

论胡汉民与国民政府公务员惩戒制度

刘 影 虹

[摘 要] 胡汉民是南京国民政府训政体制的主要制定者,他在国民政府惩戒制度制定中力图糅合中西政制,确立了公务员惩戒制度的党治原则、监察与惩戒分属制度,引入了现代法治的一些基本规范,使国民政府惩戒制度最终成为一个充满矛盾的制度,但使中国政治朝现代化迈进了一步。

[关键词] 胡汉民;国民政府;公务员惩戒制度

[中图分类号] K258 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2009)05-0614-05

1928年8月,国民党二届五中全会通过了“政治问题决议案”,决定训政时期应逐渐实行政、立法、司法、监察、考试五院制^[1](第535-536页)。于是,一种新的国家行政体系开始建立。其后,胡汉民主持立法院,完成了各行政机构组织法和大量实体法的制定。在这个过程中,胡汉民在南京国民政府时期的政治制度(包括公务员惩戒制度)的建立、形成中发挥了极其重要的作用。20世纪80年代后,胡汉民的研究渐次走向深入,对于胡汉民与训政体制的关系,论者普遍认为胡汉民对南京国民政府训政体制的形成起到直接的推动作用。公务员惩戒制度作为南京国民政府训政体制的一部分,以往学者多从行政学的角度,集中研究这一制度下的机构组成、职能、效用等方面^①,但目前尚未见专门探讨胡汉民与南京国民政府公务员惩戒制度关系的研究,本文从这方面做一尝试,以求教于方家。

一、胡汉民确立了惩戒制度的党治原则

胡汉民长期追随孙中山先生进行革命,是孙中山先生的重要助手,又是三民主义的主要宣传者,国民党内普遍认同其为孙中山的继承人^②,胡汉民也以自己是孙中山思想的权威解释者自居。无疑,胡汉民接受了孙中山的社会渐进发展的原理,认同新政权的发展要按照建国三程序,即北伐成功后,中国社会应该由军政时期进入到训政时期,党以保姆的身分训导人民。对于训政这一种没有先例的设想,孙中山的预想不免失之过粗,而胡汉民则把这一思想做了实践层面的阐发,使之更具操作性。

胡汉民认为:“时间,空间,事实,是法律所赖以存在的条件”,因而,他没有完全照搬孙中山的思想,而是把孙中山设想的在宪政时期实施的五权制提前到训政时期。他强调党治的历史意义,“其实现在的五院制,与将来宪政时期的正式五院不同。……将来宪政时期的五院,是完全分立;我们假如不在训政时期先有试行五院的预备,将来到宪政时期,骤然行起那种分立的五权来,一定不行。”其具体做法是:“现在是以党建国,以党治国,乃由党授政权于政府,使分别组织五院,而仍然合起来成为一个国民政府”^[2](第530页)。胡汉民对五院制的修正,一并牵动着惩戒制度。当胡汉民倡导的“以党统一,以党训政”的思想在惩戒方面衍生时,党治对吏治的重要性得到强调:“党治下的官吏与非党治下的官吏其区别究竟如何?非党治下的官吏仅负着对人民一方面的责任,而党治下的官吏除掉对人民负责以外,还得对党再负一重责任。官吏不守法纪,不负责任,在人民面前可以马虎过去,在党面前断断马虎不过去!”以

此为出发点,胡汉民主张党具有对官吏进行监督和惩戒的权力,“党一定要代替人民,对于不守法纪,不负责任的官吏,加以严重的处罚。平时党一定要代替人民,对于所有的官吏,严加督责”^[2](第1017页)。

