



私立東海大學歷史學系碩士論文

指導老師：呂芳上 教授

抗戰時期行政三聯制的推動與檢討

研究生：林瑾芬

中華民國一〇四年七月

目錄

第一章 緒論.....	01
第二章 行政三聯制的奠基.....	08
第一節 行政改革運動的背景.....	08
第二節 行政效率運動的展開.....	12
第三節 行政效率運動的成果.....	17
小 結	19
第三章 行政三聯制的推行.....	20
第一節 戰前的行政改革預備.....	27
第二節 行政三聯制的內容.....	30
第三節 行政三聯制的指導監督機關.....	38
第四節 行政改革的推動者——甘乃光.....	48
第五節 行政三聯制實施的必然性.....	53
小 結	55
第四章 行政三聯制實施的困難.....	56
第一節 執行過程中的阻礙——地方基層的黨政相爭.....	56
第二節 「行政三聯制」的檢討.....	68
第三節 國民政府的「政治治理」.....	79
小 結	90
第五章 結論.....	91
徵引書目.....	95

摘要

本文關注的是抗戰時期的以行政三聯制為手段所進行的政治治理。1940年抗日戰爭中，國民政府發起了名為行政三聯制的行政改革，其選在國家烽火當口成立，其背後的動機與目的，以及運行過程中所產生的困境，筆者試圖透過行政三聯制的推行來回答這些問題。

在章節的安排上，本文除了緒論與結論之外，全文共分三章，分別討論中國行政上的弊病及行政效率運動的展開、戰時行政改革的緣起以及行政三聯制之內涵，最後則是行政改革的困難與成效檢討。第二章以抗戰前由南京國民政府發起的行政效率運動為主軸，說明中國政治上種種積弊，以及在西方行政學風潮的影響下，由多位海外歸國學者進行的效率提升運動。此運動對於行政效率提升的成效雖然有限，卻為中國奠定了近代行政觀念基礎，由重慶國民政府進一步具體實行於政府政策中。

第三章以「行政三聯制」為核心，分點敘述其內容、監督指導機關、運行方式，並以其發想人甘乃光的主張出發，試論抗戰時期此一行政改革運動實施的必然性。由於甘乃光對於西方行政效率的研究和主張，與蔣中正對於中國政制和科學精神不謀而合，加之兩者皆將行政效率提升視為政治陋習改革的根本辦法，因此儘管在行政三聯制實行之初就有人才網羅不足、提供建言之強制性不足等問題的發生，但在蔣中正的主導之下，行政三聯制仍熱烈地展開了。

第四章從行政三聯制推行過程中的種種困難，討論國民政府政治上的缺失，以及蔣中正試圖進行著「政治治理」。行政三聯制的實行有賴各階層機關的配合與協助，然而在基層卻面臨黨政機關的相互爭權，不只造成政令無法確實實行，更導致強調密切聯繫的行政三聯制的無法運行。加上戰爭時期瞬息萬變的局勢、交通困難等變動因素，「行政三聯制」制度本身也無法完整落實。而蔣中正希望藉由行政三聯制所進行的政治治理，其理想和計畫在某中程度上得到實現，也可由蔣中正面對反對行政三聯制的意見時的反應，可看出蔣中正對於制度的決心、信心與權力的不輕易下放。

關鍵字：行政三聯制、甘乃光

第一章 緒論

一、研究動機

1949年，中國政局面臨天翻地覆翻轉的局面，國民政府丟掉了中國大陸的政權。面對1949的大失敗，蔣中正早已預見國民黨將面臨「亡黨亡國」的威脅，他在1948年6月的日記指出：內部不合，幹部腐化，這場戰爭很可能將以失敗收場，而「歷代亡國之原因，並不在於敵寇外患之強大，而是在於內部之分崩離析。」¹學者易勞逸認為，在國民黨崛起之前，中國的行政官員，亦即國民黨所說的「幹部」早就聲名狼藉在外。行政衰敗、貪污腐化、宗派主義及政治壓迫等名詞幾乎與傳統中國行政官員劃上等號。²齊錫生分析國民黨在中國大陸最終失敗的原因，國民黨幹部素質不但問題嚴重，而且也可以說是國民黨在抗戰勝利後不到五年，整個從大陸潰敗撤退的重要原因。³此一空前的大失敗，迫使國民黨撤退來臺，也考慮了重新建黨；實際上，在這之前，以黨領政的國民政府曾經做過掙扎，這一場改造，不同於1924年的「改組」，也非1945年的「革新」，而是「治理」問題。

治理（governance）一詞最早源於拉丁語和古希臘語，原意是操縱、引導和控制，在英語系國家裡，此詞長期和政府的統治、管理活動聯繫在一起，涉及國家和政府公共事務領域中行使和運用權威。在傳統國家、絕對主義國家和現當代民族國家的民主制度還不夠完善的情況下，政府是行使公共權威的唯一或最主要主體，憑藉其獨享的政治權威，通過發號施令，制定和實施公共政策並監督公共政策的被執行。而這種過程可算是一種自上而下的單向度過程。⁴

¹ 高素蘭編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》第75冊（臺北：國史館，2013），頁336。

² 易勞逸著，陳紅民譯，《流產的革命：1927-1937年國民黨統治下的中國》（北京：中國青年出版社，1992），頁57。

³ 齊錫生，《戰爭中的國民黨中國：軍事失敗和政治崩潰，1937—1945年》（密西根，1982）頁63。

⁴ 讓-皮埃爾·戈丹著，鐘震宇譯，《何謂治理》（北京：社會科學文獻出版社，2010），頁3。
董樹藩，《現代行政管理學》（臺北：黎明文化出版事業股份有限公司，1977），頁12。

作為「善治」(good governance)的政府治理，強調合法性與效率，具有政治、行政和經濟價值，因為「治理」的概念不只涉及傳統的政治權力，也涉及其他社會部門的權威；強調治理的國家主義基礎與政治權威性，以及建立「發展的法律框架」和「培養能力」，包括現實法治、改進政府管理，提高政府效率等。須特別注意的是，「治理」不是一個政治制度，而是一種過程；是一種持續互動而形成的一種機制，需要支配和控制的手段，也要求使用協調手段。⁵歸納「治理」概念的發展，起因於政府為應付快速變遷之外在環境時，亟於利用行政的已為回應的一種現象。因此，「治理」的意義主要在強調政府於一般社會中，扮演好自己的角色，以為順利執行政策。

政府治理涉及兩個問題：一是決策問題，即治理什麼的問題；二是保證決策被執行的問題，政府在掌舵的同時還必須協調划槳問題，甚至有時還得示範，以做引導。後者與政府治理工具有關，所謂政府治理工具(governing instruments)可以指「把政府實質性的治理目標或政策轉化為具體的行動，以改變政策目標群體的行為，從而最終實現政策目標的手段和機制。」⁶政府治理不但關心這些目標，而且還關心實現其目標的途徑或工具的選擇，更甚者認為政府治理工具的設計和選擇才是政府治理的核心。而行政三聯制即是抗戰時期蔣中正國民政府選擇用來治理中國政治問題的工具之一。

1938年，作為戰時緊急權力的條例〈抗戰建國綱領〉通過，蔣中正成為「總理」，一個龐大的正式行政權力集中於其手中。與此同時，蔣中正更是所有重要的軍事和國家機構或委員會的領導者，短時間之內，黨政軍的正式執行權利被集中、掌握的程度達到前所未有的情況。然而實際上，國民政府對大後方基層的滲透率幾乎為零，西南地區不只資源基礎微弱，更嚴重的是各地方軍閥勢力早已扎根，中央政府軍隊明顯趨於弱勢。面對與日本戰爭及後方社會等客觀情況極為不利的狀態下，國民政府必須迅速增強體制和行政能力。抗戰時期國民

⁵ 唐娟，《政府治理論》（北京：中國社會科學出版社，2006），頁 20-22。

⁶ 唐娟，《政府治理論》，頁 32-33。

政府對於大後方掌握能力的壓力，學者茱莉亞稱之為「制度建設的困難」。⁷

對於政府內官僚主義和科員政治的問題，蔣中正於 1940 年 12 月 1 日在重慶中央訓練團發表〈行政三聯制大綱〉演講，提倡透過設計、執行、考核之三聯，達到增強行政效率、建立各級負責政治、造成萬能政府的目的，並糾正以往行政業務弊端。而後任職中央設計局副秘書長的甘乃光(1897-1956)認為「有權無能，則政策確定之後，功效仍不可見，故既有執行之權，又必須有執行之機關與執行之方法，此即為行政問題……。行政有效率，則國家意志之執行，自然達到欲其之目的；不然，則或竟不能負其責任，或南轅而北轍，最少亦失之遲緩，雖有完美之政策，亦無所用。」⁸望透過行政三聯制的執行，改革行政弊端、提高行政效率，以達到政策執行的完成，以及政治風氣的治理。

本研究擬從行政三聯制的發起淵源與制度內容，探討重慶國民政府體系的上下聯繫與政令成效，並進一步探討在行政三聯制背後，推動人蔣中正的改革意圖與成果。本研究關注幾個焦點：

一為行政三聯制緣起：這個由蔣中正所醞釀得出的行政三聯制，其理論發軔當推何時？受到哪些理論影響？針對中國戰時體制所需而改變修正了什麼？這一用以矯正散漫政治風氣的制度，其核心內容為何？

二為行政三聯制提倡者蔣中正的理想：作為領導國民政府與國民黨的重要人物，選在國家戰爭烽火當口，提出行政三聯制這一帶有革新意味的新行政方法，其背後的動機與目的為何？於行政三聯制運行的過程中擔任什麼樣的角色？

三為行政三聯制的運行：此一新制度在中國政府這個巨型舊機器之中的運作，落實的過程與程度為何？而在實踐的過程中，又碰到什麼樣的問題？行政三聯制是否依照國民政府賦予其的職權充分發揮改革政治的作用？

⁷ Julia C. Strauss, "XingZheng Sanlian zhi and Xunlian: Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War", 《中華軍史學會會刊》第 3 期 (1997 年), 頁 568。

⁸ 甘乃光, 《中國行政新論》(重慶:商務印書館, 1943), 頁 24。

四為行政改革的效應：為配合行政三聯制的運行，新式人才培養於其中的重要性、政府控制力深入到基層的手段？而作為執行承擔者的國民政府及黨政軍各機關於此一行政改革中所受到的波及程度，即政治治理的成果如何？

最後，戰爭如何改變中國？這之中既有戰爭牽引著國民政府，亦有國民政府的積極回應，因而進行制度上重大的革新。行政三聯制的發布多大程度改變中國行政制度，達到什麼目的，造成什麼後果。

二、相關文獻回顧

中日八年抗戰是中國近代史的一個重大事件，目前已有許多研究，如蔣永敬《中國對日抗戰史》、隈瀛濤《近代重慶城市史》、張弓、牟之先主編《國民政府重慶陪都史》...等關於「中日戰爭」、「重慶」、「抗戰重慶」的通論性研究。

⁹關於國民政府於抗戰時期的體制或政策，由於資料保存完整，不僅史料彙編出版，相關研究成果也很豐富。¹⁰

針對「行政三聯制」的研究，有時人吳哲生《行政三聯制概論》及李宗黃《行政三聯制概論》，前者著於 1943 年，正值行政三聯制推行的階段，對於中國行政的陋習及行政三聯制的內容有一番見解；¹¹後者曾任黨政考核委員會秘書長，此研究除了詳細的制度內容外，並以自身的經驗對制度運行的過程與成

⁹ 蔣永敬，《中國對日抗戰史》（臺北市：正中書局，1991）。服部卓四郎，《大東亞戰爭全史》（東京：原書房，昭和五十四年）。重慶市地方史研究會編、周勇主編，《重慶：一個內陸城市的崛起》（重慶市：重慶出版社，1989）。隈瀛濤，《近代重慶城市史》（成都：四川大學出版社，1991）。張弓、牟之先主編，《國民政府重慶陪都史》（重慶：西南師範大學出版社，1993）。張同新，《陪都風雨》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1993）。段渝主編，《抗戰時期的四川》（成都：巴蜀書社，2005）。

¹⁰ 在金融經濟方面，飯田藤次《重慶通貨膨脹研究》分析重慶財政、稅收來源及使用分配比例、物價變化過程、詳細物價對策等。侯坤宏《抗戰時期糧食供求問題》提供了全國糧食供需詳細數據。陳雷〈試論抗戰時期國民政府的糧食供應與配給〉肯定國民政府糧食統制政策急配給制度穩定了後方的社會秩序。張燕萍《抗戰時期國民政府經濟動員研究》中突顯國民政府在這場經濟動員中的地位與作用。在兵役動員方面，何志浩的《抗戰期間兵員補充實錄》提供了詳細的兵員數據。陳奇雷〈抗戰時期社會動員理論之研究—以兵役政策為例〉以理論分析對新舊兵役、役政做出初步檢討。曹忻〈抗戰建軍的新嘗試—徵集到組建：青年遠征軍人事研究〉將役政的腐敗歸結於基層保甲的素質低劣、軍事人力素質的低落。

¹¹ 吳哲生，《行政三聯制概論》（重慶：正中書局，1943）。

果做出評價。¹²

李琪《「行政三聯制」研究》使用中國南京第二歷史檔案館材料，補足兩岸史料的記錄。本書對於蔣中正行政改革的執行與方法給予較肯定的評價，然而，於行政三聯制的考察也只有概略性的帶過，針對行政三聯制推行中的困難與矛盾，僅使用兩次晚期行政三聯制會議中的紀錄作為定論，並且將改革失敗的原因歸咎於「政府早已腐朽無補於事」這樣忽視改革意義的結論。¹³

味岡徹《中國國民黨訓政下的政治改革》從訓政實施的國際環境、黨政關係談到地方制度改革，其中針對行政三聯制與行政三聯制下的黨政工作考核委員會的運作做了詳細的羅列。本書大部分針對制度層面研究，對於「政治」（即權力關係）與制度、組織之間的關連，並沒有深入研究。而結論認為國民黨的改革結束於不徹底、失敗的嘗試過程中，並且將原因歸結於蔣中正的集權主義導致地方自治推動的消極。¹⁴

茱莉亞〈行政三聯制與訓練：中日戰爭期間政府行政管理模式〉認為行政三聯制這個「理性規畫下的好體制」在整體環境的掌控力皆不足的情況下也無施力之處；另一方面則是透過中央訓練團的模式訓練將全民日常生活都帶入戰爭時期軍事化社會。Strauss 認為國民政府是有能力在極為艱難之環境下建立強大而前瞻性的組織的，而且認為國民黨的國家建構是意外地成功的。¹⁵

莫里斯〈建構國家組織：國民黨在 1937 年至 1945 年抗日戰爭期間之制度合理化〉認為此時可看出國民黨最密集以制度合理化為特色的國家建構活動。國民黨雖成功的以行政三聯制建立的中央設計考核的組織，強化了國家組織的合理性，但並未達成原先預期的行政效率。另外也討論此時開始的政治、經濟、行政組織名為「單位」的制定歷程。¹⁶

¹² 李宗黃，《行政三聯制概論》（臺北：中國地方自治學會，1953）。

¹³ 李琪《「行政三聯制」研究》（上海：上海人民出版社，1995）。

¹⁴ 味岡徹，《中國國民黨訓政下的政治改革》（東京：汲古書院，2008）。

¹⁵ Julia C. Strauss, "Xingzheng Sanlian zhi and Xunlian: Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War", 頁 565-595。

¹⁶ Morris L. Bian "Building State Structure: Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945", *Modern China*, Vol.31 no.1 (Jan, 2005), pp.35-71。

探討抗戰時期政策施行的相關問題，有日本學者《後方的中國社會》及〈日中戰爭時期國民政府的新縣制—以四川省為例〉兩份研究。笹川裕史與奧村哲所著《後方的中國社會》，以四川省的農村做為研究地點，討論了糧食分配、徵兵、地方權利問題，從執行過程中的缺失中，看人民的反應，點出許多如職員貪汙、飢民強奪糧食、士兵的逃亡、拉兵對象的探討、士兵的買賣、保甲攤派問題、豪紳惡霸的奪取……等現象。得出的結論，認為當時中國最基層的行政人員素質很不穩定的，又加上中國社會缺乏自治組織的經驗，使得種種社會的矛盾問題擴大。¹⁷延續笹川的研究，天野祐子〈日中戰爭時期國民政府的新縣制—以四川省為例〉中，在新縣制的實施過程中，透過考察這些行政基層組織、保甲人員與社會的關係，探討國民政府地方統制的社會轉型。除了基層機構的創立及演變過程，基層人員素質問題更是表現在士兵的徵調及財政經費的使用兩方面。¹⁸這兩份日本學者的研究，皆未更進一步探討國民政府在政策制定上的缺失；不僅僅是基層機構在執行上可能出現的缺陷，有時更是在政策的制定上便出現了漏洞。因此需要補足這部分的研究空白，應更深入思考其中的問題。

本研究試圖檢視國民政府的政策實施，除了從最基層最直接受影響的人反映，具有民意諮詢議政性質的國民參政會入手也是一個適當的觀察點。《國民參政會紀實》，保留了每次會議的內容、決議過程、各委員講話內容。¹⁹唯因國民參政會的發起，標誌了共產黨人員參與國民政府決策的重要過程，有鑑於編者的立場，對於國民政府於決策中真正做的決定須多加評估。進一步，吳永芳〈國民參政會之研究〉分析各黨派參政員的提案，從每一屆國民參政會會議中討論議題的改變、內政建議事項提案分析，其中也可以看出社會問題所在。²⁰

¹⁷ 笹川裕史・奧村哲著，《銃後の中国社会—日中戦争下の総動員と農村》（東京都：岩波書店，2007）。

¹⁸ 天野祐子〈日中戦争期における国民政府の新県制四川省の事例から〉，收錄於平野建一郎編，《日中戦争期の中国における社会・文化変容》（東京都：東洋文庫，2007）。

¹⁹ 重慶市政協文史資料研究委員會中共重慶市委黨校編，《國民參政會紀實(上)(下)》（重慶：重慶出版社，1985）。

²⁰ 吳永芳，〈國民參政會之研究〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1982。

三、檔案的運用、侷限與研究概述

本文所使用的資料種類，主要分為檔案、史料彙編、報紙期刊以及時人日記、回憶錄四類，以下分別介紹各類史料性質、限制與和研究之關係。

在檔案方面，國史館藏《國民政府檔案》、《蔣中正總統文物》，黨史館藏《國防最高委員會檔案》均屬一手難得材料。但限於民國政府搬遷臺灣造成檔案分散，行政三聯制體制中回報的數據、公文不全，對於重視數據的制度而言，較為可惜。

史料彙編則是透過前人專題式的史料整理，許多零散的史料得以更方便的使用。《革命文獻》、《中國國民黨期刊史料微捲》、《重慶文史資料選輯》、《糧政史料》、《役政史料》、《中華民國史事紀要》，保留國民政府政令或言談的整理。

當時報紙《中央日報（重慶版）》、共產黨機關報《新華日報》、軍方的《掃蕩報》、民營全國大報《大公報（重慶版）》、《國民公報》、老牌渝報《新蜀報》、教會報紙《益世報》以及《商務日報》；期刊則包括《東方雜誌》、《中央週刊》，不同立場、不同重心的報導都是參閱的重點，不僅提供不同的視角，亦補充彼此資料的不足。報紙不僅有政令的發佈、實施、報告、記錄社會變遷的報導，還有許多反應輿論的文章。除此之外，當時為了宣導行政改革而創辦的《行政研究》、《行政評論》兩期刊，當中所呈現執行過程。困境及理想都值得注意。

行政三聯制為由中央開始的政治改革，許多當時位居要職人員的回憶錄、日記，如國民政府主席蔣中正《事略稿本》、國防最高委員會秘書長張群《張嶽公閒話往事》、中央設計局秘書長《王世杰日記》、中央設計局副秘書長何廉《何廉回憶錄》、黨政工作考核委員會黨務組副主任王子壯《王子壯日記》、黨政工作考核委員會秘書長李宗黃《李宗黃回憶錄》等，均可參考。²¹

