

南京国民政府行政院成立的历史考察

刘大禹

[摘要] 南京国民政府行政院是基于孙中山糅合西方民主思想与中国传统政治所形成的独特制度理念的具体实践。皇权崩溃后权威缺失的政治环境是新生制度成长的土壤,五权宪法是该机构成立的理论前提。国民党完成全国统一都南京后,实行五权分立的训政制度,掌握国民政府最高行政权的行政院成立。行政院具有政治现代化的意愿,但受国民党政党组织与政治环境之局限,难以展现行政新气象。

[关键词] 国民党;行政院;训政制度

[中图分类号] K258 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-881X(2009)05-0619-06

辛亥革命后,孙中山依据中国之实情,借鉴欧美民主制度,试图改造与建设中国,形成了以五权宪法为基础的政治理念。国民党形式上统一全国后,实行了五权分立的训政制度。行政院成为国民政府最高行政机关,掌握了行政权。行政院形式上大体相当于英美国家的内阁及中华人民共和国之国务院,其机构的重要性是显而易见的。然而,国内外学术界极少对其进行考察,即便涉及五院制度时亦语焉不详。本文试图从行政院成立的理论前提入手,分析行政院成立前后政治主体的生成与文本制度的修订,反思该机构设立的初衷与实际存在的偏差,探讨民国制度变迁中传统与现代交织的特性。

一、皇权崩溃后的政治环境与新生制度的生成

波普尔(R. K. Popper)认为,一切政治问题都是制度问题,“我们需要的与其说是好的人,还不如说是好的制度”^[1](第481页)。一般而言,任何政治制度均建立在一定的社会背景之下,特定的社会环境会加速催生某一政治主体的生成,符合社会环境的政治主体亦会推动或改变政治制度。制度一方面可以根据不同环境的改变而改变,另一方面,也可以根据运用制度的人物如何而经常发生变化^[2](第2页)。从中国历史来看,不论是唐宋时期相对自由的政治环境抑或明清时期高度集权的政体均为时代之产物。一直以来,制度选择的争执体现于各种力量或历史关键人物的冲突与糅合之中,经济或政治精英的人格魅力及对政治发展的掌控能力成为政治选择与社会进程的重要因素。

在近代西学东渐及中国政治自身进化的影响下,由于洋务的操办以及变革图强的政治改革使人民增进了对西方政治制度的认识与了解,清末新政的客观效果与政权的日渐式微强化了人民对皇权的排斥感。伴随严复、梁启超等人对西方政治学说的介绍与官方五大臣的出国考察,主张宪政与自治的呼声日渐高涨。西方政治制度如议会制、内阁制等现代政制成为先进知识分子追捧的目标。

当皇权崩溃后,在西方民主政治思想的影响下,纷乱的政治环境呼唤新的政治主体的生成。不可避免的是,不论是高呼民主的革命者抑或拖着长辮的清廷遗老,为自身之生存均需选择能使其容纳的政治集团。饶有意思的是,民初的北京政府在袁世凯去世后,直、皖、奉等实力派虽以各式幌子争抢地盘,但大多情况下保持了总统制或内阁制。换言之,民初时期的政治理念内含一定形式的现代法制因素。然

而国内动乱的政治局面与列强环顾四周的现实给人民以深深痛楚,呼唤国家统一与秩序恢复成为必然趋势。由于皇权崩溃后政治权威的缺失,新政治主体只能在民主的口号下,实施一种能囊括各方实力派政治参与的制度模式,实力派之间的博弈决定了最终政治制度的选择与利益分配的比例关系。

在此过程中,孙中山的地位确立为中华民国的政治选择确定了一个基本前提。1906年孙中山在亲撰的《中国同盟会革命方略》中,将中国革命与建设划分为“军法之治”、“约法之治”、“宪法之治”三个阶段,“俾我国民循序以进,养成自由平等之资格,中华民国之根本胥在乎焉”^[3](第298页)。孙中山希望其所领导的政党在社会意识形态上保持相对先进性,指导民众逐步培养自治的根基,最终建立共和国家。孙氏对革命不懈追求的精神与展示的人格魅力以及中西合璧的“五权”设想,在众多具有革命或改良思想的政治人物或普通大众之中,影响日渐扩大。孙中山为首的革命党人通过长期努力,发展成为具有现代政党特性的国民党,它具备了一定的组织基石与明确的革命与建国纲领。以三民主义为旗帜的国民党,在各种政治集团的竞争中具有填补政治空间并充当政治主体的可能性,面临着如何整合政治资源,重建已被破坏的社会秩序,尽快完成国家统一,建立一种新的政治体制,成立一个新型的最高行政机构,完成制度转变的历史性使命。