胡汉民在惩戒制度的安排上贯彻了“以党训政”的思想,即把惩戒制度置于国家政治体制党治化的机制中。在胡汉民主持建立的训政体制中,国民党通过中央政治会议掌控国家立法权、最高决策权和人事权,建立了制度化的党治输入管道,还通过党的中央领导人兼任行政要职建立起非制度化的党治输入管道^[3](第155页)。惩戒制度作为整个国家政治体制中的一部分,它在胡汉民主持下的制度建构中保证了党治输入管道的通畅:从惩戒制度的合法性来说,其确认的基石,如《中华民国国民政府组织法》、《弹劾法》、《公务员惩戒法》、《公务员惩戒委员会组织法》等一系列法规均由中央政治会议执行委员会通过,始颁布实施;从人事安排来看,按1928年10月25日,国民党中常会通过的《中央政治会议暂行条例》,明确规定了中央执行委员会的权限包括确定国民政府委员、五院正副院长及委员、各部部长、各委员会委员长人选,而1932年3月15日修正的《中华民国国民政府组织法》第37条款规定:“公务员惩戒委员会委员长得由司法院副院长兼任”^[4](第154页),这就是从制度上明确规定了惩戒机构的行政长官由国民党中常会任命;而在各种惩戒机构设立、归属、权限等重要方面,也均由国民党中常会确立。可见,胡汉民主持建立的惩戒制度带有浓厚的党治色彩。

二、胡汉民确立了监察与惩戒分权原则

胡汉民在最初设定公务员惩戒制度时,把惩戒权置于监察院下。在发往国民党中政会议的《训政大纲》提案中,胡汉民把关于国民政府组织纲领的第二十五条设想为:“监察院设都察司、惩戒司、审计司。”^[5](第583页)此时,胡汉民没有把过多的精力放在惩戒制度上,在训政大纲的说明书中,甚至于没有更多关注到监察制度:“最后所当提明者为考试、监察两院之职权。……至若全国公职人员之监察,财务出纳之审计,其需要尽人能言之,不俟赘辞。”^[5](第588页)可见,在这粗略的构思中,胡汉民是把惩戒权限放在监察院。

当此际,胡汉民对于五院的建构偏重于行政、立法和司法三院,其中又以行政、立法为重。胡汉民歪曲地借用了孙中山的“权能区分”思想,企图建立一个“立法院有权,行政院有能”的政治架构。即“国府常务委员及各部部长,均为立法院当然委员”^[6](第118页),立法院对各院、各部之提案,有讨论决定职权,立法院决议的方案,交由国府常务委员以国民政府命令公布之,总之,胡汉民力图把立法院建构成决策机关,决定一切重大问题,只是“不涉实施行政事务”,把行政事务交由行政院执行。同时,胡汉民还设想立法院可以指定下属各委员会的委员长和委员,而其它四院所属部、委的行政长官却要由国民政府任命^[5](第581页)。此种构想就是由国民政府统管行政事务,而国民政府又为立法院所统管,这样,立法院成为国家权力中心,而不仅是国家权力中的一端。

这种主张当然不为各方政治力量接受。1928年8月11日,国民党二届五中全会通过训政时期五院应逐渐实施决议。在胡汉民缺席的情况下,大会虽然决定按照建国大纲,设立行政、立法、司法、考试、监察五院,但这五院的权限和相互关系已经与胡汉民的构思相去甚远,没有支持他的“立法院有权,行政院有能”的主张。

不久,胡汉民回到国内,与蒋介石达成了合作的共识,没有实力的胡汉民出任立法院院长,他寄希望于控制立法,企图通过制定法律,重新建立行政行为的规则,实现其对政治体制的规划,从而控制行政权力。他讲得明白:“训政时期最要将党、国民、政府三方面的关系、地位搞清楚。至于法,事实上所需要的,是所谓约法或宪法中最要紧的一部分——政府组织法。”^[7](第953页)当然,各方势力也对规则制定的作用了然于胸,在《中华民国国民政府组织法》草拟中,各方势力进行激烈角力,都力图在国民政府的组织建构中获得有利于己的方案。胡汉民把各院长和行政院各部长纳入立法院当然成员的主张受其它方反对,参加《中华民国国民政府组织法》草拟的蔡元培就公开表示:“惟立法院规定各院长及行政院所属部长为当然成员,则行政官吏同时复有监督之权,此层似若混合。”^[7](第306页)最终,胡汉民设想的