²¹ 由於抗戰時期各人物都曾隸屬多個部門，此只取與題目最為相關的職位做稱呼。

第二章 行政三聯制的奠基

第一節 行政改革運動的背景

一、中國政治的積弊

1912年民國成立，孫中山提出「權能區分」的主張，把人民的權與政府的能做出清楚的劃分，讓兩者得到適當的調和，使政府有充分的能來為人民服務，而人民又有充分的權來節制政府。²²然而當時政治尚未穩定，各方軍閥倚仗軍事實力各據一方，對於孫中山理想中的政府運作原則尚無暇顧及；直到1930年中原大戰後政治趨於穩定，國家體系的建立才逐漸鞏固。²³還未開始建設，1931年九一八事變緊接著爆發；事變之後，中日雙方矛盾激化，面對軍事上一觸即發的局面，國民政府必須加緊物質、精神以致政治、社會的建設，並且擴張政府的職權與活動，使戰爭爆發時能以最快速度進行全國總動員。

早在民國建立之初，對於中國歷來政治上的惡習，時任臨時大總統的袁世凱曾表示過極大的憂慮：

方今民國初基，政治之原，首在任用賢能，掃除弊蠹，近歲以來，是非倒置，黜陟不公，致鑽營奔競之風大開，謹厚者或貶節以求全，巧滑者益趨炎而忘恥，官方既紊，職守全隳，傾覆之由，多在於此。此等惡習，自應痛加湔滌，務絕根株，為此通諭百僚。

須知，凡屬官員皆係為民服務，官規具在，莫不負應盡之責任，而無特別之利益，何得存非分之希冀，而作無謂之營求。況佐治需才果有寸長，奚患淪棄自今，以往該管長官，毋得以好惡為取捨，喜怒為進退，如有此等情事，屬員准其申訴，倘屬員對於長官再有鑽營奔競情事，必當重予懲戒，以肅官常，維我同官各官，清白乃心，束身自愛，毋負本大總統殷殷誥誡之意。²⁴

²² 陳之邁，《中國政府》第一冊（上海：商務印書館，1945），頁12。

²³ 陳進金，《地方實力派與中原大戰》（臺北：國史館，2002），頁6。

²⁴ 臨時大總統命令〈誥誡百僚文〉，《大公報》1912年3月13日。

從袁世凱的擔憂中不難看出，中國政治上用人沒有準則是急需修正的問題，不僅做事的標準隨長官喜好、心情而定，且不改求私利之惡習，而用人不避親，隨自己喜好、吏治貪污腐敗、政治組織散漫鬆弛、脫離群眾的官僚主義、基層專權的科員政治、公文擺官樣文章等陋習，都是當時急須改革的重點。

只是，這些陋習與其說是一時之弊，不如說是歷史包袱無法短時間內遺棄。儘管有現代的行政制度，如果不能避免官場氣息的侵蝕，則一切的革新必將付之東流。而這些「不是什麼手段上革新所能為功的，必須從整個行政系統與服公觀念的改變，才能希望步上現代理想行政的境界。」²⁵

政府機構的無效率也許是國民政府統治無力的特徵。北伐完成國民政府正式奠都南京，蔣中正隨即點出政治風氣應矯正者有七：「一曰，權責未盡分明；二曰，任用寬嚴無準；三曰，不尊重系統；四曰，弛怠而不負責；五曰，貪污之風未能盡絕；六曰，不明政治體要，而跡近纖苛，與民爭利；七曰，因循顧忌，徇情而不能任怨。」是時蔣中正已注意到行政效率問題，認為「行政效率低落，即不啻為匪共造機會。中樞政務廢弛，又何以為地方作楷模。」²⁶

要提高行政效率，最先著手的還是執行人員的任用問題。國民政府建立，試行五院制所需的公務人員數量龐大，雖建立考試院希望以最快速度選拔現代行政人員，但一時間還是難以培養與填補這些職位。²⁷蔣中正曾感嘆，「今之行政機關所最難者，不用一舊有人員，則手續多有不便；用一舊有人員，則舊有之積習，照隨之而入。」²⁸在只有這兩種選擇的處境下，蔣中正傾向於選擇後者；²⁹也因此北伐時期的同僚很快地變為蔣中正國民政府的主力官僚。³⁰

²⁵ 繆全吉，〈抗戰前十年行政系統的變革〉，載於中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1984），頁 977。

²⁶ 蔣中正，〈以整齊嚴肅的治軍精神治政〉，《言論總集》卷 10，頁 440，民 19 年 11 月 25 日在國府大禮堂講。

²⁷ 繆全吉，〈抗戰前十年行政系統的變革〉，頁 979。

²⁸ 〈今日黨員與政府軍隊及社會之組織唯一要素〉，《盛京時報》1928 年 8 月 18 日。

²⁹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》（上海，上海書店出版社，2003），頁 253。

³⁰ 易勞逸著，陳紅民譯，《流產的革命：1927-1937 年國民黨統治下的中國》，頁 20。

人才就位後，隨之而來的是官員工作作風的問題。以官僚氣息和文牘費解為特徵的中國官場，雖經歷了政制革命和吸收西方制度，卻都未能給中國官僚機構注入一種新的精神和目標。蔣中正在 1932 年指出：「在中國，任何事情進入機關就衙門化了，一切改革方案都處理的懶散、馬虎和無效率。」不僅工作拖延、文件堆積，甚至形成一種「新八股」公文：官員們忙於起草文件，卻不思考這些計畫能否付諸實行，僅是一堆專門術語堆砌起來的文字遊戲。甚至伴隨著公務人員的超編，國民政府的機關也變得像「閒聊的咖啡館」一樣。³¹需要特別提出的是，與下層官僚的鬆閒形成相對比，上層官僚的工作亦乎尋常辛苦，顯示了國民政府是由少數頭面人物負責，而做為一個政權，這點極為不正常。

二、五院制度的建立

南京國民政府的機構，根據孫中山五權分立思想，建立了行政、立法、司法、考試、監察五院。民國十七年十月八日國民政府公佈的《中華民國政府組織法》，分別規定五院執掌。其中，考試院為國民政府最高考試機關，掌握考選銓敘事宜，所有公務員，均需依法律經考試院考選銓敘方得任用。監察權以獨立地位對官員進行監察與保證各級官員遵紀守法、廉潔奉公、盡責高效等，此即擁有彈劾權。

考試制度被孫中山列為有中國特色的五權之一。民國十九年一月考試院與所屬考選委員會及銓敘部同時正式成立，五月國民政府制定公布宣誓條例。考試院下設考選部、銓敘部，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，行使憲法賦予之職權，為國家最高考試機關。

然而其實際職能非常有限並未達到孫中山的理想。政務官不歸其任命，事務官也未歸其選拔。政務官名義上由中央政治會議議決，實際則掌控在蔣中正個人手中。³²機關長官對其下屬可以任意聘用，任意罷免，悉視其個人好惡以及

³¹ 易勞逸，《流產的革命：1927-1937 年國民黨統治下的中國》，頁 21-22。

³² 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》，頁 255。

關係親疏而定。私人間的關係是通向官宦的唯一有效手段，作為進入機關先決條件的能力，則幾乎不被重視。³³何廉 1936 年初任行政院政務處長時，對行政院中盛行的裙帶風驚訝不已。³⁴

另一個具有中國特色的五權為監察制度。監察院成立於民國二十年二月，改審計院為部隸屬其下。行使彈劾及審計權，各種人事法制之建立及法律規章研定自此積極展開，並開始辦理考試及銓敘、考績、退休、撫卹等事項。監察院是憲法賦予權力，對官吏實施監督的最高機關；也為控制官僚機構內的現金合理流動而建立審計機關。

然而官方為減少貪污所做的種種努力，作用幾近於零，幾乎每一年都要公布法律和規章，將對貪污的限制制度化，但卻沒有相應的行政措施予之相配合，使得監察制度在清除貪污方面形同虛設。貪污在各級政府中的普遍程度經超過了北洋軍閥時期，「貪污是南京政府的最鄙劣的特徵」。³⁵

做為提高政治效率的手段，考試與監察制度的功效被過度渲染。民國廿九年蔣中正於中央人事行政會議上即說「今日政府運用中，此種制度並未能完全的圓滿的發揮其效用」³⁶ 可知蔣中正對此制度仍充滿信心，雖然目前的成果不佳，但只要將制度的效用發揮便能改善，並揭示接下來改革應注意「已具規模之完善制度之實際運用與發揮」。

³³易勞逸著，陳紅民譯，《流產的革命：1927-1937 年國民黨統治下的中國》，頁 22。

³⁴何廉著，朱佑慈等譯，《何廉回憶錄》（北京：中國文史出版社，1988），頁 97。

³⁵易勞逸著，陳紅民譯，《流產的革命：1927-1937 年國民黨統治下的中國》，頁 29-30。

³⁶當前建國要務與五權制度實施之要領，中華民國二十九年三月四日在中央人事行政會議與各部隊參謀長會議講。

第二節 行政效率運動的展開

一、行政學的重視與實行

美國行政學者古德諾（Frank J. Goodnow）曾謂「在一切政治制度中，只有兩種基本的政府功能：即國家意志之表現，即國家意志之執行。前者謂之政治，後者謂之行政」。³⁷「政治」是「眾人事務之管理」，其範圍極廣；而「行政」則是政治中一部分特別事務之管理或方策之執行，其範圍頗小。就較狹義之意義而言，「政治是人民經過其組成之政黨，或政團對決定或影響政府政策之活動與指導也」，而「行政者，乃政府官吏推進政府功能時之行動也」。³⁸張金鑑也認為，「行政者乃為完成國家之目的而為之人與物之管理也。」³⁹行政於政治中的作用與可行性，被突顯出來。

中國各朝代的統治者對行政問題的研究不見得有積極的興趣，更很難注意到效率問題；民國初年，國際上科學管理與效率主義盛行，行政學研究對效率倍加推崇，一些曾遠赴西方留學的學者與官員，習得西方先進管理思想後便開始通過各種方式將其介紹到中國來。與此同時，在工商界，一些接受了西方先進管理思想的企業家也開始將這些管理思想用之於實踐。⁴⁰有關提高行政效率的討論在當時許多報刊上展開，「行政效率」這一舶來之詞忽然喧騰於報刊輿論當中，出現頻率極高，行政問題研究蔚為一時風潮。⁴¹在這樣的背景下，20世紀30年代南京國民政府曾進行過一次旨在強化國家機器、增進行政辦事效能的「行政效率運動」⁴²和文書檔案改革運動。

³⁷ Frank J. Goodnow, "Politics and Administration" (1900), P22, 轉引自張金鑑,《行政學之理論與實際》(上海:商務印書館,1935年),頁2。

³⁸ Century Dictionary, 轉引自張金鑑,《行政學之理論與實際》,頁1。

³⁹ 張金鑑,《行政學之理論與實際》,頁3。

⁴⁰ 李玥,〈民國時期行政效率理論與運動研究〉,長沙:湖南大學行政管理專業碩士論文,2008,頁24。

⁴¹ 全國各地湧現出一大批以大學為依托研究行政效率的院系以及地方成立的專門機構,例如:中央大學政治系在錢端升帶領下,集張匯文、江康黎、王季高等研究民國政制史;金陵大學政治系有馬博廠領導,研討中國縣政建設方案;南開大學經濟研究所張純明指導地方行政研究;燕京大學政治研究部重視吏治研究;北京大學政治系的行政研究室在政治系主任張忠絨和陶希聖的指導下,由對清代行政史的研究開始,向民國行政研究推進。此外還有上海人事管理學會、中央研究院社會科學研究所特設行政組、天津的市政傳習所等。

⁴² 「中國的行政效率運動」一詞始自於蕭文哲著作《行政效率研究》(重慶:商務印出館,1942),

「行政效率研究會」成立於 1934 年，隸屬於行政院，透過研究中國行政問題以便推行行政改革、增進行政效率。在這之前，關於行政效率之討論多注重政策和立法層面，反而忽略了運用政策和實施法律的行政機構，「長此下去，不獨任何良好的政策和立法的目的不能達到，政治力量無從表現，而且它本身就成為社會改造底障礙」，再加上，中國行政的革新「也不是單從歐美搬來的一些文官制度、預算制度所能濟事，而有待於將中國的整個行政機構與運用作詳細的科學的檢視和研究。」⁴³它的成立既是當時朝野各方關注行政問題的成果，也對抗戰前中國的行政效率運動起到了推波助瀾的作用。

1934 年 12 月 1 日行政效率研究會正式成立，《行政效率研究會暫行規程》經行政院制定公佈，由甘乃光任主任⁴⁴，張銳為副主任。國民政府因勢利導，一方面根據實際情況，一方面參酌學者專家的研究與建議，並聘請外國行政專家如英國人沈慕偉（R. G. Somervell）、德國人晏納克（Wolfgang Jaenrcke）等作為政府行政改革顧問，對行政組織和行政管理進行改革，推出諸如合署辦公、行政督察專員制度、縣府裁局設科、文書檔案管理等多項行政改革措施。對於行政效率研究會之設立，潘光旦、吳澤霖等主辦的《華年》週刊讚譽曰：「行政院籌設行政效率研究會，這個消息，自為國人所樂聞。因為中國行政的效率，本為我國政治上最大的缺陷，將來若能藉此研究會而能得一改進之道，豈非中國一大幸事？」⁴⁵江康黎則認為是「促進行政效能之根本方法」⁴⁶皆給予了極高的評價。

行政效率研究會在籌備之初就宣稱：「我們現在所需要的不單是空空洞洞的行政研究，而是理論與經驗相參，專家與實際行政者相輔的行政研究。」同時又確定以中國行政現狀為主要研究物件，它認為中國行政上有八大專案是需要

頁 12-13。

⁴³ 行政效率研究會籌備處，〈行政效率研究會設立之旨趣〉，《行政效率》第 1 卷第 1 號（南京：內政部，1934 年 7 月 1 日），頁 1。

⁴⁴ 而後甘乃光因事請假，由徐象樞暫行代理。

⁴⁵ 〈關於行政效率研究之時論彙錄·組織與效率〉，《行政效率》第 1 卷第 1 號（南京：內政部，1934 年 7 月 1 日），頁 26。

⁴⁶ 江康黎，〈關於行政效率研究會之我見〉，《中央日報》（上海），1934 年 5 月 16 日。

改善的，即組織問題、人員問題、財務問題、物料問題、參考材料問題、政令推行問題、省市縣問題、專門行政問題，因而將這些問題列為研究方向，分期分組研究。在與行政院檔案整理處合併⁴⁷後，增加了一項研究工作，即檔案整理，包括調查檔案保管情形、擬具整理方案及參加整理實際工作。行政效率委員會負責的調查，通常受行政院的指示或委託，調查的結果會做成報告，將其研究結果和建議提交行政院或有關機關作為行政改革的參考。過程中若是需要，可派員到各機關調查或請各機關代為調查，必要時得請各機關派員列席說明。

二、行政效率運動的展開

對於政治修正的方向，政治學者羅隆基⁴⁸認為「在政治上行政比政體的形式要緊。果然有了好的行政，無論在哪種政體底下，人民總可以得到幸福。反之，倘沒有很好的行政，無論在哪種政體底下，人民都是遭殃。」認為行政的重要性足以影響政治的運作。張忠絨⁴⁹、陳之邁⁵⁰有更進一步的闡述。張忠絨認為「國不分中外，政治理論不分新舊，政體不分專制、獨裁、民主，甚至於蘇維埃聯邦，若不講求行政效率，均無異于『金玉其外而敗絮其中』。……專談政治理論，或專謀改革政體，是無濟於事的。我們現時所應當注意的，是行政效率，而不是政治理論。」⁵¹陳之邁認為「我們今後應該認定行政效率是一切政制的目標及評價的標準，凡促進之者便能邀贊同，凡阻礙之者，只有擯棄。認清了這個目標，瞭解了行政效率的意義，政制改革便有了準繩」。⁵²兩人皆認為，行政效率才是政治改革的關鍵，無論是何種政治制度，都需要行政來執行政令。

⁴⁷ 1935年7月1日，經行政院議決，行政院檔案整理處與行政效率研究會合併。

⁴⁸ 羅隆基（1896-1965），英國倫敦政治經濟學院政治學博士。反對國民黨一黨獨裁，戰時為國民參政會參政員。

⁴⁹ 張忠絨（1901-1977），美國約翰霍布金斯大學遠東國際關係博士。《獨立評論》的主要撰稿人之一，戰時任職軍事委員會參事室參事、第一屆國民參政會參政員、外交部參事等。

⁵⁰ 陳之邁（1908-1978），美國哥倫比亞大學哲學博士。《獨立評論》的主要撰稿人之一，戰時任職行政院政務處參事、駐美大使館參事等。

⁵¹ 張忠絨，〈政治理論與行政效率〉，《獨立評論》第135號（北平：獨立評論社，1935年1月13日）。

⁵² 陳之邁，〈政制改革與行政效率〉，《行政效率》第3卷第4期，（南京：內政部，1935年10月15日）。

關於行政效率之實現的方略，總結起來主要有：「第一須謀行政組織能盡其合理而便於運用；第二須謀行政區域能盡其合理而便於治理；第三須謀人事管理能盡其合理而使人盡其才；第四須謀財務管理能盡其合理而便財盡其用；第五須謀庶務管理能盡其合理而便物盡其利；第六須謀文書處理能盡其合理而便事盡其功；第七須謀時間支配能盡其合理而便時盡其效；第八須謀效率考核能盡其合理而便效率增加。」⁵³文書處理以其便事之功而作為提高效率的重要方略名列其中。行政改革的主要參與者甘乃光指出：「所謂行政改革，即改革運用政策機構人員與工具的問題，使之現代化、效率化。」作為這場行政效率改革運動的先鋒，甘乃光首先推行文書檔案改革，把其視為將人從既有制度中解放的新工具，⁵⁴企圖由此入手以推動整體改革。

在當時以行政效率運動為依托的行政效率研究，其成果表現在行政效率運動的主要推行機關行政效率研究會，及其刊物《行政效率》及《行政研究》所刊登的相關評論與論文。由行政效率委員會主編的期刊《行政效率》，1934年7月開始至1935年12月停刊。1936年10月改為《行政研究》月刊，直至抗戰爆發才中斷。創刊號上發表了行政院秘書長翁文灝的〈行政研究刊行的意義〉和行政院政務處長蔣廷黻的〈我的行政經驗與感想〉兩文，顯現國民政府對行政研究的重視與鼓勵。

兩份期刊上刊載的文章內容涵蓋行政調查或研究報告、工作說明書、各種行政問題的意見與討論、行政研究論文、介紹國外的行政實踐和行政研究機構、行政史研究、行政研究狀況的介紹與評論、中央與地方的行政改革消息等。其中又以行政研究論文占最大比例，涉及行政制度、技術、方法等，涵蓋了行政效率研究會分期分組研究行政的八個方面，而以組織運用和文書檔案管理為最多。

⁵³ 蕭文哲，《行政效率研究》，（重慶：商務印書館，1942年），頁20。

⁵⁴ 甘乃光，〈文書檔案改革運動的回望與展望〉，《行政研究》第2卷第5期，（南京：行政院行政效率研究會，1937年5月5日），頁451。原為何魯成《檔案管理與整理》之序。

期刊作者大致上分為兩種類型：一類為具有專業知識和實際行政經驗的公務員，如行政效率研究會副主任的張銳為留美碩士，或正供職於郵政總局的沈惟泰是美國哥倫比亞大學的政治學博士，而這群人為期刊的主要作者群體。另一類是大學政治學教授或行政學專家，如清華大學的陳之邁、沈乃正，南開大學的張純明、張金鑿，中央大學的江康黎、張匯文、王季高，金陵大學的馬博廠，北京大學的張忠紱。而經常在刊物上發表研究論文的作者，亦有不少人同時身兼行政效率研究會的專門委員，如薛伯康、江康黎、孫澄方、張銳、張忠紱、甘乃光、蘇松芬、區家英、李樸生、謝貫一等，透過針對實際狀況做研究與眾討論。

第三節 行政效率運動的成果

行政效率運動，是國民政府隨社會大環境的變化而推行的一系列行政變革，一方面，作為中國政治走向現代化階段的政府，為了實現政權的穩固和良好運行，它必須運用國家政權的權威推行現代化改革；另一方面，對於一個以軍事為統治基礎的政府，其政權性質又阻礙著改革的推進。