二、民初政制的文本修订与国民党统一全国

民初的政治主体虽形态各异,然始终伴随着一定的文本规范。武昌首义后中华民国通过了《临时约法》,试图规范政治主体的行为与权力关系。此后制度文本被不断修订,机构设置逐渐具备了现代政府的雏形。在此过程中,以孙中山为首的革命党人一直坚持革命,不懈表达政治诉求,在苏俄的帮助下改组了国民党。国民党通过国共合作,成功进行北伐,完成了形式上的全国统一,担当了新的政治主体。从现实变迁言之,这种基于政党政治的文本制度规范,对此后训政制度的实施、中央政府的机构设置与人事安排有着重要影响。

民初政制的文本规范首先体现于《中华民国临时政治组织大纲》及其后的《临时约法》。1911年武昌首义后,12月3日,各省代表决议《中华民国临时政府组织大纲》共21条,确立临时政府为总统共和制,以南京为临时政府所在地。在《大纲》第3章第17条规定,“行政各部如左:(1)外交部;(2)内政部;(3)财政部;(4)军务部;(5)交通部。”依此大纲,临时大总统由各省都督府代表产生,有统治全国、统率海陆空军等大权,行政没有设统一的行政总长,没有设副总统,行政各部只有和军事密切相关的几个部门^[4](第877-878页)。然此时革命领袖大多流亡海外,值众多追随者无所适从之际,孙中山于12月25日自海外归抵上海,次日召集黄兴、陈其美、胡汉民、宋教仁、张静江、马君武、居正等人,商讨组织临时政府方案。1912年1月1日,孙中山宣布中华民国成立,就任临时大总统。1月3日,各省代表通过孙大总统所提的“中华民国临时政府中央行政各部及其权限法”。大总统据此提出九部总长名单,各部设次长一人,由大总统简任,勿须省代表会同意^[4](第920-921页)。临时政府所设各部分别是陆军部、海军部、外交部、财政部等九部。大总统权限极大,所任命的总长与次长,除副总统黎元洪为脱清军官外,总统府秘书长胡汉民、陆军部长黄兴、外交部长王宠惠、教育部长蔡元培及除汤寿潜外的诸次长均为同盟会会员,其他各部部长则为旧式官僚或立宪派人物。

显然,在中华民国临时政府的构建中,孙中山试图在一定的文本规范下,与各方力量达成某种妥协,尽量发挥同盟会的主导功能。然于现实观之,此举对政治发展至少产生了如下后果。其一,革命较多采取妥协方式,此后孙中山让位于袁世凯的政治妥协及蒋介石与各地方实力派的妥协皆视为一脉相承。其二,在民族主义不断高涨的情况下,激进青年易视国民党为革命不彻底之组织而缺乏参加的吸引力。不难想象,此后国民党的革命性已大打折扣,而缺少中坚组织及革命活力的国民党注定了革命与治国的坎坷命运。当然,笔者并非否认政治妥协的功用;相反,适当政治妥协在特殊时代亦能起到革命所未具备的功效。妥协往往是对既定立场、主张的某种退让,妥协是一种普遍遵循和经常使用的达成社会一致的重要理论与机制,可以通过各方的相互协商和谅解达到双赢或多赢的局面^[5](《序言》)。

在制度规制中，孙中山对民元政制的设想应当分权抑或集权同样涉及到革命党人的政治妥协问题。以政党政治为追求的宋教仁认为，面对中国各省纷纷独立的现状，中央有大权，国力乃可恢复，主张中央集权，建议改总统制为内阁制，以防野心者专制。胡汉民则认为内阁制纯恃国会，中国国会本身基础尤其薄弱，一旦受压迫，将无由抵抗，恐蹈俄国1905年后国会之覆辙。国会且然，何有内阁？因此他主张地方分权^[6]（第140-141页）。宋教仁主张中央集权的内阁制，胡汉民则主张地方分权的总统制。孙中山则主张于民治基础上成立万能政府，设想政与治相分离，政权交于人民，治权操之于政府。