“立法院有权, 行政院有能”的政治架构最终未能实现。

当集权于立法院的希望失败后, 胡汉民改弦易张, 转而强调分权和权力制衡。1928 年 10 月 3 日通过的《中华民国国民政府组织法》第三十三条规定:“司法院为国民政府最高司法机关, 掌理司法审判、司法行政、官吏惩戒及行政审判之职权。”第四十一条规定:“监察院为国民政府最高监察机关, 依法律行使左列职权: (一) 弹劾; (二) 审计。”^[5] (第 581 页) 这样, 惩戒权既不归属于行政院, 也不归属于监察院, 而是归于司法院。这种设置既不同于当时西方将公务员惩戒权归属于行政权或立法权, 也与五院制中监察院仿效的中国传统御史制度不同。对于把弹劾与惩戒权分两处, 胡汉民分别针对西方现代政治体制和中国传统政治制度的不足做了说明, 他指出实行议会制的国家, “内阁以外的官吏, 其监察权都付托于行政长官。如此很容易发生一种毛病, 就是中国人所谓‘官官相护’, 以行政官监察行政官, 终于监察得不澈底。”这无疑复述了孙中山主张在三权外, 单独设置监察权的理据。同时, 他又指出若模仿中国传统的御史制度, “监察委员可以弹劾, 同时并可以审判人, 这样, 某人一被弹劾, 不问是非曲直, 都受相当的处分”^[2] (第 532 页)。胡汉民对弹劾权和惩戒权不分的担忧, 从一定程度上说, 所用的理据吻合了检审分立的原则, 符合了现代追求司法独立的时代潮流。这种堂而皇之的理据, 成功使胡汉民的分权主张变成制度, 南京国民政府最终将公务员惩戒权归属司法院, 独立于监察院外。

三、胡汉民在惩戒制度中引入现代法治的规范

胡汉民在惩戒制度中引入现代法治的理念, 不仅用于惩戒权的归属, 更为惩戒制度引入了法治的一些基本规范。

首先, 胡汉民在惩戒制度中确立法律职业化制度。我国两千年的司法史一直没有使司法职业化, 而且通过科举考试的形式选任官员。由于缺乏从司法过程中得以发育和成长的法律知识, 他们经常是用所谓天理人情作为依据对纠纷作出裁判, 天理与人情的高度不确定性导致决策者可以翻手为云, 覆手为雨。而中国的监察御史制度甚至允许御史“风闻”弹劾^[8] (第 67 页), 即不要求弹劾者以事实为依据来提出弹劾案。胡汉民对这种制度有感性的认知, “而且事实上监察委员不一定懂得法律”, 如果被弹劾者“并未违法, 而监察委员却一定认为他违法, 弹劾而不懂法, 犹可言也。如果裁判而不懂法, 更不如不监察之为愈了”^[2] (第 541 页)。胡汉民既然不会改变五院制, 那么他除了强调检审分立, 将弹劾权和惩戒权分属不同机构外, 在惩戒制度中确立法律职业化也就成为一种有效的弥补措施。因而, 在《公务员惩戒委员会组织法》中规定: 担任委员者要对政治、法律有深切的研究^[9] (第 7 页)。

其次, 胡汉民还对公务员惩戒和职务犯罪的关系进行了思考, 他认为广州民国政府时的官吏惩戒委员会规定的先对职务犯罪的官吏进行惩戒, 才送法院审理是不妥当的, “因为法院可将监察院对于官吏的弹劾案判决无罪, 便无异撤销官吏惩戒委员会对于官吏所施的处分, 这样, 法院却可成为官吏惩戒委员会的上级审判机关, 而所谓监察院的弹劾权, 便等于初级法院的检察官了。”因而, 胡汉民认为“以为关于监察院对职务犯罪的弹劾案, 应该直接向最高法院或大审院提出, 如果最高法院或大审院证明弹劾的官吏没有犯罪, 弹劾案才能根本撤销。这样似乎比较公平, 在职权上, 也免得发生疑问”^[2] (第 546-547 页)。在这种思想的指导下, 立法院制定颁布的《公务员惩戒法》就规定: 对于惩戒案件中有刑事嫌疑的遵循刑事优先原则^[9] (第 19 页)。

再次, 胡汉民建立了对公务员司法救济的规定。为了体现司法独立及由此给予公务员公平、公正地面对惩戒, 胡汉民主持制定的《公务员惩戒法》中, 有专门对公务员司法救济的规定: 有关部门将移付惩戒案件送达指定惩戒委员会后, 相关惩戒委员会一方面自派人或委托相关的行政、司法机构进行调查, 一方面缮具一份移送文件给被付惩戒人, 让其在指定的时间内提出申辩, 甚至到场接受质询。至于有被付惩戒人没有按照指定的时间提出申辩或不遵政令到场聆询者, 指定惩戒委员会即视其放弃权利, 迳为惩戒之决议^[9] (第 19 页)。这种对被付惩戒人给予一定申辩权利与机会的规定, 避免了冤案的出现。