行政效率研究會所發起的「行政效率運動」聲勢很大，甘乃光在內政部及主持行政效率研究會期間所進行的各方面改革，都不同程度地涉及制度層面變革。另外，作為行政改革突破口的文書檔案改革是各項改革中推行的最為順利的，在短暫的時間內，取得可觀的成績。⁵⁵文書變革很大程度可以減少行政機關運行中的繁文縟節並以此提高行政組織的運行效率。因此，這時期的改革除了被稱為「行政效率運動」之外，也被稱為「文書檔案改革運動」，由此顯現了文書改革做到拉起序幕的重要關鍵，卻也凸顯這個時期改革成效的滯礙。

除了文書檔案改革內容的局限性以外，當時國民政府特殊的政府管理體制更是不無關係。作為行政效率運動中一項重要改革措施，文書檔案改革的推行受到行政效率運動的政治背景和軍事目的的影響，存在諸多限制。效率改革運動屬於統治階層內部體制與機構的自我更新，其利益的調整與重新分配並不會影響政權性質的變更。然而如同蕭文哲所言，「行政之意義，時人尚不甚明瞭者，往往行政與政治混為一事，一聞行政改革，便以改革政治，掀起政潮。」於是甘乃光「但他首先強調「不可發生政潮」，文書檔案改革以不突破原有政治為限度，即甘乃光主張有限度的改革，尋求一條穩健的、漸進的變革之道。

只是，不論政策多麼力圖溫和，政府的組織機構的變革，其最終的決策權仍然在於政府的最高首腦機關；由於種種客觀情形的阻礙，行政效率研究會的多數研究結果和建議並未能得到當局的採納和試行。行政效率研究會作為行政效率運動主要推行機關，仍僅是國民政府行政院下屬的一個研究團體，充其量

⁵⁵ 蕭文哲，《行政效率研究》，頁 10。

不過是一種參謀諮詢機關，雖有一定的建議權，卻無法左右政府組織機構的設計和變革。⁵⁶

「行政效率運動」以文書檔案改革作為開啟站，引入了現代化的管理因素，但它本身不具備引領整個改革運動的能力，更不可能引領國家行政運行的效率化、現代化。再加上軍權不斷向黨權和政權滲透，並最終凌駕於二者之上，導致政府行政運作受到嚴重阻礙，行政功能無法正常實現。於是，一切推進現代的改革只能停留在書面、口號與形式上，「這一時期政府有任何良性的改革方案，或者束之高閣，或者流於形式，而不可能有實質性成效。」⁵⁷這場文書檔案改革運動並不能達到預期的所謂「各階層發生解放的自覺」，文書檔案的改革對行政效率的促進仍非常有限。⁵⁸推進效率改革的進程，不能只停留在這一層面的低層次上變革，而應該進一步向制度、精神等更高層次的變革邁進。

行政效率委員會的運作曾一度中斷。1937年抗戰爆發，政府必須集中權力、精簡機構、簡化手續以增加效率。鑑於過去行政效率委員會僅具有諮詢的功能，1938年11月18日，行政院頒佈《行政效率促進委員會組織規程》，設立行政效率促進委員會，職責有三，即考核中央及地方各行政機關之組織與職權分配並調整其相互關係，考核其財務收支並促進其合理化與經濟化，及考核其官吏任用獎懲辦法及辦事效率並督促其改進，後來發展成為「行政三聯制」中設計、執行、考核的雛形。

⁵⁶ 李玥，〈民國時期行政效率理論與運動研究〉，頁 50。

⁵⁷ 傅榮校，〈南京國民政府前期（1928-1937 年）行政機制與行政能力研究〉，杭州：浙江大學中國近現代史博士論文，2005，頁 175。

⁵⁸ 覃鳳琴，〈歷史侷限與「種瓜得豆」—甘乃光與「文書檔案改革運動」及其啟示再探討〉，《檔案與建設》第 252 期（南京：江蘇省檔案局，2010），頁 15。

小 結

中國自古為帝國政體由皇帝統治，重視政治權威，而儒家思想強調親疏遠近差等之愛的「人倫常情」，這使得中國的政治，比起法治更重視人治。隨著 19 世紀末 20 世紀初的政制變革，改革政制陋習的呼聲甚囂塵上。新政府亦有心改革，從五院制度的設計到行政效率運動的發起，試圖從統治階層內部體制和機構來加強國家機器的運作，並灌輸西方行政系統與服公觀念。只是在 30 年代面臨內憂外患的背景下，政策的目的以軍事為重；權力不集中，不僅政府內部派系林立，政府組織亦分立，最高機構包括中央委員、中常會、中政會等，難以執行改革。

儘管如此，行政效率運動並非沒有收穫，在軍事掛帥的情況，政府人才由蔣中正掌握，在運動過程中提拔許多吸收西方知識的專才，而這些人日後也成為學者從政中的一群人，為國民政府近代化提供了不少幫助。汪派系行政效率研究會對於蔣中正派系政權政策的影響力有限，但其對蔣中正行政觀念的影響。行政效率運動作為政制改革開端，奠定了行政觀念基礎，而國民政府進一步具體實行於政府政策中。

第二章 行政三聯制的推行

欲探討行政三聯制的來源，就必須回溯到 1930 年代西方行政學的引介。19 世紀末 20 世紀初，美國政府機關所進行的科學化管理運動，既可看做是美國整個社會科學化管理的一個分支，亦可看做是與企業科學化管理平行的管理運動。其建立在合理化哲學的信念的基礎上，相信科學和科學方法，並試圖把科學管理方法應用到現實社會中的人身上。1930 年代，由於經濟蕭條的緣故，西方興起行政學風潮，此時西方行政學進入了所謂的「正統時期」。此時期的行政理論繼承了早期行政學的基本信念，認為「真正的民主和真正的效率是統一的」，經濟和效率試行政管理的基本準則。⁵⁹因而，行政效率可說是 20 世紀 20-30 年代西方行政學最風行的概念之一。在這二十年中，政治學者發展了新的公共管理理論，強調行政效率，渴望責任下放，聚焦於工作單位做為一種改善管理之機制。這些元素是國民黨治理中國行政官僚重要的對策來源。

在美國行政效率運動的示範與影響下，一些中國留學英美的政治學者，研究中國的實際行政問題，並提出行政改革的主張或建議。如江康黎的《行政學原理》、林豐的《行政學大綱》、張金鑑的《行政學之理論與實際》等，書上引用國外行政學觀點最多的是美國的四位學者：威爾遜(Thomas Woodrow Wilson)、古德諾(Frank J. Goodnow)、懷特(Leonard Nupee White)、威洛比(William F. Willoughby)。⁶⁰政治技術化、行政專門化、智囊團政治等英美政治與行政思想，1930 年代前開始被國民政府採納，在政府人事行政制度有所表現。

美國早期行政學家所提出的主張，首先為「行政專門化」，尤其是古德諾的政治與行政兩分法理論。古德諾認為，為了提高行政效率，最好將政黨的因素和政治權宜等政治排斥在行政之外，而將政府文職官員區分為政務官和常務官，

⁵⁹ 李玥，〈民國時期行政效率理論與運動研究〉，頁 2。

⁶⁰ 李玥，〈民國時期行政效率理論與運動研究〉，頁 25。

並規定常務官在政治上中立。⁶¹西方公務員制度中，負責執行各項政策大計的並非各部門首長，而是所謂的「政務官」；政務官無須經過考試，隨政治潮流的起伏而進退，每一屆政府改組時則全體辭職。事務官則不同，他們負責辦理日常瑣碎的事務，加上是用文官考試的方法拔用，故地位不受主政者影響，法律也不許他們去參加政治的活動；如各部的常務次長、司科長、科長、官員都是屬於事務官階層。正如政治學者所說「政治是政務官的事情，他們決定政策爭取人民的擁護；行政則是事務官的事情，他們執行政府的公令，使其發生效果。」⁶²至於「智囊團政治」，則強調是智力入政，而非智者從政，實際上就是顧問組，為行政首腦服務。這些智囊團成員，來自於有聲望的離任國會參議員、大學教授、專門研究所的知名研究人員，已及經驗豐富的企業總裁，他們一般游離於有利害衝突的團體。⁶³各國用各種制度吸收社會上的優秀分子到政府工作，用各種方法使他們的生活安定，希望從此培養出有專門能力及經驗的公務員，這就是現代文官制度的精神。

行政機關組織是政治制度中最複雜的、同時也是最重要的關鍵。行政機關是日常執行事務的機關，隨著人類社會的極端與複雜，行政機關的事物也顯得繁瑣，不只人員多，機關也多，故一般採用分工合作的組織原則，將行政的事物依性質分由各種機關來辦理。但完全的分工在事實上有其困難，因此除了分工之外便更需要合作。⁶⁴就如懷特注重管理的目標為「如何在官員和雇員的配置下將資源做有效地運用」，並強調透過適當的分配及授予權力達到順利運作組織，因此堅信權力必須相稱於責任。⁶⁵懷特的觀點對於中國 1930 年代的行政改革帶來直接的影響。⁶⁶

⁶¹ 陳之邁，《中國政府》第二冊（上海：商務印書館，1945），頁 213。

⁶² 陳之邁，《政治學》（重慶：正中書局，1941），頁 92。

⁶³ 陳之邁，《中國政府》第二冊，頁 213。

⁶⁴ 陳之邁，《政治學》（重慶：正中書局，1941），頁 94。

⁶⁵

⁶⁶ 甘乃光 1920 年代後半在芝加哥時間完全熟悉了懷特的著作。甘乃光表示他不但曾與懷特碰面，並將懷特的著作譯成中文，於返國後並將手稿轉交給商務印書館發行。但很不幸地，在 1932 年中日戰事裡，日本轟炸了上海，摧毀了商務印書館，甘乃光的手稿也因此毀於戰事中。

西方國家政治體制行政系統中，行政機關的任務不只是負責執行政務，為了下一次選舉的選票，他們對政務的處理還必須顧慮到人民的觀感與反對黨的批評，因此他們在做各種考量的時候當然也就必須各方面兼顧，使得政治精明而有效率。而這點與抗戰時期的中國有很大的不同。

1927年國民政府奠都南京，進入訓政時期。此階段的政權由中國國民黨行使，行使制權的政府也由中國國民黨產生。除此之外，政權益需負責指導監督政府，並使政府向其負責，如法規〈國民政府在實施訓政計畫與方案上對中國國民黨中央執行委員會政治會議負責〉的頒布用意即是在此。另外法律亦由中國國民黨的中央執行委員會或其政治會議修訂或解釋，如〈訓政時期臨時約法〉、〈國民政府組織法〉等。以上再再說明了黨治原則在訓政體治時的運用。

國民政府最高的政府機構為國民政府委員會，然而由於大部分成員已不再積極參與政治或已失去權力，因此其實際上毫無權力。按照孫中山五權分立學說的規定，國民政府委員會之下設立了行政院、立法院、司法院及監察院、考試院，透過將考試權獨立於行政權外、將監察權從立法部門分離出來，使五院都不能達到權力的極點。而負責監督政府的則是中央政治委員會，作為國民黨中央執行委員會的一個委員會，其成員通常由國民政府和國民黨的全體重要成員組成，從而便利其掌握權力。有時，由於中央執行委員會和中央監察委員會的成員要求享有出席中央政治委員會一切會議的權利，以致造成它的成員過多，因此往往不是把權力轉移到它的常務委員會，就是轉移到它的國防委員會。

相較於五院制是遵循孫中山學說，獨立的軍事委員會則是適應時是危急的需要而設置。從北伐到日本的逐步挑釁侵略，有必要設置一個軍事委員會，把所有軍事職能均統一至於它的掌握之中，並由具有最高軍事威望的人是領導。該委會雖隸屬於行政院，但由於該會的首腦也許是比行政院首領威望更高的人士，因而行政院無法控制該委員會。

需要特別注意的是，「政治系統」不僅指行政、立法與司法部門，其他政治的組織也可能是政治系統中重要的政治行為者。國民政府除以上主要機關外，

還有國民黨的機關也在一定程度上行使著政府的職責。從理論上來說，除了中央政治委員會外，黨的機關只負責執行黨的職能；然而實際上，許多這樣的機關卻遠離本質，進入政府和行政的領域。而且，在中央執行委員會常務委員會的全面監督下，中央執行委員把許多部門至於它的屬下，例如組織部、宣傳部、社會部等，其中有些部門在很大程度上應屬於行政部門，卻因為其屬於黨部而不受行政院支配。⁶⁷

在這樣的結構之下，政府欲行使職能自然不可能是極其輕而易舉的。國民黨的全國代表大會和中央執行委員會二者都是決策機構。在政府結構之內，不論立法、行政還是其他任何職能，決策權操之中央政治委員會手裡；但不論由誰提出，法案都必須首先提交中央政治委員會對法案所包含的原則進行審議。但是在行政方面，中央政治委員會的控制就沒有那麼嚴謹了，雖然其在通過的一切法案中有發言權，但其不可能參與一切的行政行為。另一方面，由於機關性質的重複，軍事委員會及黨的行政部門的存在進一步使行政複雜化。司法職能以及考試和監察的職能照理來說應是獨立行使，中央政治委員會不應加以控制，然而這並不意味著他們可以完全不受該會控制：司法、考試、監察三院及其主要部門的組織由中央政治委員會決定，甚至重要的人事任命同樣直接由該委員會批准。種種機關職權的混亂和重疊問題，

戰爭使許多調整改組問題的重要性被凸顯出來，如同任何國家在戰爭中出現的情況那樣。不論是民主或獨裁國家，加強行政權力都是非常重要的，有時還附帶要求簡化立法程序。但在中國，國民黨黨獨裁的特殊體制，由於致力於民主，要全國對反侵略戰爭表示贊同反而導致要求一個更加民主的政府。⁶⁸

在國民黨之外還有許多集團，多年來他們一直要求參加政府，其中以中國共產黨最為人所知，這些集團和黨派或與上述無關的大量知識分子，皆不斷要求民主。當抗戰爆發時，國民黨無法再忽視這種要求，於是國防參議會迅速成立。

67

68

由於每周一次的會議由國防最高會議主席主持，審議過程頗為順利，對政府產生了相當大的影響。於是開始了把中國的政治制度轉變為民主政體的一系列部分嘗試，國防參議會導致國民參政會的建立，而國民參政會的建立又導致省縣參議會的設置。國民參政會可向政府提出建議，也可對任何已作或將做之事提出詢問；同樣，政府有義務既將已採取的重大措施像參政會報告，又向它提出將要採取的重大措施。國民參政會參政員的類別、比例與任命方式雖經幾度改變，但不難看出，國民參政會雖無法充分代表人民，仍始終努力使它更加具有真正的代表性。作為國民參政會的必然結果，下級省縣也設置了參議會。省縣參議會在省縣被賦予的權利和享有的地位與國民參政會在國家中的權力和地位相似，但實際行使的職責不相同，省臨時參議會的效用取決於其成員的素質和省政府對它的態度：參議會並非政府的一部分。

國民政府的政治制度在中日戰爭爆發之初曾有一次檢修的機會。戰前國民政府委員會組織凌駕於五院之上，在戰時不但沒有變化，甚至其之下軍事委員會享有與五院平等的地位。1937年當國民黨中央執行委員會決議頒布大本營的職責時，中央政治委員會在前決定對徹底修改政府機構以應付戰爭的緊急需要作出極其認真的嘗試，於是提出由大本營代替政府的其他所有機關，把所有必要不可少的行政部門置於大本營的組織之內，僅保留國民政府主席，及當時取代中央政治委員會的國防最高會議。⁶⁹這項範圍廣泛的建議如果實行的話，那完全是對當時存在的制度的徹底檢修。然而此項建議如同提出時一樣，僅為曇花一現。整個龐大計畫留下的唯一影響是，軍事委員會委員長蔣中正根據授權，成為法律上和實際上的大元帥。⁷⁰其他行政院諸部、中央執行委員會各部門以及一些獨立的行政機構，基本上沒有更動，因此職權的混亂和重疊仍然無可避免。

⁶⁹ 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》2014年第1期（北京：中國社會科學院近代史研究所，2014年09月），頁41。

⁷⁰

1937年中央常務委員會第五十次會議決議設置國防最高會議，為全國國防最高決定機關，對中央政治委員會負責，以軍事委員會委員長為主席。1939年國防最高委員會取而代之，權力更大的集中在蔣中正手中。隨著國防最高委員會的設立，重要的決策、倡議、制定基本上集中在它的手中，中央執行委員會的審議僅限於黨務，一定程度的避免了疊床架屋或矛盾。除此之外，國防最高委員會下設置乾十分重要的組織，如祕書廳，其承擔大量的實際工作，秘書長往往由常務委員會委員擔任。其他還有中央設計局和黨政工作考核委員會。⁷¹

八年的對日抗戰，其時間之長與重要性之重大，反而凸顯政治制度變更之少，抗戰時期的行政機關與戰前的行政機關幾乎沒有什麼區別。雖然軍事委員會已有了大幅度的擴充，行政院也經歷一些變革，然而不論在改變政府的任何既有機構，如軍事委員會、行政院或任何其他院，或國民政府委員會本身的性質方面，還是在改變這些機構之間的關係方面，都幾乎沒有什麼創新。

必須注意的是，國防最高委員會及整個中國政治組織的關鍵官員是委員長。從組織上來說，國防最高委員會委員長和國民黨總裁為同一人，特別是在經歷若干領導者同時存在並爭奪此位失敗後，蔣中正的威望已上升到誰也不能爭奪它的領袖地位。⁷²身兼總裁的蔣中正可指揮任何黨組織或可能創建的黨組織，於是國民黨與政府合而為一，國防最高委員會獨掌大權，享有法律絕不能削弱的權力。因此，應特別強調，戰時政府機構最重要的變化是設立國防最高委員會已把權力集中在它的首腦手中。

71

72

第一節 戰前的行政改革預備

自國民政府成立之後，由於黨內派系林立，中政會、中常會皆成派系角逐之所，而行政機構臃腫、效率低下，也幾乎成為所有政府部門的通病。這時的蔣中正一直在摸索著更有效集中權力和發揮統治效能的方法。

一、南昌行營黨政軍調查設計委員會

為更好地集中和行使權力，時任軍事委員會委員長的蔣中正參考國防設計委員會經歷，於 1933 年 11 月 14 日成立南昌行營黨政軍調查設計委員會（簡稱行營設計會），目的為改進各省的黨務政治軍事以進早完成剿匪及收復的建設工作，「一方面是要使剿匪各省的黨務政治和軍事，能夠依分工的方法，分途並進，一方面更要使其由一個機關主持其事，而能互相連繫，在通力合作的原則之下，共同發展。」⁷³將調查設計委員會視為一個幕僚機關，希望透過集中優秀人才來完成一個現代化的新組織，用現代的科學方法辦理黨政軍各方面的工作，達到「機關一般人與普通一般機關所犯的毛病，我們都要剷除淨盡，一掃而光」的成果。⁷⁴行營設計調查會注重實際問題反對空談理論；並且對外保守秘密不重宣傳。行營設計會所做調查與研究，最後能夠成為政策並且付諸實施者，主要包括新生活運動、中國文化學會、國民經濟建設運動、保甲制度、碉堡政策、民族文化建設運動、幣制統一實施方案、關稅出入平衡實施方案、南昌市容重整計畫等。⁷⁵

若是從制度改進的角度來看，透過新機關的設立，年輕學者、專家及留學生的吸納，試圖替代舊式官僚，是「用改變固有政治運作程式以提高行政效率」

⁷³張瑞德，〈運籌帷幄：黨政軍調查設計委員會與南昌行營的政策制訂（1933-1935）〉，收錄於走向近代編輯小組編，《走向近代：國史發展與區域動向》（臺北：東華書局，2004），頁 348。

⁷⁴蔣中正，〈革命成敗的機勢和建設工作的方法〉，收入秦孝儀編，《總統蔣公思想言論總集》第 11 卷（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 602。

⁷⁵張瑞德，〈運籌帷幄：黨政軍調查設計委員會與南昌行營的政策制訂（1933-1935）〉，頁 336-337。

的一個嘗試。⁷⁶直至 1935 年 2 月隨行營結束而撤銷，期間對於權力的操控，行政集團與國民政府之間出現了脫離，政府真正的職權位置已越來越不在南京，而成為在南昌、武昌和重慶，或在蔣委員長設置其司令部的任何地方，成功達到「權隨人走」。然而，對於提高行政效率的效果仍然有限。一方面因為設計會內的派系競爭，⁷⁷使蔣終究降低對其的期望；另一方面，南昌行營黨政軍調查委員會雖然掌握了政策的決定權，並進一步擴展到執行的功能，⁷⁸卻也因此造成職務含混不清、人員冗濫不精。而會內委員並沒有運用其本身專業背景蔣中正便曾批評他們「設計會設計的許多東西，……，還好像是百年前的東西一樣。」⁷⁹雜亂無章的規條凸顯調查會辦事沒有經驗，調查會的影響與成效甚微似乎是可以預期的。