然而，孙中山的政制理念并未轻易获得实践成功，短暂的临时大总统任期使他来不及充分试验。在南北议和的政治妥协中，2月13日，孙中山向临时参议院提出辞呈。15日，袁世凯当选为临时大总统。但孙中山主持通过了一部《临时约法》，3月12日正式公布，全文共7章56条。约法规定中华民国的政权采取“三权分立”原则，使袁世凯“以服从临时约法为服从民国之证据”。以国务总理和各部总长组成国务员，“国务员于临时大总统提出法律案、公布法律及发布命令使，须副署之”^[7]（第35号）。《临时约法》的最大特征在于变更临时政府组织大纲中的总统制为内阁制，故国务员辅佐临时大总统负其责任。按《临时约法》的规定，大总统仅一不负实际政治责任之元首。故该法“与其谓为制度之选择，毋宁认为基于人事之考虑”^[8]（第8页）。陈之迈认为，责任内阁制是对付一个不可更换的国家元首的最好办法，在当时已成为一种风尚。“袁就任后不再模仿美国的总统制模式了，而以法国的责任内阁制，革命者的意思是使袁氏居总统之位而无总统之权”^[9]（第7页）。孙中山希望通过具有法律效力的约法予袁以限制并尝试权力制衡，亦为追求宪政目标的表现。但借法律对袁世凯权力制衡的民主顿挫，让人怀疑民初政治构想的正确性，以至于短暂的皇权复辟现象竟于此后悔开二度。

尽管孙中山的政制设想对袁上任伊始尚有所牵制，袁虽未立即背离《约法》的基本政制主张，但总统权力却不断扩大，以实力为后盾的政治游戏规则在实力消长中改换门庭渐成常态。1913年10月31日通过的《天坛宪法》，明确了行政权、立法权、司法权所属的部门与职责，规定了“中华民国的立法权由国会行之”，“中华民国之行政权由大总统及国务员之赞襄之”，“中华民国之司法权，由法院行之”^[10]（第715-720页）。1914年5月1日，袁世凯公布《中华民国约法》，废止《临时约法》，设政事堂，取消国务院，下令废止以前的国务员官制。从袁在位的几年时间里，虽然大多情况下实行了内阁制，但以国务总理为中心的内阁更换太快，五年时间换了八个内阁！这一政治现象显示了民初责任内阁制的命运多舛。

此后袁世凯皇权复活试验迅速破产。不久，袁去世后的权力真空使民国政制选择面临更多困境，袁复辟皇权的触礁现实，已证实传统皇权体制不再适合中国。此后，民国的政治体制选择飘摇难定，长期未能形成具有绝对制衡力的政治权威。但期间的政治实践具有中国古代中央行政体制传承之下崇尚行政首领的专制、行政首领之下的部门分立特征，同时体现了依赖文本以规范政府部门构成的现代政府理念。

在袁世凯去世后相当长时间内，北京政府各实力派为控制中央权力争斗不休，为国民党在南方建立政权并逐步发展为全国性政治主体提供了契机。1921年，因北京政府不肯恢复旧国会，孙中山及国民党议员纷纷南下。5月5日，孙中山在广州举行就职非常大总统典礼，形成一个新的地方政权，与北京政府形成对峙局面。1924年1月，中国国民党举行第一次全国代表大会，改组国民党，确立“联俄”、“联共”、“扶助农工”三大政策，实行三民主义。大会确定了中国国民党全国代表大会为党的最高权力机关，但闭会时为中央执行委员会，中央执行委员会推定9至15人组织常务委员会，对中央执行委员会负责。1924年2月13日，国民党中执会举行第五次会议，通过《国民政府组织法》，规定了国家政权的基本形式。4月12日，孙中山公布《国民政府建国大纲》计25条。决定建设程序分三个时期，即军政时期、训政时期、宪政时期。宪政告成之日，即为建国大功告成之时。7月11日，根据孙中山的建议，国民党中央政治会议正式成立，并举行第一次会议，孙中山任主席，胡汉民、汪精卫、谭平山、伍朝枢、邵元冲为委员。