虽然, 胡汉民引入了现代法治的一些基本规范, 但这些并不在于其服膺于法治的理念, 值得注意的

是对于控辩双方各说各词时，惩戒机关不是要求双方增补证据，而是依赖于自查或委托查询的证据为裁决依据。胡汉民强调检审分立，把惩戒机构从弹劾机构分立出来，然而，又赋予惩戒机构拥有自查证据的权利，检审分立的精神就荡然无存了。这也就为惩戒机制的失效埋下了伏笔。

四、胡汉民确立的惩戒制度的现代审视

一种政治思想要变成现实中的制度，既有各利益集团讨价还价、相互妥协，同时，各种制度也有其自身发展的必然性，远非思想的构思者所能左右，可以说，任何制度都是合力的结果。胡汉民力图糅合中西政制，一方面服膺于五权宪法，另一方面又强调党作为保姆的作用。这两种政制的整合，产生了以五院构成的国民政府为施政的前台、以国民党政治会议为后台的政治制度形式，它获得各政治利益集团的认可。但这两种政制包含着不同制度实质。五权宪法强调分权、制衡和法治。训政强调党作为保姆，导致党缺乏制衡和监督机制，也容易令人凭借党中央机构形成人治格局。这两种不同制度实质的矛盾在发展中必然越来越尖锐，胡汉民的训政体制建构，就陷入了这种困境。

以建立惩戒制度而言，胡汉民引入了法治的理念，强调法治者的专业性；强调弹劾和惩戒的分权和制衡；强调依法惩戒，这符合了现代法制文明的趋势。然而，当胡汉民主张的党治在惩戒这一领域中延伸时，法治的规则受到党治权威的漠视。1928年10月3日，五院制的国民政府组织法公布后，国民党中央立即筹备成立了行政、立法、司法三院，虽然也规定了“限期成立监察院，实行监察职权”^[1]（第919页），但直到1931年2月，监察院才正式成立。1931年6月8日，《公务员惩戒法》、《公务员惩戒委员会组织法》两部与公务员惩戒相关的法律公布，而惩戒机关仍是成立无期，出现了有弹劾无惩戒的脱节。直到1932年4月18日，中央公务员惩戒委员会成立，才有了专门的惩戒机构施行惩戒职能。党治权威还体现在国民党是权力的来源，它凌驾在行政机关上。按《公务员惩戒法》第十条规定，监察院认定应付惩戒者，按官员等级移送不同惩戒机关：“被弹劾人为国民政府委员者送中央党部监察委员会；被弹劾人为前款以外之政务官者送国民政府；被弹劾人为事务官员公务者送惩戒委员会。”^[10]（第19页）这是依据权力产生路线而形成的必然制度，也就是说，在训政体制下，党选官员向党组织负责，一般行政官员向行政部门负责，这在制度的形成中也不算例外，问题在于训政体制使部分人凭借党中央至高无上的权威形成特权，在惩戒上就享有了特权^③。