從行營設計會的運作過程不難看出，此階段的概念著重於調查與研究。強調鄙棄各種空疏理論，而注重研究實際的問題；要注意研究一切眼前的實際問題，完全針對客觀的事實，一件一件從實地調查來擬訂具體能行的辦法。蔣中正甚至特地在會名稱的設計上冠以「調查」呼籲工作應注重實際的意義。⁸⁰儘管行營設計會雖未達到預期的目的，不過蔣中正也從此失敗中汲取到了教訓。1935 年侍從室改組，他將侍從室的第五組（研究）定位為政策設計部門，不負責實際執行，並精簡人事，其後更將此研究部門獨立於侍從室之外，另設參事室。⁸¹政府部門的研究功能正式確立。

⁷⁶申曉雲，〈蔣介石的幕僚制度：政府機構臃腫低效的無奈產物〉，<http://history.news.163.com/10/0102/10/5S11GGIQ00011247.html>。

⁷⁷行營設計會是政學系為了抵制 CC 系的活動而倡設，為派系競爭下的產物。因此儘管身為常委，楊永泰、熊式輝等人對此機構亦不會十分重視。張瑞德，〈運籌帷幄：黨政軍調查設計委員會與南昌行營的政策制訂（1933-1935）〉，頁 249。

⁷⁸陳布雷，〈陳布雷回憶錄〉（上海：東方出版社，2009），頁 95-96。

⁷⁹簡筌筌編，〈蔣中正總統檔案：事略稿本〉第 25 冊（臺北：國史館，2006），頁 308。

⁸⁰蔣中正，〈革命成敗的機勢和建設工作的方法〉，收入秦孝儀編，〈總統蔣公思想言論總集〉第 11 卷，頁 602。

⁸¹張瑞德，〈運籌帷幄：黨政軍調查設計委員會與南昌行營的政策制訂（1933-1935）〉，頁 349。

二、抗戰建國綱領

通常來講，行政計畫是根據國家的政策而來的，現在我們的政策就是抗戰建國綱領，一切計畫都是要依據這個綱領來做的。抗戰建國綱領又是依據三民主義而來的，故可說三民主義就是我們行政的最高指導原則。

隨著對日抗戰的全面爆發，為集中全國意志、統一行動起見，中國國民黨臨時全國代表大會於 1938 年 3 月 29 日至 4 月 1 日在武漢召開，會中通過《抗戰建國綱領》，宣言建國與抗戰並重，全國抗戰力量應在中國國民黨及蔣委員長領導之下集中；其次確定了外交、軍事、經濟、政治、民眾運動、教育等六大綱領，政治上一切措施以此綱領為最高準繩，成為抗戰時期全國最高指導原則。

82

《抗戰建國綱領》的實現有賴行政機構的切實運作，而要在行政方面真正落實，就必須採取強而有力的措施整頓當時渙散頹迷的政風政紀，以振作行政系統、提高行政效率。《抗戰建國綱領》政治款提出「整飭綱紀」⁸³、「嚴懲貪官污吏」⁸⁴，以及第十四條「改善各級政治機構，使之簡單化、合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要。」而行政三聯制的提出，成為戰時計畫政治、計畫經濟的實施基礎；⁸⁵所謂計畫政治者，就是國家一切措施，不僅均需按一定的計畫而形式，而且各部分均需密切配合。為應付抗戰，政府體系內的行政改革勢在必行。

蔣中正於 1939 年 12 月 6 日在黨政訓練班演講，認為在具備機構、政令、執行政令的人的條件下，工作仍缺少成效的原因，就是「沒有建立起一個健全的考察制度，更沒有研究出一個精確具體的考核方法。」因而在監察制度確立之前應先將設計、執行、監察（或考核）三者聯繫起來。⁸⁶這可說是行政三聯

⁸² 〈中國國民黨抗戰建國綱領〉，《國民政府》，001000001863A，001-014000-0018，民國二十七年六月二十八日。

⁸³ 《抗戰建國綱領》政治款第十五條。全文：「整飭綱紀，責成各級官吏忠勇奮鬥，為國犧牲，並嚴守紀律，服從命令，為民眾宣導。其有不忠職守，貽誤抗戰者，以軍法處治。」

⁸⁴ 《抗戰建國綱領》政治款第十六條。全文：「嚴懲貪官污吏，並沒收其財產。」

⁸⁵ 〈行政三聯制大綱〉

⁸⁶ 〈辦事的程序—設計、執行與監察〉，民國廿八年十二月六日，

制最初的概念。時隔三月，1940年3月4日蔣在中央人事行政會議開幕典禮演講，正式提出建國途中推行工作的方法是「實施設計、執行、考察的『三聯制』」⁸⁷是為「行政三聯制」行政改革的首次提出，主張行政工作必須經過設計、執行、考核三個程序，才算完成。同年七月國民黨五屆七中全會通過〈總裁交議擬設置中央設計局統一設計工作，設置黨政工作考核委員會以立行政三聯制基礎案〉，進一步提出當前國家工作效率改進目標「一為機構之單一化，及機構相互間之調整，二為機構之合理化，及機構本身之調整，三為法令規章之系統化，四為慎考銓嚴考績」，希望通過行政改革措施來適應抗戰建國「非常時期之必要」；決議設置中央設計局，主持全國政治經濟建設之設計及審核；設置黨政工作委員會，主持黨政機關工作、經費、人事之考核，並與中央設計局確切聯繫，以矯設計、執行、考核分立之弊，樹立行政三聯制的基礎。⁸⁸同年九月，國民黨中常會通過《中央設計局組織大綱》和《黨政工作考核委員會組織大綱》。十二月一日講在重慶中央訓練團演講「行政三聯制大綱」；四日蔣手令：「黨政各機關，不論上下大小，其行政設施，必須以設計、執行、考核三者聯繫並進，可名為行政三聯制，並照此意，由國防最高委員會秘書廳派定專員，制訂章制呈核。」民國三十年二月中央設計局成立，其任務為主持政治經濟建設計畫之設計及審核，擔任行政三聯制的設計工作。黨政工作考核委員會亦成立，負責考察核定設計方案之實施進度，並執行黨政機關工作經費人事之考核。兩單位皆直屬於國防最高委員會。直到1947年6月10日，國民政府公佈〈國民政府設計考核處組織條例〉，始為行政三聯制具體化之開始。

⁸⁷ 第二個方法為「實施工作競賽辦法」。〈當前建國要務與五權制度實施之要領〉，民國廿九年三月四日，

⁸⁸

第二節 行政三聯制的內容

最早於 1938 年，國民黨即意識到行政官僚無法充分地對國家危機做出反應。臨時黨代表大會中所提出的解決方案中指出了不同層級行政組織上的問題。然而國民黨存在著更嚴重的問題，在臨時黨代表大會開幕式中蔣中正表示「我們的黨差不多已成為一個空的軀殼而沒有實質了，黨的形式雖然存在，但黨的精神差不多是完全消失了！」⁸⁹在談話中他痛批當時的行政執行方式，並且建議以「行政三聯制」作為改善長久以來行政執行瑕疵問題的適當解決方式。

在蔣中正的眼中，黨最重大的缺陷在於組織相當鬆散，紀律相當渙散，黨的精神軟弱消散，黨的基礎是完全缺乏實質內容。他指出行政體系主要的問題就是缺乏合作、缺乏監督與以及被上層組織嚴格掌控、行政責任歸屬缺少明確的劃分界線以及缺乏層層監督機制，因為上級的中央組織通常無法直接而清楚的了解一國或一省中的下級機構在做什麼。而這種種困難的補償辦法就是將行政體系收納在一套基本原則之下。

何謂行政三聯制？〈行政三聯制大綱〉開宗明義提到，行政三聯制就是行政道理的主要部分，「就是執行政令的道理」。以往政府做事的計畫，多為各自擬議、各自執行，因而有失輕重緩急之分、矛盾衝突、重複浪費的情況發生，「有了計畫而沒有執行，或執行不能確實，或更由於我們不曾監督考察，以致不能收到按程計功，縱覆名實之效」。⁹⁰行政三聯制分為設計、執行、考核三方面，彼此獨立又相互聯繫，無論辦理什麼事情，都要確立設計、執行和考核三個程序，密切聯繫，並按照這三個程序，盡量地去利用人、時、地、財、物，而發揮事業的功效，從而做到各行政部門分工明確、職權確定、效率提升。⁹¹

⁸⁹ 蔣中正，〈臨時全國代表大會開會詞〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 15，頁 177，民國 27 年 3 月 29 日在武昌臨時全國代表大會開幕講。

⁹⁰ 蔣中正，〈建設基本工作——行政三聯制大綱〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 17，頁 524，民國 29 年 12 月 1 日在中央訓練團黨政班講。

⁹¹ 吳哲生，《行政三聯制概論》，頁 20。

(一)行政三聯制的內涵

一、設計

做為一個施政方針擬定的第一部，過去中央與地方政府雖有訂定計畫，然而那些計畫各自擬議、各自執行，造成計畫間彼此不聯繫、無輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重複浪費的毛病。因此行政三聯制的第一步，便是統一設計的大原則做總的設計。施政方針的擬定，採取由上而下的方式，至於施政計畫的擬定，則採取由下而上的方式。在工作上分為行政、經濟、軍事三方面的設計，預算配合、兼顧執行與協調，訂定年度中心工作。

為避免設計人員不瞭解實際執行者困難的官僚主義，在設計之前確實調查並分析統計，以客觀和主觀的種種條件來決定進行的步驟和逐步實施的計畫，「這就是要設計，亦就是要立案」。⁹²其中，設計前應注意以往執行考核的結果，透過反饋循環持續不斷。

二、執行

計畫設計完成後，第二個環節為執行，亦為行政三聯制運用的中心，「辦理應辦之事，而為設計的實踐，考核的對向適也。」⁹³要增進行政效率，勢必改進政府機關中政令執行緩慢的弊病。執行分為兩大部分：一為本機關直接執行，即直接指揮的工作，推行幕僚長制度及實行分層負責制度；一為命令下級機關執行及指監督指導的工作，則實行監督權、實行分級負責制度。執行的要領在於時間的控制：在一定的時間做一定的工作，在規定好的時間，辦完規定好的工作。⁹⁴

蔣中正對部下曾說：「你們不要當委員長是一個字紙簍，什麼公事都拿給我看，你們一點責任都不肯擔負，那不是對待長官及對待自己的辦法，有失政府設官分職的本意。」⁹⁵什麼事都不管的長官，其職位的設立失去原意，而什麼

⁹² 蔣中正，〈訓練的目的與訓練實施綱要〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 16，民國 28 年 4 月 26 日對黨政訓練班第二期學員講。

⁹³ 李宗黃，〈行政三聯制概論〉，頁 50。

⁹⁴ 李宗黃，〈行政三聯制概論〉，頁 55。

⁹⁵ 蔣中正，〈建設基本工作——行政三聯制大綱〉，頁 537。

事都管的長官，則耗損精神於瑣碎事務，兩者皆不適用於現代優良官吏。幕僚長的設立，則有助於主管長官任務的抒解。幕僚長制，即把機關的工作分為政務工作和事務工作；主管長官著重負責機關外部政務的處理，幕僚長則負責機關內部的任務；主管長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題，而幕僚長可以代表領袖，來做統籌全局，負責管理經常的事務。「主管長官，既然用了一個人，就應切實的相信他，使他能發揮他的才力，盡他的責任，而一般參謀長參謀，既然受了主管長官的信任，當然一定要想法子充分盡到自己的職務，不好有一些忽略。」⁹⁶可以說是幕僚長制下主管長官與幕僚長的關係。

除了幕僚長制，同時也實行「分層負責」⁹⁷制度，用以確立各級機關內部職員之間的分工和責權。分層負責制度自 1941 年起推行於各級行政機關，機關內行政人員不論職務大小，皆訂定辦事細則，使事有所屬、功過有歸。不但減少公文往返時間、節省許多手續與紙墨、增進行政效率，亦減少長官處理瑣事之勞。⁹⁸與分層負責制相似的是分級負責制的實行。分層負責制用以確立各級機關內部職員之間的分工和責權，而分級負責制則是針對監督的執行，是直屬上下級機關之職責劃分，可確保機關的完整性。

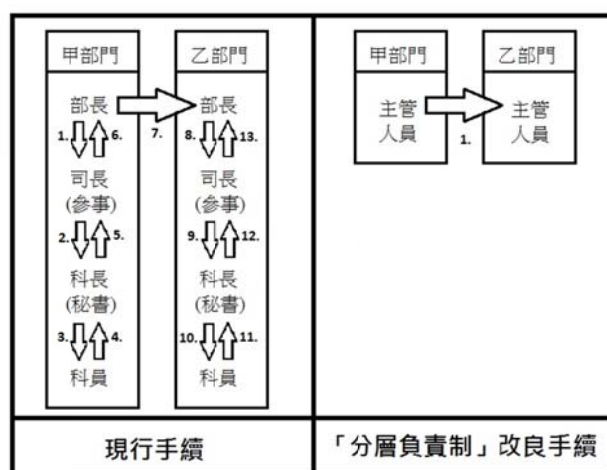


圖 1-1-1，修改自吳哲生，《行政三聯制》（重慶：正中書局，1943）。

⁹⁶ 蔣中正，〈參謀業務與剿匪要訣〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 11，民國 22 年 6 月 9 日在南昌五省剿匪軍事會議講。

⁹⁷ 蔣廷黻口述、謝鐘璉記，《蔣廷黻回憶錄》（臺北：傳記文學出版社，1979），頁 225-226。

⁹⁸ 「檢發各機關擬定分層負責辦事細則之原則及行政三聯制大綱（與方式第十二條）」（民國 31 年 2 月 17 日），〈行政三聯制（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0010。

相較於行政三聯制的設計、考核概念，幕僚長制度、分層負責制及分級負責制可說是蔣中正首先提出的創舉，因而它們的推行，即是行政三聯制總題目下一個方面的內容，又是抗戰時期國民政府戰時體制中相對獨立的一個方面。

三、考核

「考核者，循名責實，依程計功，別是非，辯善惡，訂功過，課賞罰，以達到日新又新、止於至善之目的是也。」⁹⁹就設計而言，考核具有使計畫能完整地實行其立案的精神與意義；就執行而言，則使執行機關及人員，不敢敷衍或怠誤工作，確立政府信賞必罰的基礎。考核作為行政三聯制的最後一環，具有承先啟後的重要性，且其考核內容甚為複雜。

考核分作兩大類，一種是事務的考核，也稱為行政的考核，就考核對象分為工作考核、經費考核、人事考核；一種是政務的考核，也稱為政治的考核，即是以某種事業的整個成敗來做考核的標準，也可以說政策的決定與執行是否收到效果的考核，但相較之下較少。¹⁰⁰除此之外，考核委員會之工作內容，連同政務及黨務工作都包括在內；但黨務考核與行政工作之考核於性質上差異小，故僅是數量的增加，而不是質量的改變。

而考核辦法，於每一個機關的政績，每年具有一種簡單考核的辦法，以促進辦事的效率。以年為單位，於每年年終了時填報「年度政績比較表」，此表重視工作終始時間之掌握；以任期為單位，於任期結束時填報「政績交代比較表」，此表重視數字上的交代，具有綜核名實之效；以事業為單位，於新辦事業進行期間填報「某種事業進度表」，然後可知其進展的過程快慢，並可知道其對於設計上是否符合，執行上是否切實。這三種表填報後送由黨政工作考核委員會考核，除用以實施獎懲、督促工作改進、供設計機關參考外，還可「使他自己與自己工作發生競賽的作用」，¹⁰¹是考核的基本精神所在。某項工作考核的依據

⁹⁹ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁 63。

¹⁰⁰ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁 66。

¹⁰¹ 蔣中正，〈建設基本工作——行政三聯制大綱〉，頁 547。

行政三聯制具有三個特色。為了改善中國行政上活動不統一、機關各自為政的弊病，行政三聯制主張計畫的推行必須集中在一個大原則下，此即行政三聯制的「整體性」；設計、執行與考核雖然是三個不同的工作階段，實際上卻是一個整體的三面，透過核心原則的統一，使設計執行考核有方。從整體上來看，行政的設計、執行與考核，是有一致的精神、一定的程序，而一貫到底的，此即行政三聯制的「一貫性」。從內部來分析觀察，「惟有設計、執行、考核三者互相密切聯繫運用，及三者本身間的密切聯繫運用，同時並重，才能達到行政三聯制的目的，才能提高行政效率，造成萬能政府」¹⁰³顯示行政三聯制的「聯繫性」的作用極其重要。加之設計、執行、考核三者彼此循環、日新又新，便是完整行政三聯制之必要特質。

行政三聯制可以說是以「聯」字為基本、以「執行」為中心：設計需要執行以實行，而考核以執行為依據；設計過程中的執行、考核過程中的執行，所有的環節都需透過「執行」，缺乏執行，則一切皆為空談。行政系統中的三聯制本身也是互相依存的三種「次系統」，因為每一「次系統」中又包含了三連相互回饋的要項，這就是所謂：設計的設計、設計的執行、設計的考核；執行的設計、執行的執行、執行的考核；考核的設計、考核的執行、考核的考核。如此，「次系統」間的生生不息，就促進了行政系統的自強不息。¹⁰⁴在計畫之先透過查看以前執行考核的結果，將執行考核的結果作為下次擬定計畫的參考，以循環不斷，一貫連串下去，便可以收得三聯制的時效。透過考核得知制度施行於社會的不合之處，隨時修正改進設計，成為「活的三聯制」，才能有所成就。

抗戰時期的國民政府為提升行政效率、改善政治風氣，以國防最高委員會為最高指導機關，訂定戰時政策的大原則；並以行政三聯制為綱，確立行政執行的程序與辦法；最後透過行政三聯制的循環修正，達到政令內容的符合及政

¹⁰³ 蔣中正，〈建設基本工作——行政三聯制大綱〉，頁 525。

¹⁰⁴ 張金鑑等，《先總統蔣公政治思想研究》（臺北：中央文物供應社，1980），頁 92。

令施行的徹底。需要特別注意的是，「行政三聯制不是一種獨立存的政治制度，而是存在於一切制度中的基本制度」¹⁰⁵，此一具有改革意義的新制度於固有體制中所帶來的變革。

〈行政三聯制〉一文直接點出，「中國政治最大的毛病，就是缺乏切實執行政令的人才」，而究其原因，在於國人往往拿政治當住行政來看，又拿行政當作政治來看，因之行政與政治的性質，往往混唯一談。蔣廷黻更是直接點明「中國政府最大的弱點是在有政而不能行，是在缺乏有效的行政制度，除少數例外，中國人簡直不知行政是什麼。」由此可知行政上的問題真正足以影響政治。

行政三聯制「在現代政治制度上並無先例」，¹⁰⁶從一般行政的過程來看，確立設計與考核等於掌握了行政的始末環節，可以說控制了行政活動的全過程。相對的，如果設計不完善，導致執行不順利，考核也就不能精確，而設計也就沒了依據。由於在國民黨原政治體制和行政機構中，只有執行部分粗具規模，至於設計與考核，則完全缺乏。隨著行政三聯制的推行，中央設計局及黨政工作考核委員會兩機關設立，可以視為對設計與考核兩個環節的加強，透過加強行政計畫的設計和對執行部門的考核，提高和促進行政效率。

¹⁰⁵ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁 180。

¹⁰⁶ 國防最高委員會秘書編印，《行政三聯制檢討會議輯要》，1943 年。

第三節 行政三聯制的導監督機關

1939年1月，國民黨五屆五中會通過《國防最高委員會組織大綱》，設立國防最高委員會作為戰時最高決策機構，「以統一黨政軍之指揮」，並且擁有「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」的權力。

國防最高委員會的組織分為常務會議、秘書廳、各專門委員會及附屬機構四個部分，但其運作則為一體。最高委員會常務會議由常務委員組成，為國防最高委員會的最高決策中心，依其法定功能而言，實亦為戰時的國家最高決策中心，但是在實際的運作上，由於國防最高委員會代行中央政治委員會的職權，並執行現行法令中關於國防最高會議的職權，使其成為一個處理實際政務的機構。

