导地位。

在短短的两年之中,中央权力斗争不断,人事更迭,主席制和委员制交替,蒋介石设立中常会主席,创设中央政治会议,任中央政治会议主席,另立南京国民政府,武汉方面则取消中常会主席,恢复设立中央政治委员会设置,改行委员制,提高党权,中常会对党政军行使最终的决议权。蒋介石复出后,中政会又恢复主席制。二者之间时而分工,时而合开会议,不分彼此,至最终明确分工,在二者关系的变更过程背后,隐藏着国民党内党统与继承权、党权、政权及军权之间的斗争与较量。

但是这一时期所最终确立的中常会与中政会的关系,此后在训政时期的运行模式基本没有改变,二者明确分工,中政会在法理上隶属于中常会。训政时期,中常会代行国民大会行使政权,成为代行国民党的最高决策机构,国民政府由国民党组成,向国民党负责,重要法律由国民党修改和解释。中政会是党的机关,指导国民政府施政,是党与政府之间的桥梁,它具体决策建国纲领、立法原则、施政方针、军事大计、国民政府委员,各院院长等人选,是训政时期的最高政治指导机关。这种运行方式是国民党作为执政党与国家政权机关之间关系的一种确定,即在党国体制下,实行以党统政的运行机制。

由于中政会职能的特殊性及国民党中央内部派系利益的争夺,中政会的地位曾一度显赫,这也反映出执政党在国家机器中的弱势,党未能似苏俄一般实现对国家的全面控制,孙中山以党治国的思想也随之变异。中常会和中政会二者源自苏俄,携带着西方分权制衡部分特征,在中国现实政治土壤的运行中,又夹杂着中国传统的人治色彩,成为中国

国民党特色的政治运行体制。

注释:

在王建科、刘守仁的《国民党“中政会”辨析》(《江海学刊》,1994年第4期)一文认为,尽管中政会和中常会曾两度联席会议,共同决定党政大计,尽管中常会曾一度名义上总揽党、政、军大权,但大部分情况下中政会和中常会是有明显分工的。王奇生在《国民党中央委员的权力嬗蜕与派系角逐》(《历史研究》2003年第5期)一文中认为,中央执行委员会在法理上本是国民党的最高权力机关,中常会则应是实际行使这一权力者。但在具体分工上,中常会只管党务,中政会主管政治。刘维开的《训政前期的党政关系(1928-1937)——以中央政治会议为中心探讨》(《国立政治大学历史学报》2005年第24期)一文提及二者的关系,他认为两会关系十分密切,中常委均为中政会委员,中政会的决议大多于会议结束后,送中常会备案,不受中常会的节制,运作上有相当大的空间。陈瑞云的《关于中政会在国民党中央体制中地位的探讨》(《史学集刊》2008年第4期)一文认为,中政会对中常会是隶属的关系,中常会是中执会的内部机构,是中执会的组成部分,是其核心,中政会是中执会的下属机构。

参考文献:

- [1] 荣孟源.中国国民党历次全国代表大会及中央全会资料[M].北京:光明日报出版社,1985.
- [2] 李玉贞.鲍罗廷在中国的有关资料[M].北京:中国社会科学出版社,1983.
- [3] 彭厚文.国民党中央政治委员会的演变述略[J].湖北大学学报,1993(4).
- [4] 张国焘.我的回忆[M].成都:四川人民出版社,1982.
- [5] 中国第二历史档案馆.中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录[G].桂林:广西师范大学出版社,2000.
- [6] 陈之迈.中国政府[M].上海:商务印书馆,1946.
- [7] 中国第二历史档案馆.中国国民党第一、二次全国代表大会会议史料[G].南京:江苏古籍出版社,1987.
- [8] 罗家伦.革命文献[G].台北:中国国民党中央委员会党史委员会,1984.
- [9] 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局译.苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议汇编[C].北京:人民出版社,1964.