法治在特权社会中只能是装饰，离法治越远，重回道德怀抱的渴望就越大。在南京国民政府贪污成风中，胡汉民是公认的比较清廉的官员^④，也是克己奉公的典范^⑤，胡汉民重视吏治，“任何国家，不问国体如何，政体如何，官邪是必须扫除，而廉洁政府是必须具备的”^[2]（第538页）。遗憾的是，胡汉民精心建构起来的公务员惩戒制度并没有对南京国民政府拖沓、贪腐的官员形成镇慑。当南京国民政府一再下令整顿官员纪律时，胡汉民曾不禁大声质问：“然而现在离发布这两个命令之时，已经月余了，服务人员泄沓、偷懒、割裂、纷歧的恶习，都已经除去没有呢？命令里所指陈弱点，都已经矫正没有呢？”可惜，作为一个制度的制定者，胡汉民对于出现的问题没有从制度的层面去思考，而是重新滑回到道德的批判，“如果没有，那不是命令之无灵，简直是人心之已死。”因而，胡汉民大声疾呼：“兄弟站在同志的立场，不能不竭诚箴劝，希望一切在政府服务的官吏与军人，有真实的深刻的自觉！”^[2]（第1078页）胡汉民的初衷也有法治理想的追求，最后却落入了人治理念的窠臼，这就不禁令人想起何廉对蒋介石的评价：“最后我开始认识到，他（注：指蒋介石）认识人，也懂得用人，但是他不懂得制度和使用权度。”^[11]（第117页）胡汉民与蒋介石在制度设想上分道扬镳，胡汉民醉心于法律制度设计，然而，当法治不是目的，而是手段时，他们在人治的政治文化传统中就殊途同归了！在胡汉民的主持下，国民政府公务员惩戒制度最终成为一个充满矛盾的制度，其成效也就值得怀疑了。不管怎样，作为主要的倡导和制度建构者，胡汉民促进了国民政府惩戒制度朝法治化方向迈进，推动了国民党政权率先由军阀政治走向政党统治，完成了中国政治现代化中重要的一步。

注 释:

- ① 如陈之迈:《中国政府》,上海:商务印书馆,1946年。陈之迈:《公务员惩戒制度》,北京:《社会科学》,1936年,第1卷第2期。吴绂征:《公务员惩戒》,上海:商务印书馆,1940年版。
- ② 蒋介石在“宁粤对峙”时就曾无奈地告诫国民党员:“切忌为无汪、胡即不成党之奇言所惑也”。《事略稿本》,1931年6月19日,蒋档。文物图书。金以林:《从汪、胡联手到蒋、汪合作——以1931年宁粤上海和谈为中心》,载《近代史研究》,2004年第1期。
- ③ 国民党中央会针对顾孟余弹劾案,在1934年7月11日通过了《关于监察院弹劾案等三项办法》,规定中央政治会议有权对政务官的惩戒处分予以复核。也就是说在中政会有关系的人员在惩戒中会被从轻,甚至免于处罚。参见张皓:《派系斗争与国民党政府运转关系研究》,北京:商务印书馆,2006年版,第247-254页。
- ④ 邹韬奋认为胡汉民有风骨,“无丝毫产业之购置”,载《生活》第6期,第12卷,1936年3月4日。
- ⑤ 邹鲁:“自先生入都数年,即坐镇中枢,埋头苦干,从未离都门一步……,其勇于负责之精神,实为他人所莫及。”载黄季陆主编:《革命人物志》,台北:国民党中央党史资料编纂委员会,1969年版,第305页。

[参 考 文 献]

- [1] 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册,北京:光明日报出版社1985年版。
- [2] 胡汉民:《胡汉民先生文集》,台北:中央文物供应社1956年版。
- [3] 王奇生:《党员、党权与党争——1924—1949年中国国民党的组织形态》,上海:上海书店出版社2003年版。
- [4] 荣孟源:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册,北京:光明日报出版社1985年版。
- [5] 孔庆泰:《国民党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。
- [6] 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。
- [7] 蔡元培:《关于国民政府组织法草案问题的谈话》,《蔡元培全集》第六卷,杭州:浙江教育出版社1997年版。
- [8] 高一涵:《中国御史制度的沿革》,上海:商务印书馆1930年版。
- [9] 《立法院公报》第40期,1932年8月,“法规”类。
- [10] 《立法院公报》第31期,1931年7月,“法规”类。
- [11] 何 廉:《何廉回忆录》,北京:中国文史出版社1988年版。

(责任编辑 桂 莉)

On Hu Hanmin and the Official Discipline System of National Government

Liu Yinghong

(History Department, Maoming College, Maoming 525000, Guangdong, China)

Abstract: Hu Hanmin was the chief maker of the Nanjing National Government's Instruction System. In the making of the National Government Discipline System, he combined the Chinese political system with the western one, set up the party-governed principle and separated supervision and discipline for the Official Discipline System, and introduced some basic standards of modern legal system. Finally the National Government's Instruction System became contradictory, which made Chinese polity step forward towards modernization.

Key words: Hu Hanmin; the National Government; the Official Discipline System