应当说，国民党的中央组织形态已初步具备了现代政党的特点，即有明晰的组织结构，有党的主义和政纲。不过，国民党的革命发展很大程度上依赖党魁孙中山的个人影响与人格魅力。1925年3月孙中山去世，国民党顿生首脑，派系斗争异常激烈，准权威人物为主导权力而施和纵连横之术，权威的替代者难

以在短期内生成,国民党唯有采用合议制,并尽量容纳更多的政治精英与旧式官僚。1925年7月1日,国民党在广州成立中华民国国民政府,宣布新政纲,设置委员16人,确立了以党治国的原则,汪精卫任国民政府主席与军事委员会主席。此后,国民党在处理廖仲恺遇刺事件与中山舰事件时,汪、胡出走。国民党中央政治委员会和国民政府举行联席会议,推举谭延闿任政治委员会主席,蒋介石任军事委员会主席。蒋在国民党内后来居上,但仍无法填补孙中山去世后遗留的政治真空。美国一位学者谈到,“孙中山的去世留给党的是一份分歧与混乱的遗产,党内包括保守分子和共产党人,商人和劳工,军人和学者,这些身分互不相同的成员,他们只是凭着含糊的三民主义原则聚集在一起”^[11](第1页)。

尽管国共合作的北伐取得了重大成功,然而两党关系旋即破裂,广州国民政府分裂为汪精卫主政的武汉政府与蒋介石主政的南京政府。1927年4月18日,国民政府定都南京。蒋介石经历了短暂的下野后,很快于1928年1月复任国民革命军总司令职。2月9日,蒋以总司令名义与身分第二次誓师北伐,以“打倒张作霖、统一全中国”相号召,北伐很快宣告结束。1928年8月8日,国民党二届五中全会在南京开幕。8月10日全会决议,依据《建国大纲》逐步设立行政、立法、司法、考试、监察五院,行政院下设内政、外交、军政、财政、教育、交通、工商、农矿8个部。五院设立之次序,由中央执行委员会常务委员会议决定之^[12](第533-534页)。

从上考察不难发现,由中国同盟会发展来的国民党在皇权崩溃后权威缺失的政治环境中不断表达内含民主因素的政治诉求,扩展为了一个全国性政党,逐步充当了新的政治主体。但其政权建立伊始因孙中山的去世导致党内权威缺失,党内派系纷争不断,大革命后期的“清共”失去了更多的支持者。作为新政治主体的国民党在支持者尚有较大欠缺之下,易于以推行民主政治为名,采政治妥协方式,尽快结束革命进程为实。因而,国民党标榜推行民主政治,采取五权宪法,为恢复秩序与构建新型政制,拥有军事动员能力的潜在权威人物与民主宪政的忠实崇拜者之间不可避免会发生观念的碰撞与主导权力之争。如此则导致了政党组织的涣散,又因党魁较长时间的缺位,政党权威难以尽快树立。

三、行政院成立:基于五权分立的训政制度

在民初政党政治的政治环境中,国民党最终完成了全国的统一,对孙中山制定的五权宪法进行了具体的实践,这就是以权能分立为前提,以五院分享治权为特征的训政制度。行政院成为了掌理行政权的最高行政机关。

如前所述,由于国民党党魁的缺位,党与政府内部党、政、军的权力分配与权力制衡成为制度难题。在蒋、汪、胡三人之间,胡汉民以孙中山的继承人自居。6月3日胡致电国民政府主席谭延闿,向即将召开的国民党二届五中全会提出建议案,包括“政治会议纲领”及“国民政府组织纲领”两大项。主要原则是:(1)以党统一,以党训政,培植党政深厚之基;(2)本党重心,必求稳固,党应担负训政之全责,政府应担负行政之全责;(3)以五权制度作为训政之规模,期五权宪政最后之完成^[6](第427页)。胡提出立法院的人数为49人至99人,行政院为14人至24人,其余院均为5至9人,在《国民政府组织纲领》中规定“一切重大问题都由立法院决定,惟不涉实施行政事务,而交由行政院执行”。胡也提出,“立法院可以指定下属各委员会的委员长和委员,行政院各部部长及次长都要由政府任命。”胡的意思很明确,试图使立法院居于其它院之上^[13](第118页)。