除了主體組織外，國防最高委員會曾經陸續設置多個附屬機關，推動相關業務，如第二期戰時行政工作考核團等，這些附屬機構大多屬臨時性設置，但這些附屬機構的設置，事實上有強化國防最高委員會作為統一黨政軍指揮最高決策機構的作用，進一步擴張國防最高委員會的職權。¹⁰⁷其中以為了推動「行政三聯制」而於1940年9月成立的中央設計局、黨政工作考核委員會最為重要，它代表了蔣中正改革行政的決心，¹⁰⁸兩機關皆由蔣中正直接領導，並對其賦予「起死回生的責任」的期許，期許之深，頗受外界重視。「今後黨國之安危，與革命之成敗，亦全繫於這兩個機關之能否發揮功效與盡其職責以為斷。」並希望透過中央設計局及黨政工作考核委員會的確切聯繫，「以矯設計、執行、考核分離之弊，樹行政三聯制之基，而應抗戰建國之要求。」¹⁰⁹此兩個機關設立

¹⁰⁷ 劉維開，〈國防最高委員會的組織與人事初探〉，《紀念抗日戰爭勝利五十周年學術討論會論文集》（香港：珠海書院亞洲研究中心，1986），頁292。

¹⁰⁸ 蔣中正在黨政工作考核委員會第一次委員會議上稱：「這次我們成立黨政工作考核委員會，是關係於今後黨務政治之推進極重要的一件事。」中央設計局第一次會議更再次強調：「希望本局各設計委員與秘書長、副秘書長大家要同心協力，自勉為今後建國的中心幹部，是本局為建國最重要的機關，是我們的工作為建國最重要的工作。」

¹⁰⁹ 蔣中正，〈黨政考核之責任與工作要旨〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁40，民國30年2月15日出席黨政工作考核委員會講。

的重要性可見一斑。分述如下：

一、中央設計局

依照〈中央設計局組織大綱〉規定，中央設計局設總裁一人，由國防最高委員會會長蔣中正兼任；下設審議會、秘書處、設計委員會及預算委員四個部門，分別負責各項業務。審議會由總裁遴派審議員七至九人組成，其任務為審議政治經濟建設計畫及預算、黨政制度機構極重要法規之調整、重要政策之建議等，開會時由總裁主持；秘書處設秘書長一人、副秘書長二人，下設各行政單位，為全局的核心；設計委員會由總裁遴派或聘任設計委員會組成，擔任設計工作；預算委員會置委員九至十五人，以國防最高委員會秘書長、財政部部長、財政專門委員會主任委員、國民政府主計長及主計局秘書長為當然常務委員，負責審核國家預算。¹¹⁰但是中央設計局成立後，審議會並未隨之成立，其職權由國防最高委員會常務會議行使。¹¹¹

中央設計局首任秘書長由張群兼任，但僅兩個月便調任四川省政府主席，1941年1月由王世杰繼任。當時，王世杰同時擔任國民參政會秘書長、軍事委員會參事室主任、中國國民黨中央宣傳部部長等職，對於接任這項職務的意願十分低落，認為「所任工作甚繁，而在目前情形下，設計局工作上及難有重大之貢獻」，但在蔣中正的堅持下只有勉為其難。¹¹²從《王世杰日記》及相關報告中，可以理解他對於中央設計局的工作推動並非沒有想法。依據該局組織大綱規定，擔任研究設計工作者為設計委員及專員，並得聘請中外專家為顧問，但因設計委員及專員大多為兼任人員，缺乏專任人員，欲延攬有識見而且肯負責的設計人才又不易覓得。¹¹³遺憾的是，兩位副秘書長甘乃光與陳伯莊意見不

¹¹⁰ 〈中央設計局組織大綱〉，《中國國民黨第五屆中央執行委員會常務委員會會議記錄彙編》（上），頁613，中國國民黨黨史館藏。

¹¹¹ 張希哲，〈記抗戰時期中央設計局的人與事〉，《傳記文學》第27卷第4期（1975年10月），頁39。

¹¹² 王世杰，《王世杰日記》第3冊（臺北：中央研究院近代史研究所，1990），頁67。

¹¹³ 王世杰，《王世杰日記》第3冊，頁68。

協，工作進行十分困難。1942年3月，甘陳離職，由彭學沛、王徵繼任，但彭久不到局辦事，王又態度消極，不肯負任何責任，令他感到十分苦惱，曾多次請辭，均未獲准。¹¹⁴

中央設計局成立初期的主要工作，為審查中央黨政機關年度工作計畫分及進度表、擬定下年度國家施政方針、審核各機關下年度施政計畫，及設計國家重要政經建設計畫等，「使政府有一個預算就有一個工作計畫，使政府每一個年度有一個年度的施政方針」；¹¹⁵其中「擬定下年度國家施政方針」與「審核各機關下年度施政計畫」兩項實為一具有連慣性的工作過程。每一年度開始前，依據編造程序擬定下年度施政方針，而後經國防最高委員會常務會議審查通過，擬定年度工作計畫及計畫經費分配表，彙送設計局做總的設計，報請國防最高委員會核定，發布執行命令。接著各機關依照命令，擬定年度工作計畫簡明表及分月進度表，將該機關工作計畫，付諸實施。最後再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，並作為下一年度設計之借鏡。「如此巡迴往復，不斷改進，則計畫政治計畫經濟之目的，自然可以達到。」¹¹⁶中央各部會與各地方政府必須分別自做部分的設計，送請中央設計局審查，而中央設計局則以領導者和監督者的地位，使各部會人才專司其職進行設計，「然後由我們總其成，使這些各別的計畫，能夠聯繫貫通起來，成一個整個的計畫。」¹¹⁷也就是說，中央設計局的設計，可說是總的設計或政務的設計。¹¹⁸

在審核各機關年度施政計畫的過程中，對於黨務工作的設計以及軍務、地方行政計畫的審核，是否為該局的工作範圍，曾經產生爭議，最後決定除軍務計畫外，其他兩者不應屬於該局工作範圍。¹¹⁹在設計國家重要政經建設計畫方

¹¹⁴ 王世杰，《王世杰日記》第3冊，頁175。王世杰，《王世杰日記》第4冊，頁88。

¹¹⁵ 李琪《「行政三聯制」研究》，頁56。

¹¹⁶ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁185。

¹¹⁷ 蔣中正，〈中央設計局之使命及其工作要領〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁52，民國30年2月22日對中央設計局第一次會議講。

¹¹⁸ 吳哲生，《行政三聯制》，頁61。

¹¹⁹ 國防最高委員會秘書廳編制，〈中央設計局王秘書長士杰報告〉，《行政三聯制檢討會議輯要》

面，如接管原由秘書廳主辦之「建國問題設計」及「職位分類調查」等有關設計工作外，¹²⁰並分別進行總裁交辦個案及中國國民黨中全會決議各案之設計，包括擬定戰時黨政三年計畫、戰時三年建設計畫、戰後復原計畫、戰後五年國防及經濟建設計畫、西北十年建設計畫等。¹²¹

依照原先的構想，中央設計局成立後，所有中央各機關，如國家總動員設計委員會、行政院行政效率研究委員會、縣政計畫委員會、國防最高委員會秘書廳之設計委員會與參事室，及各專門委員會等，均應一律歸併該局，以收人才集中之效，「如是則設計之機構統一健全，再能與考核機關保持進密聯繫，則行政三聯制之規模，即已具體完逞」。¹²²但是該局成立後，除了秘書廳的設計委員會併入設計委員會外，其他各單位的歸併工作，受該局本身組織尚未完全建立之影響，未能立即達成原定目標。

蔣中正對於設計委員之遴聘及會議的召開均十分重視，指示設計局的工作重點，應先注重經濟制度，尤其是經濟建設之統治與計畫工作，並指示張群注重經濟方面人選，並於聘定後，立即召開設計委員會，討論經濟建設計畫設計大綱。¹²³

依〈中央設計局組織大綱〉規定，中央設計局設置預算委員會，任務為審核國家預算，目的在使該局主持預算之審定，為避免兩會工作重疊，預算委員會遲至 1943 年 1 月才正式成立，同時規定凡是中央設計局經辦建設計畫之性質特殊者，其所需經費，經預算委員會核定後，呈國防最高委員會核定；各機

（上海：上海圖書館歷史資料部藏，1943 年），頁 24。

¹²⁰ 〈中國國民黨第五屆中央執行委員會第八次全體會議國防最高委員會重要工作摘述〉，黨史館藏。

¹²¹ 國防最高委員會秘書廳編制，〈中央設計局王秘書長士杰報告〉，《行政三聯制檢討會議輯要》；陳之邁，《中國政府》第 1 冊；〈中央設計局三十二年度工作計畫大綱簡明表〉，《特種檔案》，典藏號：2/43，黨史館藏。

¹²² 〈遵擬中央設計局組織大綱呈乞核示〉（民國 29 年 3 月 8 日），《委員長手批案牘》29 年度，民國 29 年 3 月，黨史館藏。

¹²³ 〈中央設計局設計委員人選名單呈候核定秘書長一職遵諭暫行兼任並懇請遴派副秘書長乞核示〉，民國 29 年 8 月 30 日，《委員長手批案牘》29 年，黨史館藏。

關普通工作所需經費，仍照舊由財政專門委員會審查，中央設計局應經常派員參加審查會議，必要時得呈請國防最高委員會責令請款機關，先將計畫送中央設計局核定，再由財政專門委員會根據核定之計畫審議經費。¹²⁴

1943年8月，王世杰辭職，由甫自駐美軍事代表團團長卸職的熊式輝繼任。熊式輝除原有工作外，並希望擴充設計局職權，將財政專門委員會併入預算委員會，欲完全掌控預算的核定權。熊曾就此事與王商議，為王以時機不宜勸阻。

¹²⁵1944年8月，中央設計局以現形組織不足已達成應付之任務為由，修正組織大綱，將該局設置目的改為「國防最高委員會為主持國家建設之設計及審定各類計畫與預算」，增設政治、經濟兩計畫委員會，分別掌理關於政治、經濟建設各項政策之擬定，並設置調查研究處，辦理有關設計資料之調查研究事項。¹²⁶

1945年9月，熊式輝調任國民政府軍事委員會東北行營主任，遺缺由國民政府文官長吳鼎昌兼代，至1947年4月，隨國防最高委員會的取消而結束。

做為行政三聯體制首要階段，中央設計局在戰時進行了大量的計畫。中央設計局於1941年6月開始著手於三年重建計畫之起草；在1942年至1945年間，中央設計局檢視了146個中央層級單位及86個省及自治市單位的年度計畫和概算。在蔣中正的要求下，中央設計局審議及起草了162項計畫、方案及政策建議，其中24項與軍事有關，30項與政治有關，63項與經濟有關，45項與其他事項有關，工作項目則包括行政重組與整合、行政官僚的科學管理、經濟重建、國防工業發展。¹²⁷很明顯地，中央設計局最重要的規畫項目為起草戰後經濟重建計畫。早在1941年底，蔣介石即下令中央設計局制訂計畫，並於

¹²⁴ 〈中國國民黨第五屆中央執行委員會第十一次全體會議國防最高委員會工作報告〉，《特種檔案》，典藏號：25/5.22，黨史館藏。

¹²⁵ 王世杰，《王世杰日記》第4冊，頁375。

¹²⁶ 此外，中央設計局為進行戰後收復地區的設計工作，於1944年7月，設置東北、臺灣兩個調查委員會，延請專家從事兩地區調查、設計工作，分別擬定〈東北復原計畫綱要〉與〈臺灣接管計畫綱要〉，作為各機關編定相關計畫的參考。

¹²⁷ CPB, 171/51a, 5 May 1945. 轉引自 Morris L. Blan “Building State Structure : Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945” , P46.

1942年6月同意了「戰後五年國防及經濟重建計畫」的起草程序。

除了負責戰時和戰後的重建計畫，中央設計局另受託透過設計行政法規協助執行，其中以「分級委任業務執行法規起草方法準則」最為重要。中央設計局副書記甘乃光認為分級委任體制為中國之人事行政帶來相當重要的變革。甘乃光期望各黨政組織擁有足夠的想像力以制訂執行業務所需之規則，可在短時間內為新行政體系帶來豐碩成果。¹²⁸

二、黨政工作考核委員會

依據〈黨政工作委員會組織大綱〉規定，設委員長一人，國防最高委員會第四十次常務會議推定以蔣中正為委員長，設副委員長二人，由孔祥熙、于右任擔任；委員十一人，以五院院長、中國國民黨中央執行委員會秘書長、中央檢查委員會秘書長及國防最高委員會秘書長等八人為當然委員，隨職務更迭而調整，其餘三位委員由國防最高委員會委員長聘任。

秘書處為業務執行單位，設秘書長一人，承委員長之命辦理會務。先後任此職者有張厲生、陳儀、沈鴻烈、李宗黃等。下分黨務、政務兩組，分別掌理黨務部分及行政經濟建設部分之考核工作；1945年5月，改組為處，但掌理工作內容不變。黨務、政務兩組（處），各設主任、副主任一人，先後任黨務組（處）主任者為陳果夫、李文範，副主任為張道藩、王子壯；政務組（處）主任者為蔣作賓、雷殷，副主任為蔣廷黼、李基鴻。各組（處）設秘書一人、組員若干人，由主任呈請委員長派任，專員若干人，由各有關機關指派業務相關人員兼任。其中黨務組由中央執行委員會秘書處、組織部、宣傳部、海外部、黨務委員會、訓練委員會、國防最高委員會秘書廳等單位指派；政務處由國民政府文官處、國防最高委員會秘書廳、五院及所屬各部會指派。¹²⁹黨政工作考核委員會全會編制共三百餘人，實際所用者不過二百餘人，「人才極為充實」。¹³⁰另有

¹²⁸ 甘乃光，《中國行政新論》，頁80。

¹²⁹ 王世杰，《王世杰日記》第4冊，頁2。

¹³⁰ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁187。

工作競賽推行委員會為其附屬機構。

黨政工作考核委員會設置目的為：「考察核定設計方案之實施進度，並執行黨政機關工作經費人事之考核。」其執掌為：（一）關於中央及各省黨務機關工作成績之考核事項；（二）關於中央各院部會及各省行政機關工作之考核事項；（三）關於核定設計方案實施進度之考核事項；（四）關於現行法令實施利弊之考核事項；（五）關於經濟建設事項之考核事項；（六）關於各機關經費人事之考核事項。¹³¹其考核的方式分為書面考察及實地考察兩種。所謂「書面考察」，是黨政工作考核委員會依據各單位呈送的書面資料進行考察。依規定，中央及各省市黨政機關對於所執行之事項，應先自行考核，並於年度終了時，根據自身考核的結果，造具年度政績比較表，呈送上級直轄機關考核，並將考核結果轉送國防最高委員會，交黨政工作考核委員會。中央執行委員會所屬各部處會，及國民政府五院及所屬各部會工作，由黨政工作考核委員會綜核；省市黨政機關工作，由黨政工作考核會覆核。考核的內容分為政務考核及事務考核兩類，政務考核為根據既定政策，考核某種事業之整個成敗；事務考核則分為工作考核、經費考核及人事考核三項進行。¹³²所謂「實地考察」，是黨政工作考核委員會組織考察團，對於中央及各省市黨政機關進行考核工作，每年至少一次。中央的考察團按黨、政劃分，由各組主任擔任團長、副主任為副團長，組員、專員為團員，赴各單位進行實地考察，最初按考察區域劃分為川康區、滇黔區、陝豫區、甘寧青區等四個組織考察團，自 1942 年起，改派考核專員赴各省市機關進行考察。中央及省市的考察完畢後，提出報告書，並將考察情形及意見經委員會會議通過後，呈報國防最高委員會核辦。

¹³¹ 〈黨政工作考核委員會組織大綱〉，《黨政考核法規輯要》，第一輯（黨政工作考核委員會秘書處編印，1947）。

¹³² 《黨政工作考核辦法》（黨政工作考核委員會秘書處編印，1941）。「工作考核」是依據工作計畫考核其進展程度及實際效果，「經費考核」是根據預算決算考核其經費之用在在工作上是否發生預期之效應，「人事考核」是根據組織法令考核其人員支配是否恰當，並能否符合分層負責制之精神。

黨政工作考核委員會對黨務、政務機關的考核工作的具體內容，以 1943 年度工作計畫為例，分為黨務考核與政務考核兩部分進行，黨務考核分為：一、年度政績考核：1.考核中央各黨務機關上年度工作計畫，2.考核各省市黨務機關上年度工作成績，3.考核各省市黨務機關本年度工作成績；二、工作進度考核：1.考核中央及各省市黨務機關本年度工作進度，2.考核中央及各省市黨務機關某種事業工作進度表，三、法令之推行及實施利弊考核，四、委員長手令及中央全會、中央常會重要議決議案實施情形考察，五、業務檢討會議及學術會議考核，六、政績交代考核，七、臨時事項考核，八、編制黨務考核工作統計圖表及其他資料。¹³³政務考核的對象為中央及各省市政務機關，考核內容與黨務考核相同。

根據黨政工作考核委員會的綜合報告，在 1941 年至 1945 年間，黨政工作考核檢視考核了 160 個中央和省黨組織之工作成果，2495 項黨中央組織的計畫和報告，1787 項省市黨組織的計畫、報告和會議紀錄。在同樣的時期，這個委員會檢視考核了 1427 項中央、省、市政府單位的工作成果、金融和經濟重建企業，及 4853 份中央、省、市政府單位之報告和紀錄。¹³⁴

但是黨政考核是黨政體系中原有的工作，其性質與黨政工作考核委員會所進行的考核並沒有什麼太大的差異，如何劃分職權，是一個必須注意的問題。以黨務系統為例，自 1924 年改組後，一直有中央監察委員會，負責黨務監察；1940 年 7 月，復於中央監察委員會下設置中央黨務工作考核委員會，負責中央執行委員會各部會處局及省市路軍隊海員各級黨部工作之考核。因此中央監察委員會秘書長王子壯在黨政工作考核委員會成立之初，即向當時代理國防最高委員會秘書長的陳布雷建議，中央監察委員會與黨政工作考核委員會得職權似應稍加劃分，以免發生衝突。陳十分同意它的意見，認為該會不只與中央監察委員會職權有關，與考試院、監察院亦然，表示「此事應詳加研究，預為接洽，

¹³³ 〈黨政工作考核委員會三十二年度工作計畫〉，《特種檔案》，典藏號：2/36，黨史館藏。

¹³⁴ CPB, 171/97, March 1947. 轉引自 Morris L. Blan “Building State Structure : Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945” , P55.