1928年9月15日,胡发表《训政大纲提案说明书》:“国民政府组织的全部精神,基于五权制度的原则,其与政治会议及五院间关系,连锁相通。”“立法院与其它各院,应有互相的密切关系,以完全适应五院统一与分工发达原则的要求”。胡汉民对制度的说明中谈到,“政治会议为全国训政发动与指导机构,但非处理党务机关。对于政府,为其根本大计与政策方案所发源之机关,也非政府本身机关之一。”“国民政府需有其五院汇集之枢纽。否则五院不相连属,势必引起事权上的冲突。故以政府常务委员分任五院院长。指定常务委员一人为政府主席。”^[14](第3版)胡汉民的理论,“强调了国民党在国家政治生活中的绝对领导地位,既适合国民党的统治需要,又附源于孙中山的建国思想,故在国民党内受到普遍的

欢迎”^[15]（第218页）。1928年10月3日，国民党第172次中央常务委员会会议召开，通过并公布《训政纲领》共6条。基本内容为：（1）训政时期由中国国民党全国代表大会领导国民，行使政权；（2）大会闭会时，以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之；（3）依照总理的《建国大纲》所定的选举、罢免、创制、复决四种政治权利，应训练国民逐渐推行，以立宪政之基础；（4）将治权分为行政、立法、司法、考试、监察五项，付托国民政府总会而执行之，以立宪政民选政府之基础；（5）指导、监督国民政府重大国务的施行由中国国民党中央执行委员会政治会议行之；（6）中华民国国民政府组织法修正及解释由中国国民党中央执行委员会政治会议议决行之^[16]（第590页）。《训政纲领》规定了国民政府党政关系与政府构成的具体形式，但与胡汉民的设想并非完全一致，并未确定立法院凌驾于其它各院的地位。

同日，国民党中央常务委员会制定并通过了由戴季陶、胡汉民、王宠惠起草的五院制的《中华民国国民政府组织法》。其中规定了“国民政府总揽中华民国之治权”，“国民政府以行政院、立法院、司法院、考试院、监察院五院组织之”，“行政院为国民政府最高行政机关”，“行政院关于主管事项得提出议案于立法院”。组织法还规定，由国府委员组成国务会议，负责处理国务，并调解五院之关系，由国民政府主席担任会议主席，公布法律，发布命令，经国务会议议决，由国民政府及五院院长署名行之^[17]（卷1）。《国民政府组织法》是行政院的组织构成与权责规定的立法来源与依据。

10月8日，国民党中委会决议，任蒋介石、谭延闿、胡汉民等16人为国民政府委员；任蒋介石为国民政府主席，谭延闿为行政院长，胡汉民为立法院院长，王宠惠为司法院院长，戴季陶为考试院院长，蔡元培为监察院院长。10月18日国民党中常会议决，任命了五院各副院长及国民政府其它国府直属机关最高长官。10月26日，国民政府通过《国民政府训政时期施政宣言》。宣言声称，目前军政时期已经结束，训政时期已经开始。训政时期由中国国民党“代行政权，而以治权授之于国民政府”，并由中国国民党“为之制定其组织，设立五院，分负责任”^[18]（第130页）。训政之前提必在社会之安定，欲社会之安定必先从事于肃清乱源，统一军政^[19]（第3页）。

训政时期的行政制度，规定由行政院掌理最高治权，国民党训政的意志通过行政院得以贯彻执行。1928年10月22日，国民政府公布《行政院组织法》。行政院设内政、外交、军政、财政、农矿、工商、教育等十个部，另有建设、蒙藏、侨务、劳工、禁烟五个委员会^[20]（卷4）。然而，南京政府能直接控制的省份并不多，意味着中央政府尚未建立政府权威，预示着中央政府与地方政府的关系处理极为微妙。此后，实力派新的和纵连横不可避免，最高行政机构行政院成为了衡量政治发展与制度变迁的晴雨表。

四、结 论

行政院的成立是基于孙中山糅合西方民主思想与中国传统政治所形成的五权宪法政制理念的实践结果。因孙中山为首的革命者的不懈努力，所成立的同盟会发展为现代性政党国民党。在国共合作的基础上，国民党北伐进展顺利。此后完成统一，定都南京，实行五权分立的训政制度，行政院成了国民政府最高行政机关。这种制度具有现代政治的某些内核。萧公权曾认为，“现代政治至少包含两个要点即民主化和制度化。凡是真正民主化的政治必是制度化的政治。民治与法治是相依为命的”^[21]（第215页）。从行政院成立的历史考察可知，它体现了新的政治主体国民党试图通过制定与完善制度，规范行政机构的组织与权力约束，具有现代政治制度化的发展趋势。

然而，由于派系政治的盛行，行政机构的制度与人事缺乏稳定性。政治稳定的缺失呼唤着能促使政治稳定的政治手段之产生。在制度权威未能形成与政党权威存在严重挑战时，个人集权被政治主体作为稳定政治的首选与应付内外危机的武器。而个人权威在建立过程中常常遭遇民主政治的冲击，出现严重的政治内耗，政府威信难以快速形成，因而行政院也难以于短期内展现行政新气象。

[参 考 文 献]

- [1] [英] 波普尔:《猜想与反驳》,傅季重等译,上海:上海译文出版社 1986 年版。
- [2] [日] 佐藤功:《比较政治制度》,刘庆林、张光博译,北京:法律出版社 1984 年版。
- [3] 《孙中山全集》第 1 卷,北京:中华书局 1981 年版。
- [4] 《中华民国建国史》,台北:国立编译馆 1985 年版。
- [5] 龙太江:《论政治妥协——以价值为中心的分析》,武汉:华中科技大学出版社 2004 年版。
- [6] 蒋永敬:《胡汉民先生年谱》,台北:中国国民党中央委员会党史委员会 1978 年版。
- [7] 《临时政府公报》第 35 号,1912-03-11。
- [8] 钱端升等:《民国政制史》上册,重庆:商务印书馆 1946 年版。
- [9] 陈之迈:《中国政府》一,重庆:商务印书馆 1944 年版。
- [10] 章伯锋、李宗一:《北洋军阀》第 1 卷,武汉:武汉出版社 1989 年版。
- [11] [美] 帕克斯·M. 小科布尔:《江浙财阀与国民政府(1927—1937)》,蔡静仪译,天津:南开大学出版社 1987 年版。
- [12] 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央委员会资料》上册,合肥:安徽教育出版社 1994 年版。
- [13] 赵立人:《析胡汉民与蒋介石的合作及约法之争》,载《广东社会科学》2005 年第 1 期。
- [14] 胡汉民:《训政大纲提案说明书》(续),载《中央日报》1928 年 9 月 17 日。
- [15] 周聿峨、陈红民:《胡汉民》,广州:广东人民出版社 1994 年版。
- [16] 中国第二历史档案馆:《国民政府政治制度档案史料选编》上册,合肥:安徽教育出版社 1994 年版。
- [17] 《国民政府组织法案》,南京:中国第二历史档案馆藏,全宗号十二(6)。
- [18] 孔庆泰:《国民党政府政治制度史》,合肥:安徽教育出版社 1998 年版。
- [19] 邵元冲:《训政的意义与实行》,载《建国月刊》训政特刊,第 31、32 合刊,1928-12-20。
- [20] 《行政院组织法案》,南京:中国第二历史档案馆藏,全宗号十二(6)。
- [21] 萧公权:《政治上最后的胜利》,载《迹园文录》,台北:联经出版事业公司 1983 年版。

(责任编辑 桂 莉)

Historical Survey on the Establishment of Executive Yuan of Nanjing National Government

Liu Dayu

(School of Law, Hu'nan University of Science & Technology, Xiangtan 411201, Hu'nan, China)

Abstract: The Executive Yuan was based on the concrete practice of Western democratic thoughts and Chinese traditional political factors. The unique political idea was formed through Sun Yat-sen. The political environment after the missing of imperial authority was the soil in the new system, and Sun Yat-sen's "Five-power Constitution" was the theoretic premise. After united China and made Nanjing the capital, the Political Tutelage (Xunzheng) system based on the idea of "Five-power Constitution" was established by KMT, and then, the Executive Yuan, as super administrative authority of the National Government, was formally founded. Executive Yuan had elements of political modernization, but by the limitations of party organization of KMT and political situation, it was difficult to show new action.

Key words: Kuomintang (KMT); the Executive Yuan; the Political Tutelage (Xunzheng) system