再行開會，使妥。」¹³⁵依照日後訂定的〈黨政工作考核辦法〉，黨政機關應實行分及考核，而以黨政工作考核委員會為最中覆核機關，當與王子壯之建議有關。¹³⁶但是王子壯對於黨政工作考核委員會成立影響中央監察委員會工作一事，仍然十分不以為然，指出：「監察會負責考核各黨部之工作，黨政委員會亦然，且以人力充實，乃派人考察，不得已以監委會為初核機關。是皆蔣先生求治甚急，新設機關日漸增加，而每次全會皆有調整機構、裁併機關之決議，所行適得其反。或為戰時，土地日蹙為籠絡人才，不得已之舉。而各機關之工作效率不免因之減低，負責不專故也。」¹³⁷而黨政工作考核委員會進行實際工作時，亦不免發生職權衝突，甚至有搶工作的情形，引起原主管單位不滿。如銓敘部長賈景德對於黨政工作考核委員會擬定加強人事考核辦法，就深感不悅，該為該會只能考核銓敘部的工作是否適當，但是不能在銓敘部主管的人事考核業務之外再來一套，如此將會紊亂系統，橫生枝節。¹³⁸

另一方面，黨政考核本身就是一件吃力不討好的工作，甚至容易得罪人，因此考核結果是否確實，攸關工作的成敗。身兼黨務組副主任的王子壯即十分感慨部分考核委員在考察報告中「諱疾忌醫」、「官官相衛」的心態，認為「真堪浩然嘆息者也」。¹³⁹而考核工作除了考核過程外，更重要的是能根據考核結果「信賞必罰」，才能發生效果。〈黨政工作考核辦法〉中規定：「各機關考核結果應依據法令分別實施獎懲。」但是並無強制性規定，亦無追蹤辦法，以致時日漸久，成為紙上作業，流於形式。王子壯針對此種現象在日記中寫道：「行政三聯制係總裁所堅決主張，因之設立設計局及黨政考核委員會，以嚴密設計及考核，並訂立賞罰標準，成立四年，非不工作，而考核結果從未與予以獎懲，

¹³⁵ 王子壯，《王子壯日記》第7冊，頁8。

¹³⁶ 所謂「分級考核」及縣市所屬黨政機關年度政績尤其上及直轄之縣市黨政機關考核；縣市黨政機關年度政績尤其上及直轄之省黨政機關考核；省市黨政機關年度政績尤其上級直轄之中央黨政機關考核，並將考核結果賺宋國防最高委員會僑黨政工作考核委員會覆核；中央黨部各部處會籍五院各部會年度政績由中央黨務監察機關及主管願考核轉送國防最高交黨政工作考核委員會綜核。

¹³⁷ 王子壯，《王子壯日記》第7冊，頁456。

¹³⁸ 王子壯，《王子壯日記》第7冊，頁456。

¹³⁹ 王子壯，《王子壯日記》第9冊，頁531。

於是對此考核漸趨漠視矣。」¹⁴⁰除此之外，黨政工作考核委員會創制的原意是為「除黨務工作考核外，對於政府官吏方面，是一個政務官與高級事務官的總考核機關。因為政府的計畫與預算是整個的，所以對於事與人考核，也應該有一個統一的機構，方可以收行至三聯制的時效。」然而根據李宗黃的觀察，通常只做事務考核。¹⁴¹

¹⁴⁰ 王子壯，《王子壯日記》第9冊，頁436。

¹⁴¹ 李宗黃，《行政三聯制概論》，頁65。

第四節 行政改革的推動者——甘乃光

蔣中正是採用行政三聯體制的人，在他的主導下設立了中央設計局和黨政工作考核委員會，並同時擔任中央設計局的總幹事和黨政工作可和委員會主席。然而，若是沒有如甘乃光等可信助手之貢獻，蔣中正可能也無法成功。事實上，甘乃光可被視為是行政三聯體系的主要推手。

甘乃光，廣西岑溪人，畢業自廣州嶺南大學經濟系，而後留校任助教。1924年6月黃埔軍校成立時，任政治部秘書兼政治教官。甘乃光的升遷快速，從1924年6月任黃埔軍校政治部秘書兼政治教官到1927年12月廣州市市長卸任，擔任過實業部代理部長、國民政府監察院監察委員、中央執行委員會委員、執委常委、中央青年部部長、中央農民部部長、廣州市市政委員長等。1927年底，甘乃光出任廣州市市政委員長，在任廣州市市政委員長期間，中國共產黨於12月11日發動廣州暴動，隔年甘乃光便以「袒護廣州暴動」的罪名停止職權。甘乃光遂赴美國留學，之後又到英、德、法遊學，歷時一年。1929年3月，蔣中正在召開國民黨第三次全國代表大會時，以反對改組派的名義，給甘乃光以永遠開除黨籍的處分，更因此被國民政府通緝。而這樣一個被認為傾左、又與蔣中正兩位政敵廖仲愷、汪精衛來往密切的人物，在被開除黨籍、甚至遭到通緝，兩年之後回到政府內又擔任要職，在民國行政效率運動起了很關鍵的作用。

甘乃光在美國留學時在芝加哥大學行政研究院學習，因此受到西方、特別是美國的行政學影響頗深。他贊同行政學者懷特所說「政治不應侵入行政，管理自身就是一種科研對象，公共行政自身能夠成為一種超越價值的科學，行政學的目的是做到經濟和效率—就是這些。」政治、行政二分法和行政原則成為他後來實踐和研究的指導思想；相信能藉由行政的獨立性和純潔性，擺脫政治腐敗、人事糾葛等對行政效率目標的干擾。¹⁴²

¹⁴² 姚文秀，〈甘乃光與國民政府行政革新〉，《廣西師範大學學報：哲學社會科學版》第45卷第2期（桂林：廣西師範大學編輯部，2009），頁128。

儘管甘乃光引用了美國公共行政理論，但他並不迷信西方行政經驗和原則，多次強調要從中國的實際情況、中國的環境出發，訂定制度、調整組織結構等，1935年他更清楚指出行政效率研究委員會不單是為了純理論研究而奠立；反之，該委員會應該在中國行政現況下創立自己的理論。¹⁴³如甘乃光認為劃分政務官和事務官在當時的中國就無法做到，因為實在找不到一個適當的根據或標準，將這兩者的區別用一條直線來一筆畫清。而且「中國的政治官並不完全是決定政策的人，國家最高的政治決策機關是在中國國民黨的代表大會，大會閉會後是國防最高委員會，所以政務官負推行政策的責任，比較對於負決定政策的責任要多。」另外，他對西方公務員價值中立這一人事行政原則的態度令人印象更為深刻。他說，三民主義已成為中華民國的立國原則，所以中國公務員贊助三民主義，就像英國公務員贊助英皇與議會、美國公務員贊助民主政治制度，這是必然的趨勢。¹⁴⁴

對於中國的行政改革，甘乃光曾說「在中國，行政的改革，與別國實為一樁不易進行的事情，要有學理的研究，要有適時的需要，要有實際可行的方案」、「我國行政革新的需要既迫切，但是現在我國政治尚未完全上軌道，客觀的障礙至多，即有可以實行的行政改革方案，也礙於拿出來推行。在種種矛盾中，我們除了繼續努力之外，便不能不企望全國人士的指導和贊助。」¹⁴⁵甘乃光提升行政效率的方法，主張先從文書檔案做起，其考量第一為「不過欲使此種運動，在於不惹起政爭條件下，先以具體方案，樹其始基」¹⁴⁶，認為若是在改革初期就發生激烈的政潮或反抗，則問題之根本無法討論。考量第二為「當使各級政府人員有改革的自覺」，從最接近生活工作的文書改革入手，反彈較小且範圍與普遍性比較廣大。

¹⁴³ 甘乃光，《中國行政新論》（重慶：商務印書館，1943），頁40。

¹⁴⁴ 姚文秀，〈甘乃光與國民政府行政革新〉，頁76。

¹⁴⁵ 甘乃光，〈我的行政研究的開始〉，載於程德培等編《良友人物（1926—1945）》（上海：上海社會科學院出版社，2004），頁214-215。

¹⁴⁶ 甘乃光，〈行政效率研究會設立之旨趣〉，《行政效率》第1號（南京：行政效率研究會籌備處，1934），頁2。

甘乃光及行政效率研究委員會所發展出來之想法與概念促成 1933 年黨政軍調查設計委員會於蔣介石位於南昌之軍事總部的成立。¹⁴⁷蔣中正將該新組織視為他的顧問團，負責剿匪區之情勢調查及重建計畫。1932 年 5 月至 1935 年 2 月，甘乃光於內政部擔任副部長主責政策業務，而後於 1938 年被任命為國民黨中央黨部之副書記。1940 年 10 月，蔣介石任命他為中央設計局的首任副書記。

甘乃光的著作中顯示他在奠定這個新體系中扮演了重要角色。例如在 1934 年的文章裡，甘乃光即略述行政程序的四個階段，起草計畫、執行行政命令、指導監督執行、成果考核。在該文中，甘乃光同時闡述中央部會權責明確劃分之不足，他指出在中央部會中權責全部集中於部首首長身上，所以對於政務次長及常務次長之權責劃分皆沒有明確定義，更別說實際上在司長以下之公務員除了責並無權。為了改善這種情況，行政效率研究委員會起草了適用於部會及行政院機關之業務執行通則。¹⁴⁸在 1937 年之初，甘乃光更已發展出分級委任之概念，而這個概念和懷特強調於行政官僚中分配權責的概念是一致的。又如在 1939 年第六次中央執行委員會全會後所寫的一篇文章中，甘乃光很罕見地揭示了他的思考過程：「這幾個月總幹事請我們研究人事議題以發掘行政問題根源，因此我花了很多時間在思考究竟從何著手人事問題。」¹⁴⁹在甘乃光想出的解決辦法中包含考試體制、分級委任、確保公務員生計之法規。數個月後，甘乃光提出極為強調分級委任之行政三聯體制。在甘乃光介紹該新體制的六個月後，他總結出了三個委任責任之辦法：依所職委任之分系負責、依組織層級委任責任、依行政層級委任責任。雖然甘乃光將分級委任之創立歸功於蔣中正：從蔣中正開始這個體制的執行象徵責任政治的開始，但甘乃光的著作中清楚地描述了中國制度創新者的模式，他協助設計新的體制、體制元素或法規，在受蔣中正或國民黨採用之後，再協助推廣實行。¹⁵⁰

¹⁴⁷ XJSYZ, 14 November 1933: 11.601-15.轉引自 Morris L. Blan “*Building State Structure : Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945*” , P44.

¹⁴⁸ 甘乃光，《中國行政新論》，頁 122。

¹⁴⁹ 甘乃光，《中國行政新論》，頁 98-100。

¹⁵⁰ 甘乃光，《中國行政新論》，頁 247-248。

行政三聯制計畫結合了執行大規模的行政與經濟規劃的企圖，是由 1930 年代國民政府中的改革者與顧問的中心思想所直接延續下來的計畫，特別是當蔣中正崇尚科學管理，並醉心透過獨攬權力，來實現理想中的行政效率。¹⁵¹ 蔣中正認為科學「是在以觀察分析測量統計實驗等方法，來組成有系統的知識，去求宇宙萬有的實在。」¹⁵²而「科學的群眾時代」強調分工合作，但是科學的分工強調「聯繫」的重要，「分工一定要連繫，不連繫就不能分工，而且分工愈專精，連繫愈要密切」；並且透過考核以得知群眾運動的成效。¹⁵³從中已透露出行政三聯制闡發的雛型。甚至主張「現在科學管理的方法，各國都拼命應用到行政上來。」

甘乃光對於西方行政學的研究，與蔣中正希望藉科學方法提升中國現代化不謀而合，而甘乃光的改革方法溫和漸進，對雖掌有國民政府大部分權力卻同時有許多反對派的蔣中正來說，更不失為一個循序漸進的好方法。事實上，美國中央政府集權的傾向，很難成為南京政權「一黨專政」的理由。甚至當時甘乃光也認識到，美國的中央集權與地方自治是同時並進的，地方自治的發展是集權的基礎，他指出，「美國最近行政趨向，乃工業革命後百餘年枝結果，實不是中國所得仿效的。」¹⁵⁴蔣中正對甘乃光的重用，對之後的行政及至政治的改革具有很大的影響。

「行政三聯制」的產生的第二個因素，則是蔣介是對於孫文「權能分開」思想的闡釋。根據孫文提出的三民主義，政治與行政之範圍「政治是在管理眾人之事，其範圍較廣；而行政僅在如何管理眾人之某一種或某數種事務，其範圍較狹。」而根據權能區分的概念，政治屬於「權」之範圍，行政屬於「能」之範圍，「權」「能」均在政治範疇中，故政治包括行政，而行政不能包括政治，

¹⁵¹ Julia C. Strauss, *XingZheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War*, 頁 569。

¹⁵² 蔣中正，〈科學精神與科學方法為革命建國之基礎〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 14，頁 516，民國 26 年 5 月 20 日出席中央政治學校十週年紀念大會講。

¹⁵³ 蔣中正，〈認識時代「何謂科學的群眾時代」〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 16，頁 172，民國 28 年 4 月 22 日對黨政訓練班第二期學員講。

¹⁵⁴ 甘乃光，〈美國行政趨向論序〉，《行政效率》2 卷 3 期，1935-02-01。

此行政異於政治者二。¹⁵⁵而蔣中正推行行政三聯制的理論依據，「政府有能的道理來源於總理權能分別的道理」，「至於另外一方面，就是要政府有能」，其主要關鍵「就是要實行行政三聯制」。由此可見，蔣中正將推行行政三聯制作為建立有能政府的一個重要舉措。

¹⁵⁵ 吳哲生，〈行政三聯制概論〉，頁 39-40。

第五節 行政三聯制實施的必然性

正如張金鑑所說，「政治之就軌及時局之穩定時與行政研究者已有充裕之機會；若終日在烽火連天流離失所之下，自無從以言行政改革也。」¹⁵⁶在對日戰爭時期，面對節節敗退的軍事情勢，行政文書工作絕對並非當下第一要緊大事，然而蔣中正的堅持下，以提升行政效率為主軸的相關政策陸續被提出且大張旗鼓地推動執行，便可知其自有存在的深刻原因和歷史邏輯。「一種制度的產生存在與發展，決不是偶然的，必定有其客觀事實為基礎；換句話說，無論何種制度，其產生存在與發展，必須根據一種環境需要，決不是任何人可以依靠裡想憑空創造的。」¹⁵⁷

雖然美國行政理論及戰前行政官改革有助於戰時的組織合理化，但隨著中日戰爭的爆發，對國民政府奠定新的國家組織及試圖履行行政三聯體制帶來了緊迫感。1938年11月25日，蔣中正於南嶽衡山召開軍事會議，會中總結第一期作戰的經驗教訓，確定第二期抗戰的戰略方針。進入第二期抗戰的中國，形式已由單純的軍事抗戰轉入到「政治建設時期」。蔣於1940年3月回顧抗戰以來中央與地方的機關，認為其「缺乏效能，沒有表現」，甚至「荒廢空虛，完全陷入停滯」，表達了對政府運作的失望與譴責。更表示抗戰與建國應同時並行「建設創造重於戰爭」，而且「越是在抗戰的時候越要加緊建國的工作」。¹⁵⁸同年五月，蔣更明白的提出，第二期的抗戰，就要以政治為主，而以軍事為輔。政治上的建設勢在必行。¹⁵⁹只是，所謂「政治上的建設」範圍為何？早於1934年蔣便指出，「所謂政治，就可以用四個字包括其整個內容，就是人、事、時、地。」
「政治上一切的事情，都不外這四個字，同時也離不開這四個字。」¹⁶⁰

¹⁵⁶ 張金鑑，《行政學之理論與實際》（上海：商務印書館，1935），頁511-512。

¹⁵⁷ 吳哲生，《行政三聯制》，頁12。

¹⁵⁸ 蔣中正，〈當前建國要務與五權制度實施之要領〉，《總統蔣公思想言論總集》卷17，頁100，民國29年3月4日。

¹⁵⁹ 蔣中正，〈經濟抗戰之精神和要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷17，頁335，民國29年5月12日對黨政訓練班第八期開學講

¹⁶⁰ 蔣中正，〈現代行政人員須知〉，《總統蔣公思想言論總集》卷12，頁154，民國23年3月

行政三聯制，表面看起來是行政程序的改革，實質上卻是透過「辦事細則」、「考核」等辦事方法來改善中國自古官僚化、科員政治以及貪污等現象。然而，正如同甘乃光於執行行政效率運動之初的一番話：「真正要改革的不言而喻」，顯示出這場改革的艱難。在中國人治社會中，如欲革新政治上的積弊，必定會遭遇困難。理想狀態是在太平盛世下進行改革，如此變動因素較少，反對的因素也較少。只是，正如蔣中正所說，「當此一髮千鈞危急存亡之際，我政府當局若不有最迅速最有利之方法以推進其政策與職務，則在剎那瞬息之遲疑與躊躇間便將遭殺身之禍矣。」¹⁶¹而致力於增進行政效率的行政三聯制，便起了重要的作用，也成為抗戰歷程中必須的政治改革。

除了時空因素外，也有「架空正式黨政行政機構手段」的說法。嚴重的行政積弊對蔣中正實現其集黨政軍各權於一身的政治企圖可說是個很大的困擾；欲在行政上高度集權，職最高行政權之牛耳，首要的條件是如何整飭嚴重渙散的行政機構。戰時的軍事委員會這個機構「使行政集團與國民政府之間出現了脫離，政府真正的職權位置已越來越不在南京，而成為在南昌、武昌和重慶，或者在蔣委員長設置其司令部的任何地方。」如果說南昌行營黨政軍調查設計委員會的運作是蔣中正幕後操控權力的手段，那麼行政三聯制就是目前光明正大的掌控規則。

不論行政三聯制推行的背後真正原因為何，行政三聯制的產生與推行，是在時代的政治、經濟、行政諸因素綜合作用下所釀成的一種歷史的必然。如學者 Morris Bian 即肯定國民黨的建設努力，他以國民黨在抗戰期間改革其行政制度，落實行政三聯制，理性化（rationalization）其管理體系作為論證對象。認為戰爭促使國民黨在國家建設上，進行最密集的努力，透過行政三聯制實施，以及中央設計局、黨政工作考核委員會的設置，並根據分層負責制度，建立委派責任制。儘管，在管理效率方面是失敗的。¹⁶²

20 日召見各省高級行政人員閉會講。

¹⁶¹ 張金鑑，《行政學之理論與實際》，頁 510。

¹⁶² Morris L. Bian “Building State Structure : Guomindang Institutional Rationalization during the

小結

蔣中正於 1943 年 5 月行政三聯制檢討會議開幕典禮的演講提到：「行政三聯制不是一種獨立的政治制度，而是一切制度中的基本制度」。行政三聯制「就是要使我們行政效率提高，也就是要是我們政治達到迅速確實的兩大目的」，扮演著政治與行政配合上實施的角色，政治意志也因此得以實現。

行政三聯制的兩大主要監督指導機關皆由蔣中正擔任領導，不只是強調了國民政府對提升行政效率的決心，也加強了行政三聯制下相關政策的決策性，除此之外，蔣中正對於整個國民政府行政體系的掌握也大幅提升。儘管在行政三聯制實行之初，就有人才網羅不足、提供建言之強制性不足等問題的發生，但在蔣中正的主導之下，行政三聯制仍熱烈地展開了。

第四章 行政三聯制實施的困難

孔祥熙在檢討三聯制實施結果時，先是稱讚上上下下推行此制以取得很大的效果，實施機構「以可稱粲然大備」，各種方案「亦均已齊備」。¹⁶³緊接著便對過去三聯實施三聯制的過程中所出現的種種問題表示不滿。他說當時最主要的問題有三：一事多犯敷衍門面的毛病，二是多犯不相聯繫的毛病，三是多犯鋪張誇大的毛病；還說字面所寫的多與實際不符，或者連十分之二三都做不到。¹⁶⁴這僅僅是官方的說法，實際情形則更為糟糕。

第一節 執行過程中的阻礙——地方基層的黨政相爭

經歷十年當政，對於國民黨組織，蔣中正的評價是：有上層而無基礎，有黨員而無民眾，有組織而無訓練，有黨章而無紀律，有議案而無行動；關於國民黨人的評價則是：做官不做事；有私利而無公利，有小我而無大我；重權利而不重責任，享權利而不重義務；不能為國犧牲，為民服務，為主義奮鬥。¹⁶⁵經歷過清黨的國民黨，「已無法有效貫徹中央的方針政策，也自然不可能對地方政府擔起有效的領導，在地方行政事務中發揮大的作用。」¹⁶⁶

1928年，國民黨二屆五中全會在南京召開，宣稱全國進入訓政時期。訓政綱領定下「中央政治委員會是黨與政府間唯一之連鎖」的原則，中央一級以黨治政，在地方一級，地方黨部與地方政府各自獨立，「各級政府對於同級政府之舉措，有認為不合時，得報告上級黨部，由上級黨部請政府依法查辦」；「各級政府對於同級黨部之舉措有認為不滿意時，亦得報告上級政府，轉咨上級黨部

¹⁶³ 國防最高委員會秘書廳編制，《行政三聯制檢討會議輯要》（上海：上海圖書館歷史資料部藏，1943年），頁9。

¹⁶⁴ 國防最高委員會秘書廳編制，《行政三聯制會議輯要》，頁14-15。

¹⁶⁵ 蔣中正，〈喚醒黨魂發揚黨德與鞏固黨基〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁28，民國28年1月23日出席中央黨部總理紀念週講。

¹⁶⁶ 傅榮校，〈南京國民政府前期（1928-1937）行政機制與行政能力研究〉，頁190。

辦理」，這就規定地方黨部與地方政府互不統屬、互不干涉，各自獨立，自成系統，兩者的地位不分軒輊，平行並存，相互制衡，建立起在同一地方層級事實上存在著兩個互不統屬的官僚衙門。然而實際上，由於以黨領政的前提，許多國民黨人認為黨應高於政，對於地方政策，黨常常加以干涉，造成地方黨政之間的矛盾，成為蔣中正的一大難題。

抗戰爆發後，為增強全國抗戰之力量，整飭領導抗戰的機構以及調整黨務關係刻不容緩。1938年3月底4月初在武漢召開的國民黨臨時全代表大會和五屆四中全會上，蔣做了題為〈改進黨務與調黨政關係〉的講話，以「中央採取以黨統政，省市採取黨政聯繫，縣採取黨政融化」為調整黨政關係的原則。¹⁶⁷以〈改進黨務與調黨政關係〉講詞中所附「縣以下黨政機構關係草圖」所訂定之新縣制，有關黨在行政的要點為「將區分部與鄉（鎮）組織配合，於保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合」，要求縣以下「黨部機構與行政相輔為用」，改變過去頭重腳輕的組織結構。依照新縣制的實施，黨的系統將與政的系統分流，¹⁶⁸地方黨部地方政府雙軌並行，互不統屬。形式上黨政之間分工明確，平等制衡，互相監督，似不失為一種較理想的地方政治。不過在訓政時期，縣以下的議事機關與執行機關並不容易劃分，鄉鎮的工作重心著重於行政方面，只是「委辦事務」。¹⁶⁹

1938年國民黨臨時全國代表大會通過《抗戰建國綱領》，決定把縣作為地方自治的單位，使之作為抗戰時政治與社會的基礎，並為實行憲政準備條件。1939年9月公佈《縣各級組織綱要》，一般稱為「新縣制」，並通令後方各省自1940年起實施。¹⁷⁰新縣制包含三個重大意義，一為改善縣以下黨政各級機構，二為調整黨政兩方相互關係，三為振發民眾自覺自動的精神。此一制度的功能，

¹⁶⁷ 蔣中正，〈改進黨務並調整黨政關係案〉，《總統蔣公思想言論總集》卷15，頁223，民國27年4月8日出席五屆四中全會講。

¹⁶⁸ 新縣制下國民黨黨政系統的法理型態：

政的系統：中央政府→省政府→縣政府→鄉鎮→保→甲→戶。

黨的系統：中央黨部→省黨部→縣黨部→區黨部→區分部→小組→黨員。

¹⁶⁹ 馬起華，《抗戰時期的政治建設》（臺北：近代中國出版社，1986，頁325。

¹⁷⁰ 〈縣組織法令案（三）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012071-0109。

在寓保甲於自治組織中，實行管、教、養、衛合一之制，以鞏固地方，發揮民間潛力，而達成抗戰建國的使命，被視為「政治建設的基礎」¹⁷¹。若如蔣中正所設想，黨政力量雙管齊下，自中央、省、縣，直至區、鄉、保、甲，將政治控制軌道一直鋪設到每家門口，並真正發揮作用，那麼無論是其社會控制力，社會動員能力，還是社會汲取能力，都將是中國歷史上前所未有的。蔣中正為戰時國民黨描繪了一幅全能的政治藍圖。¹⁷²

1928 年後國民黨在地方推行黨政分開，一個重要的出發點是「希冀地方行政系統能獨立有效地行使管理職能，以免地方黨部介入行政事務而造成地方政治的紊亂。」¹⁷³在這場權力競爭中，因國民黨中央傾向於將地方政治交給地方政府主控，對於地方黨部專橫的行為，國民黨中央嚴加制止和指責，如汪精衛痛斥地方黨部以黨攬政現象不是「黨治」，而是「黨亂」¹⁷⁴，胡漢民也認為「黨部斷斷不能干涉行政。因為干預行政，政府黨部就變成了雙重衙門。」¹⁷⁵蔣中正則一再批評地方黨部攬政行為是越權，「各縣黨部及黨員，有許多事不應該去管而去管，不應包攬偏要去包攬，不應干涉卻偏要去干涉」。¹⁷⁶對地方黨部要求干預行政的各種建議和提案，國民黨中央始終抱持穩健慎重的態度，傾向不將這類權力交給地方黨部行使，一再訓示省縣黨部不要直接干預地方行政。¹⁷⁷抗戰開始後，為解決地方黨政之間的矛盾，除設立三青團以挽救國民黨危機外，另一重大改革舉措，即為調整黨政關係。1938 年 3 月底 4 月初在武漢召開的國民黨臨時全代表大會和五屆四中全會上，蔣做了題為〈改進黨務與調黨政關係〉的致詞。中央採取以黨統政，省市採取黨政聯繫，縣採取黨政融化，地方黨部與地方政府的關係有了轉變，「不直接發生指導與監督之關係，但應與同級政府

¹⁷¹ 蔣中正，〈川政建設要旨〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 16，頁 413，民國 28 年 10 月 16 日出席四川省黨部總理紀念週講。

¹⁷² 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》，頁 344。

¹⁷³ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》，頁 233。

¹⁷⁴ 汪精衛，〈黨治之意義〉《三民半月刊》第 3 卷第 12 期，1930 年 2 月。

¹⁷⁵ 胡漢民，《胡漢民自傳》（臺北：傳記文學雜誌社，1967），頁 106。

¹⁷⁶ 蔣中正，〈在浙省黨部對黨政人員之訓詞〉，《大公報》1931 年 4 月 17 日。

¹⁷⁷ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》，頁 233。

機關切實聯繫」、「各級黨部，對各級政府的人事任免升降不得干涉」，地方黨員的角色從主導轉變為輔助。黨分部與鄉鎮組織配合，之下則設有保甲小組已與行政層級配合，並要求建立地方黨部的監察制度。造成如此轉變的最大關鍵在於蔣中正認為黨人應埋首做在下級工作，不應做官。¹⁷⁸

新縣制的推行大大加強了國民黨對各級政府的控制，作為基層力量，蔣中正呼籲黨員應貫徹黨的政策和主張，「而政府機構應為發展黨務推進黨治的實際組織」。為貫徹「黨政融化」的原則，新縣制規定縣長應由國民黨員充任，如不是黨員，應由縣黨部介紹其入黨。縣、鄉（鎮）、保各級重要部門人員，均須由經國民黨訓練合格的人員中選任。國民黨中央並提出「使每保每甲皆有本黨黨員之分布」的要求。而面對基層黨部經費與人才不足的現象，建議黨部應與政府配合，利用政府現有的人才和經費來推動發展，甚至利用縣以下的聯保主任、保甲擔任黨務工作，推動下層黨務，「如此黨政打成一片，合為一體，政治更易建設，黨務亦能推動。」¹⁷⁹

「健全黨的組織以鞏固政治基礎」，黨的健全與否，關係到法令規章的推行，因此再次強調縣以下黨的基層組織盡快改進其業務，如區黨部區分部、充實組織人才等。¹⁸⁰之後更根據李宗黃的建議，將地方基層黨員皆編入區分部與小組，按時出席小組會議，「此點關係於本黨基層組織之健全最為重要」。¹⁸¹

蔣要求黨政各司其職，黨員立於行政人員與民眾之間，一方面指導民眾，一方面監督行政人員，但不允許直接干政。黨是政府與民眾之間的橋樑和紐帶，黨協助政府推行政令，負責教導人民，訓練人民。比如地方自治一事，實行地方自治是政府的工作，宣傳領導人民去做，使人民懂得自治的道理，為黨部的責任。另一方面，黨部還肩負著將基層民眾的意見和不滿上達給國家領導層的

¹⁷⁸ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁255。

¹⁷⁹ 蔣中正，〈改進黨務政治經濟之要點（上）〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁455，民國28年11月15日出席五屆六中全會第三次大會講。

¹⁸⁰ 蔣中正，〈黨政軍工作之檢討與今後之急務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁9，民國31年1月5日出席中央紀念週講。

¹⁸¹ 蔣中正，〈對於黨政工作總檢討之指示〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁377，民國31年11月21日出席五屆十中全會講。

責任。¹⁸²「一般黨務工作人員對於地方行政的改進，和自治的建立，亦就是對新縣制的推行和革命政治的建設，實在負有很大的責任！」¹⁸³

1941年12月五屆九中全會中，蔣中正談到黨部團部與行政機關，認為兩者都將個人的權力擺在最前面，完全無顧黨國的利益，兩者各自為政，不能相互合作，甚至鼎足對立，「無論有怎樣優良的法制，結果都完全沒有用處！」為了改善這個情況，省黨部主任委員一職由省政府主席兼任，但黨政仍舊不能聯合一致，「有的地方注重黨務的發展，則忽略了政治的推進，有的省區政治較有成績，而黨務又毫無成績表現！」¹⁸⁴

地方黨部與政府的對立之勢，甚至可從彼此的稱謂看出。省政府工作的同志稱省黨部的負責人員為「黨方」，而省黨部工作同志稱省政府負責主官為「政方」，黨政主官對軍事長官則稱為「軍方」，說到全國的事，就稱為「中央的」，地方的事則稱為「省方的」。¹⁸⁵

對於地方黨部專橫的行為，國民黨中央的態度不是縱容，而是嚴加制止和指責。如蔣中正一再批評地方黨部的行為是越權。對地方黨部要求干預行政的各種建議和提案，國民黨中央始終抱持穩健慎重的態度，傾向不將這類權力交給地方黨部行使，一再訓示省縣黨部不要直接干預地方行政。¹⁸⁶

1942年，中央組織部長張厲生向蔣中正陳述黨部基層組織問題，認為要健全基層組織，首先必須顧及中國鄉村社會家族生活之特點，與鄉村交通之實況，國民知識之程度，以及一般民眾缺乏政治常識與政治興趣之事實，而照現在中國的狀況要健全基層組織甚為困難。有趣的是，蔣中正回覆認為，目前已依此理論實行，並已有一定成果，關鍵在於地方黨政工作人員是否努力與實幹，「苟

¹⁸² 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁236。

¹⁸³ 蔣中正，〈今後發展黨務的途徑〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁574，民國28年12月24日出席黨政訓練班總理紀念周講。

¹⁸⁴ 蔣中正，〈五屆九中全會之要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁453，民國30年12月19日下午3時出席中央五屆九中全會講。

¹⁸⁵ 蔣中正，〈改進黨務政治之途徑與方針〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁385，民國31年11月23日出席五屆十中全會總理紀念週講。

¹⁸⁶ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁233。

各級負責同志依照黨的法令規章，與黨員須知等之精神，切實執行，努力貫徹，則本黨基層黨務未有不能發展，組織未有不能健全者」。¹⁸⁷

除了地方黨部與政府之間的傾軋外，作為新縣制的基層組織，不只無法徹底傳達、實施政令，甚至連行政三聯制所要求之報表皆無法確實呈報，「現在下級黨部之情形，不能僅觀其書面表冊之陳述，謂組織已有若干，黨員已有若干，工作如何，成績如何，即可據為憑信；如認真考核，大抵有名無實，空虛散漫，不可言狀。此黨務不能實事求是之弊，亟應徹底改革。余近年之所以主張設置黨政考核委員會者，意即在此。」¹⁸⁸在基層表報遲交甚至虛造的情況下，行政三聯制之考核與設計成效自然就打了折扣。

1944年前後，國民黨日趨衰竭，政治上貪污腐敗日益暴露，經濟因通貨膨脹而急遽惡化，國際輿論指責有增無減，黨內人心呈現渙散之態。¹⁸⁹1942年11月，五屆十中全會召開，會議中呼籲黨員應防止黨的官僚化，積極參加基層組織，「要使黨的力量，能夠真正深入於社會」。¹⁹⁰按蔣中正設想，縣以下黨部委員實行無給制度，並降低黨務人員的待遇後，可以防止黨部衙門化，黨員官僚化。但實際上行不通，因為基層黨務人員不能不顧及生計，工作情緒和工作效率必然降低。¹⁹¹另一方面，隨著黨部機關的衙門化，黨部委員的官僚化，普通黨員的特殊化，在國民黨內部逐漸滋生出一批被當時人們稱做「黨痞」、「黨棍」和「黨混子」的寄生群體。這個名詞無意間說明了國民黨的基層幹部或是出身「光棍」或者已「光棍化」。¹⁹²國民黨本不是一個充滿意識型態魅力的政黨，在沒有實際利益的驅動下，黨員對檔日趨冷淡，甚至對黨的生死存亡亦漠不關心。

¹⁸⁷ 蔣中正，〈對於黨政工作總檢討之指示〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁372，民國31年11月21日出席五屆十中全會講。

¹⁸⁸ 蔣中正，〈對於黨政工作總檢討之指示〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁373，民國31年11月21日出席五屆十中全會講。

¹⁸⁹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁381。

¹⁹⁰ 蔣中正，〈本黨今後的責任和努力方向〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁370，民國31年11月12日五屆十中全會開幕講。

¹⁹¹ 吳鐵城，〈健黨建國之基本要道〉，《中央黨部公報》第3卷第14期（1941年6月），頁26。

¹⁹² 余英時，〈中國知識份子邊緣化〉，《二十一世紀》第6期（1991年8月），頁19。

政府與黨部的分開不只造成權力爭奪，亦對黨內人員的羅覽產生負面影響。「目前黨務政治最大之缺點，即黨務內容空虛，而工作人員無事可作；行政機關事業擴充，而人才痛感缺乏，基層幹部之選拔，尤感困難，以致形成一方面人才不敷，一方面經費增大之矛盾現象。……即基層行政工作人員，應使之擔任黨務工作，而黨務工作幹部亦可多兼任行政事務者。」¹⁹³而戰時朱家驊系與CC系在地方層級的衝突亦相當激烈。在這樣的情況下，「工作於停頓，更談不上下級之健全。」¹⁹⁴、「黨的組織仍舊像過去一樣的鬆懈，黨的精神仍舊像過去一樣的散漫。尤其是幹部方面，沒有培植繼起的優秀人才，這是本黨最大的缺點！」人事制度的不健全更是造成未能全面壟斷政治資源的重要原因。

1945年5月7日，中國國民黨六全大會「黨務檢討報告」曾針對地方黨政關係作坦誠檢討：「人事關係未能十分融洽，黨務工作與政治工作，更談不到互相呼應；黨部組織，並不能完全與行政系統配合；監察制度還不能夠完全發揮其作用」，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」，以致形成黨部歸黨部，政府自政府的分離狀態。¹⁹⁵國民黨黨部被蔣中正視為政府與民眾的連結點，然而，黨部於中央政策的不配合，造成以黨領政的國民黨最直接掌握的基層的脫節，是中央政府政令無法傳達的重要關鍵。

保甲制度做為一種基層社會組織，在中國有著漫長的歷史，其雛形可追溯到宋代，明清兩代進一步完備；統治者利用宗法制度，以「連保相勸」、「連坐相糾」的方式，在鄉村社會推行政治強控管理體制。1932年8月與1933年9月，豫鄂皖三省剿匪總司令部先後頒佈有《剿匪居內各縣編查保甲戶口條例》與《剿匪區內整理保甲肅清零匪方案》，在剿匪內實施編組保甲、清查戶口、清共防共的制度，縣以下的基層保甲制度等特殊措施取得了一定的效果，1934年

¹⁹³ 蔣中正，〈對於黨政工作總檢討之指示〉，《總統蔣公思想言論總集》卷19，頁373，民國31年11月21日出席五屆十中全會講。

¹⁹⁴ 王子壯，《王子壯日記》第9冊，頁345。

¹⁹⁵ 秦孝儀主編，《革命文獻》第76輯，頁404。

該制度推向全國。1937年，行政院公佈《各縣分區設署暫行規程》，國民政府又相繼頒佈了《保甲條例》和《縣保甲戶口編查方法》，這樣，原先在剿匪內施行的制度，被國民政府採納，做為全國推行的地方控制手段了。同時，在行政院公佈的《縣政府裁局改科暫行規程》中，將保甲與地方警察事務一體化的制度推廣至全國，這一制度一直延續至1939年被納入《縣各級組織綱要》，成為新縣制的重要內容。

在新縣制正式發布後，蔣中正一再提起新縣制重要的目的之一，即使管教達到基層組織，「凡事基層組織健全，全體機構纔能夠健全，纔說得到綜覈名實，纔能夠實事求是，克底於成。」¹⁹⁶依照蔣中正設想，新縣制施行後「若全國保甲內之小組能普遍成立，則中央一切政令，可以直達下層民眾，黨政關係自可收表裡一致之效。」¹⁹⁷可以知道新縣制實行的首要目的，是使中央政令能直達基層、自成一個系統，而不再經過黨一層的手續。而在政令直達基層之後，也透過掌控保甲徹底實行，正如蔣中正在演講革新兵役的方法中便提到，「兵役推行順利與否，關鍵一大半在保甲長，保甲長如能得人，助我為理，我們的兵役，就可以辦好。否則無論我們主管長官和專員縣長如何努力，都不容易獲得事半功倍，推行盡利的效果。」¹⁹⁸「我們對於各縣保甲長，要他能服從政令，協助我們推行兵役，不必設班長期訓練」。各省的縣長會議完畢後回到各縣，應召集各縣保甲長會議，向他們說明相關事項，並討論改革的積弊和應解除的困難，務必使一般保甲長人人都能明瞭法規，且能夠按照實行；希望藉由會議的機會，與保甲長親近。而保甲們在明瞭自己的職責與推行的辦法後，就一定能夠輾轉傳述，勸導民眾。要認定保甲就是我們推行兵役的基層組織，保甲長都要能確實盡到基層幹部的職責。」¹⁹⁸從中可以看出蔣中正對於保甲制度實行的細節相當重視，不只要親切詳細的對基層樁腳傳達政令，同時還藉由感情的培養扎實

¹⁹⁶ 蔣中正，〈川政建設要旨〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁414，民國28年10月16日出席四川省黨部總理紀念週講。

¹⁹⁷ 《小組訓練綱領》1939年3月。

¹⁹⁸ 蔣中正，〈革新兵役的要務（下）〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁95，民國28年2月24日在新生活俱樂部對兵役會議出席人員講。

基礎。

新縣制規定建立各級武裝組織，縣設國民兵團，區設國民兵區隊，鄉（鎮）設鄉（鎮）國民兵隊，保設保國民隊，甲設甲民兵班，而這些工作分別由縣長、區長、鄉（鎮）長、保長、甲長兼任。在教育方面，國民黨設置「管教衛合一的三位一體制」，把行政、武裝、教育權力集中為鄉（鎮）保長一人手中的做法。暨縣設縣立中等學校，鄉（鎮）設中心學校，保設國民學校，鄉（鎮）保學校校長分由鄉（鎮）長及保長擔任。不僅《縣各級組織綱要》對保甲的編制作了大量具體的規定，以後國民黨又頒佈《員警保甲及國民兵聯繫辦法》、《運用保甲組織防止異黨活動辦法》、《各縣保甲整編辦法》、《縣市國民兵團各級隊維持治安辦法》等有關保甲的法令。國民黨通過完善保甲，實施三位一體制，提高了鄉（鎮）保長的權力，通過他們控制各地的政治、文化、軍事，從而更有效地控制民眾。1936年9月立法院通過修整之《縣自治法》，調整鄉村基層人員組織系統為縣長—鄉鎮長—保長—甲長，此舉反映了國民政府一定程度上對自治的訴求，力求引入現代化基層體制的願望。曾說「充實基層力量，此為抗戰建國之最大要務」，可見其重要與重視。此外目的「亟須切實努力於訓練人民行使四權，以確立民權始基，故對於新縣制之推行，與各級地方自治之促進，中央與各省負責同志必須澈底認真打破一切困難，務求如期完成，俾於抗戰勝利之後，即可實施憲政，以造成真正民有民治民享之國家。」¹⁹⁹

在新縣制下，保甲組織形成「管教衛合一」、「保警合一」、「員警與保甲國民兵團連成一片」。早在抗戰前就不斷呼籲「吾人組織民眾，與訓練民眾，最善之方法莫如從經濟方面入手，例如辦理保甲。各地行政人員應與縣黨部及區黨部密切連絡，注意青年有為之黨員，召集訓練，用其專長，使分任編組保甲訓練民眾並偵探等工作。」²⁰⁰國民政府希望通過對保甲長的嚴格挑選，加強了對

¹⁹⁹ 蔣中正，〈加強抗戰力量確立建國基礎〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁440，民國30年12月15日在重慶主持五屆九中全會開幕講。

²⁰⁰ 蔣中正，〈地方行政人員應努力之途徑與方法〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁273，民國25年5月14日在南京召集十省高級行政人員會議講。

基層的控制。《運用保甲防止異黨活動辦法》規定：「地方機關對於保甲之編制，應當選擇本黨黨員及思想純正之青年，擔任保甲長並經常授以各種政治常識及防止異黨活動之訓練與指導。使每一保甲長均能兼政治員警之任務，並能領導所屬人民，一致防制異黨活動。」《國民兵團區鄉保各級隊組織規程》規定：「保甲人員對於國民兵之組織管理教育及員警執行各種事項應予協助」。

國民政府利用保甲制度，把國家行政權力不斷的向基層社會延伸，擠壓了原先屬於地方紳士的地方權威活動空間；加上保甲並不是國家的正式行政官吏，不但沒有國家的保證，地位甚至低於最下層政府公務人員，因此「凡具有相當能力而服眾望之公正人士」，都不願出任。另一方面，由於戰時特殊情況與時間限制，國民政府並不是透過派遣和選拔黨員進入各級政治和社會機構去改造和建立新的立足點，而是直接網羅舊社會權勢力量加入國民黨。這樣，保甲人選操縱在地方劣紳手中，而這些人戴上國民黨的黨徽也不是因為認同，而是為了繼續保持既有的權勢資源和維護舊社會政治秩序，自然無法贏得民眾的信仰和擁護。²⁰¹結果，「保甲多數是地主豪紳及其走狗或與有權勢者關係密切的人，即使他們貪贓枉法，上級通常多聽之任之，百姓根本無權更換他們」。²⁰²

國民政府推動保甲制度之後，行政系統隨保甲組織而深入農村，保甲行政人員成為國家行政機構系統之末梢。根據條例，保甲長主要任務是按「管教養衛」的原則進行活動。保甲長輔助區長，有權對保甲居民「教誡、處罰、看管、清查」之責任，以督促保民修築剿匪、公事，逼催經費等，這就給保甲長橫行不法、敲詐勒索提供了機會。1940年5月，蔣中正提出一般鄉鎮保甲長辦事「苟且敷衍，不求實效，甚至假公濟私，欺壓善良」，而一般鄉鎮保甲長的弊端包括了：一、假公濟私、營私舞弊；二、倚勢招搖、壓迫民眾；三、假藉名義報復私仇；四、勒索窮戶。²⁰³農村土豪劣紳趁推行保甲制度之機，摻入保甲權力機

²⁰¹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁406。

²⁰² 張勇、張濤，〈南京國民政府時期的鄉村政治與基層人員〉，《連雲港師範高等專科學校學報》（2003年6月），頁67。

²⁰³ 蔣中正，〈推進地方自治之基本要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷17，頁280，民國29年5月1日對四川省訓練團地方行政幹部訓練班第一期。

構，擔任著保甲長，造成地方行人員的嚴重「痞化」，而且使得其營私舞弊、橫行不法、無肉鄉里、為非作歹等行為，披上合法外衣。正如時人指出的，「各級土豪劣紳在農村社會裡本來是很有勢力的，但他們的地位並沒有法律上的根據。現在他們能夠憑藉一個與地方官銜接的自治機關，時時向人們發號施令，加捐加錢，假自治名義來壟斷地方的事務。」²⁰⁴對下如此，對上則掌握地方基層「命令可以從中央下達到縣裡，可是如果沒有鄉紳的贊同，縣長是執行不了命令的。」²⁰⁵在這種情況下，被欺壓的人民敢怒不敢言因而引起怨恨，造成老百姓普遍對政府和軍隊保持冷落和敵視的態度，不只無法了解政府創制立法的好處、建設現代國家，甚至最基本的地方自治推行、政令的實施都產生困難，國民政府也失去了民眾支持的基礎。

對此，就連國民黨官方也不得不承認：「一般公正人士多不願擔任保甲長，一般不肖之徒又多以保甲長有利可圖，百般鑽營」，結果，「正人不出，自然只有壞人的世界，良好的制度也就變成剝削人民的工具，因此民眾怨聲載道」，並一度採取了打擊土豪劣紳的政策²⁰⁶，但是國民政府不能違背「總理遺教」、拋棄自治，卻又出於現實考慮，鞏固統治仍需要土豪劣紳加強對農村的控制，不得不實行保甲。因此，1930年代初以後，保甲雖呈取代之勢，但鄉村自治制度體系並未廢止，仍是「鄉鎮保甲長職為土豪劣紳把持是全國一致的現象」。²⁰⁷從制度上看，這一時期全國鄉村制度有整合的趨勢，不過仍沒有擺脫混亂局面，基層人員甚至可說是一片混亂；而且這一時期基層人員全面蛻變期，他們不再是自治人員，而是國家機器之末稍行政人員。從歷史上看，農村不是社會穩定的基礎就是革命的源頭，因而，國民黨在鄉村借用土豪劣紳充任地方行政人員，組成延伸到鄉村的行政系統，導致國家機器從根部爛起。²⁰⁸

²⁰⁴ 陳柏心，《中國的地方制度及其改革》（桂林：廣西建設研究會，1939），轉引自王奇生，〈戰前中國的區鄉行政：以江蘇省為中心〉，《民國檔案》（2006年第1期），頁68。

²⁰⁵ 易勞逸著，王建朗等譯，《毀滅的種子：戰爭與革命中的國民黨中國（1937-1949）》（南京：江蘇人民出版社，2009），頁298-300。

²⁰⁶ 例如〈修正剿匪區內誠摯土豪劣紳條例〉的頒布

²⁰⁷ 張益民，〈國民黨新縣制實施簡論〉，《史學月刊》1986年第5期，頁82。

²⁰⁸ 傅榮校，〈南京國民政府前期（1928-1937）行政機制與行政能力研究〉，頁186。

不能否認，保甲制度的實施在清查戶口、維持社會治安以及組織民眾方面發揮了一定的作用，這些都是實施自治必須具備的前提。然而，保甲制度對地方自治的其他要素，所表現的影響更多是消極的，甚至是破壞性的。首先，土豪劣紳對農村社會的無序統治，從而使得農村社會除宗族外的一切有序的組織活動，包括政府集權與地方自治都成為不可能。其次，在地方民主化方面，保甲制度更多地是抑制了民主，而不是促進民主：在推進地方政治軍事化的同時，也著力推進社會軍事化近程。²⁰⁹蔣中正認為，保甲制度的長處，在於「照軍事組織以組織社會」。²¹⁰所謂十戶一甲，十甲一保，聯保連坐，完全是一種軍事部勒。甚至在戰地各地方「必要實行保甲連坐法且實行連坐法」以根絕根絕漢奸敵探。²¹¹第三，保甲組織完全成為國家基層行政機關，各項地方自治事務基本被擱置。

值得注意的是，當時社會也有警察機關的存在，負責維持治安、改良社會，推行辦理警衛、清查戶口、組訓民眾等工作，而這些工作可說是開始憲政的先決條件，因此要求警察要有臨機應變的能力和豐富的常識作為基礎。²¹²「警察最大之學問與修養，即在具備移風易俗之知識與本能，以改革社會不良積習，造成新的風氣。警察應有豐富之常識，對於社會千變萬化之事態與情況，能一本常理常識，了解判斷，正確處理。」²¹³這樣「人民的導師」的身分，「現代警察」僅作為協助管理的角色，明顯地較不被看重，也較無重要作用。²¹⁴

²⁰⁹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁223。

²¹⁰ 蔣中正，〈川政建設要旨〉，《總統蔣公思想言論總集》卷16，頁414，民國28年10月16日出席四川省黨部總理紀念週講。

²¹¹ 蔣中正，〈第三次南嶽軍事會議訓詞（一）對於長沙會戰之講評與戰略戰術之訓示〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁334，民國30年10月16日在南嶽講。

²¹² 蔣中正，〈目前警察要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷17，頁473，民國29年9月19日於中央警官學校正六期畢業暨正八期開學典禮講。

²¹³ 蔣中正，〈警察的責任與警察教育的要義〉，《總統蔣公思想言論總集》卷18，頁294，民國30年9月28日出席中央警官學校第七期畢業典禮講。

²¹⁴ 蔣中正，〈憲兵協助糧食管理之要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷17，頁521，民國29年11月29日對憲兵幹部講。

第二節 「行政三聯制」的檢討

一、制度方法不敷現實使用

1943年3月，糧食部呈上一份檢討實施三聯制的報告，對行政院各部委機關實行行政三聯制一事表示異議，認為行政管理事宜與政治決策工作截然不同，後者亟需實行三聯制，而行政院系統各機關「本身原為計畫督導機關兼負設計、執行、考核之責，並非純粹執行機關」，因此「行政三聯制對於各部會本身仍不能發生若何效果」。²¹⁵如此的「多此一舉」，凸顯了行政三聯制推行的起步困難，過程舉步維艱可想而知。

另外，由於制定政策與方法的專門人員與現實操作產生落差，常使推行行政三聯制的執行機關和下屬人員多有怨言。四川省政府曾提意見說，「應盡量從現實的環境中，研究有效的實施辦法。」他們認為，現行行政三聯制方法與措施之種種，「其所以收穫來宏者，殆已與實際狀況未盡吻合。為改進計，希望制定者和決策者們在設計方案時應多多了解下情，熟悉各部門和各基層的行政現狀。針對事實上之病態，參酌各機關環境，而後其所設計之方法使能推行無阻。」²¹⁶其他各有關執行機關（包括中央行政院的一些部會機構和省市地方黨政機關）也各自對方法、措施方面的問題陳述了見解和建議。

中央設計局在計畫上遇到許多困難，在國防最高委員會的一個報告中表示預算與規劃有密切關係。雖然中央設計局的組織法規允許預算委員會的成立，但一直到1941年12月，中央設計局內沒有任何委員會成立。事實上，中央設計局未曾成立這樣一個委員會，因此主責其他業務之少數委員必須要承擔起草計畫之責任。1943年，在中央設計局近100位委員中，只約有四分之一的為全職委員。所以，中央設計局未能總是及時起草計畫有部分原因是由於缺乏全職

²¹⁵ 「抄送糧食部呈報檢討實行政三聯制意見」（民國32年3月22日），《行政院檔案》，典藏號：一六一，(2)，8 中國第二歷史檔案館藏，。

²¹⁶ 《黨政工作考核委員會檔案》（民國32年7月），典藏號：十二，(6)，中國第二歷史檔案館藏。

委員。1943 年的報告指出年度計畫和預算常常不能在財政年度之 4 月前定案，因為延遲所以阻礙了推行。

理論上，設計組負責處理所有的預算決定、計畫與評估政府組織，而黨政工作考核委員會則要負責監督支出款項、人員聘用以及黨組織的工作，並且與設計組協調合作。事實上，這兩個組織的管轄權無可避免的重疊並且毫無解決希望的相互混淆，黨政工作考核委員會宣稱本身擁有評估下級組織(即黨、政府與軍隊)的管轄權，並且將相似的管轄計畫權力交予設計組。²¹⁷蔣中正應當可以藉由當權者的行政命令解決兩個組織之間的管轄權問題，而他本身在面對當黨對上政府，兩者之間在規劃過程中所佔有的重要性時也自我矛盾。有時候他會強調設計組在畫分管轄責任時必須有所介入，在某些時候他又會建議黨在執行計畫的時候應該要擁有更多權力。這種模稜兩可的情況持續存在，一旦下級政府部門與委員會被要求要組成特別的三聯制委員會，向上級報告執行狀況時，國防最高委員會、設計組與黨政工作考核委員會就必須同時進行重要的溝通，以互相確保管轄權。²¹⁸

國民黨政策執行的成績是好壞參半的，部分可歸因於無法授與官員權力以承擔相對責任之困境。對這個問題有所認知，在 1943 年 4 月黨政工作考核委員會秘書長陳儀提案授予組織內的行政部門主管與外部組織一致之權力，不必尋求組織最高主管之同意。陳儀相信如此的授權可以減少組織內部文件無意義之傳遞，促進行政效率。次月，陳儀正式將其提案於行政三聯體制會議提出。會中陳儀的提案受到認可，修正了 1941 年由國防最高委員會公布之方法準則，該方法準則原限制部門組織與外部組織對應。檔案文件顯示國民黨認知到權力和責任是一體兩面的。授權帶來所加諸之相對責任。而相反地，加諸責任需要授予權力。因此，黨政組織必須清楚地定義不同層級官員之權責，以強化分層負

²¹⁷ Julia C. Strauss, “XingZheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War”, 頁 573。

²¹⁸ Julia C. Strauss, “XingZheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War”, 頁 573-574。

責之體系。1945年3月，國民黨舉行了另一個行政三聯體制會議，並採取新的分級委任解決方案。其中，這個解決方案強化了部門主管之權力，授予部門主管在管轄範疇內之管理、調查及執行權力。此外，這個解決方案授予組織部門主管相應於外部組織之權力，不需再以組織最高首長為名。遺憾地，雖然國民黨認知到分級委任體制之重要性，但直到1945年底國民黨未能清楚定義官員之權利和責任。事實上，權力不但集中於主管手中，因為他們不願與下級分享權力，這使下級不可能承擔責任。

而下級單位也針對傳統過於集中性的統治所造成的無可避免的運作障礙提出批評，他們認為中央的計畫過於拘束，下級單位必須靈活的回應，而每周為了順應計畫進行追蹤與討論所召開的會議很浪費時間，那些時間可以運用在其他地方，還有必須填寫表格以評估競爭表現其實一點都不清楚，而且沒辦法進行跨部門的評估。最大的問題是，任何從上級吩咐下來給下級組織的命令都窒礙難行，因為下級組織對整體環境都沒有掌控權。²¹⁹

此外，黨政工作考核委員會和中央設計局因缺乏連接也造成許多困難。為了解決這個問題，蔣中正下令透過舉行每月聯合會議來強化兩個組織的聯繫及合作。1943年3月第一次聯合會議蔣中正的演說中，他指出這兩個組織是行政三聯體系的重要組成，因此兩者必須建立密切的聯繫。中央設計局必須知會黨政工作考核委員會其計畫方案之目標、政策及標準以利後者適當地考核黨政府組織之工作。蔣中正加諸重大責任於黨政工作考核委員會和中央設計局，向聽眾表示這兩者是國家的基石組織，倘無法奠定這兩個組織，抑或設立後倘這兩個組織無法達到預期成效，那沒有任何一個黨政軍組織可以運作，沒有任何工作可以獲得妥當之考核。不久之後，中央設計局和黨政工作考核委員會草擬了管理聯合會議之規定，而檔案資料顯示這的確制度化了。這兩個單位截至1943年底共辦理了9場聯合會議。

²¹⁹ Julia C. Strauss, “*Xingzheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War*”, 頁 576。

二、表報效用不彰

行政三聯制，為使全年度的工作有精密的設計，便需要定時回報資料，除了作為設計時的參考，亦是考核檢討時的依據。故行政三聯制的施行有多種制式表格的配合，如每月工作進度檢討報告表、年度工作計畫分月進度表、每季工作進度檢討報告表、年度政績比較表、某種事業進度表等。工作進度報告表原定每月十日以前填具，並由機關主管長官親自核定簽章後，送中央監察委員會黨務工作考核委員會及各主管院審查。²²⁰

但實際的施行一改再改，先是在一個月後改為十五日前填具報告表，²²¹可以推知在十五天內完成上個月的報告，於時程上無法達成，於是修改增加五天。而後在當年底由蔣中正以「減少各級政府機關填造表冊工作案內」為由，將每月報表改為每季一次，並將第四季報告直接由年度政績比較表取代，另外則將每月預定進度表併入年度政績比較表內不再另造。²²²

根據中央各黨務機關於 1942 年 2 月報告之 1941 年的工作計畫暨概算報表已到未到統計表²²³，各機關部處的達成率僅三成。整體看來，年初的工作計畫表到達率高，年度概算查成率稍低，月份報告則是時有缺漏，而年度政績比較表幾乎無法達成。可推估達成率與時間長短相關，年初的工作計畫報告在有較長時間送達、以及行政三聯制執行之初，所以達成率較高，但僅有兩個月時間製作的年度政績比較表則反之。除了時間因素外，從月份報告統計表中亦可看出，各部會有「會交就是會交，不交就是不交」的現象。而達成率高的部會，包括中央機關、戰區經濟委員會、地方省會及地方監察使署，由此可知達成率與戰時因素關係不大。究竟是大家不願意配合，或是有根本執行上的困難，無法得知；但從統計表來看，報告的執行度很差。

²²⁰ 〈行政三聯制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0013。

²²¹ 〈行政三聯制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0013。

²²² 〈行政三聯制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0013。

²²³ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

很快的，減少填造表冊工作會商於該年 6 月展開。由於填造時間過近、內容尚少或大致相同，而這些重複的工作，亦造成人力物力的耗費，因而建議「除有關行政考核之必要者外，均予減除，並對於各種會議盡量減少次數，使各級機關公務人員可有多於時間從事本身之實際工作。」會中決議，年度政績比較表改為直接向中央全會報告，決議案辦理情形報告表直接向國民參政會報告，僅政績交代比較表應繼續造報。除此之外，部分報告表改由黨政工作考核委員會辦理，人事表冊交由銓敘部辦理，其他表冊則力求簡單。²²⁴可以看出大家都認為，行政三聯制的表冊工具是「不實際的重複工作」，不認為這些表冊能起到具體的作用，而將相關工作又推回上層，失去了行政三聯制希望掌握基層、了解、考核基層的原意與作用。

造送表冊的狀況一直不是很好，執行度差也造成黨政工作考核委員會審核的困難。如按照計畫，1943 年度工作成績的考核，依據各部會五月呈交的報告，於七月派員分赴各地考察；但到四月底，各機關的報告多位編報，導致考核無從提製。²²⁵或 1944 年國防最高委員會的地方政務考察人員行將出發，卻發生各省市 1943 年政績比較表及 1944 年施政計畫大部分皆未送達，考察人員缺乏考察依據而在行前緊急提請函催中央與地方各政務機關的窘境。²²⁶

1942 年底抄送的中央政務機關三十年度工作成績考查總結論中，除對各部處提出檢討報告外，亦要求各機關必須健全其考核機構。²²⁷1943 年則是陸續提到某種事業進度表之實行造報者少，今後應著重由各上級直轄機構督促填報實施考核。²²⁸1943 年 6 月請求將造送時間為長為一個月後，並且說「因為難以辦到，如必須依限造送，恕難免有臆造杜擬之弊」。²²⁹除此之外，在 1945 年初還以「表冊印刷費用過多」為由，而呈請將各省市工作季報改為半年報。²³⁰

²²⁴ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

²²⁵ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

²²⁶ 〈行政三聯制（三）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0012。

²²⁷ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

²²⁸ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

²²⁹ 〈行政三聯制（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0011。

²³⁰ 〈行政三聯制（三）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0012。

之後甚至由黨政工作考核委員會召開多次會議，討論銓敘部公文督導辦法、工作競賽推行委員會提案、各機關公文稽催辦法草案、各機關工作督導辦法，²³¹可以看出過程之周折，才會在行政三聯制實行將近五年時仍在討論與制定限制辦法。此次會議的結論不斷強調，首先務必制定時限才有稽催依據，而公文的稽催又細分為單位與統盤兩種分層稽催，若是逾期不只應酌予處分，主管人員甚至須連帶負責。²³²

1942 年底，國防最高委員會發函各直轄機關，談到黨政軍機關皆「未能顧及責任與實效之重要，政治效率之減退」，不僅習於玩忽，甚至重要政務「逾期不復不報之事」，因此規定相關業務應在期限內辦理，若是仍然逾期不處理，則加以處分。²³³只是，這種情況直到抗戰末期仍未見改善。1944 年仍有「承辦機關每有逾限甚久一再催詢均未具復」的公文，除了持續要求主事者應積極負責外，若是仍未能在期限內呈交公文，也僅能「應於期限屆滿前來文聲明理由，並聲請展限制何日為止」消極的要求告知理由，而遲交公文的處理方式，竟是「依期截止，以免久懸而資整理」。²³⁴

表報繳交的過程可說是三催四請，儘管如此，卻依然不見成效。原因為何？國防最高委員會在 1945 年 9 月提到，「以目前黨政各機關告種表報內容，往往流於空疏粉飾，未能切合實際」，並再次提醒，各機關編制報表應就年度計畫所列項目逐項列入不得遺漏、各機關表報應以數字表明實況並與前即對照、各機關表報的數據應逐項註明時間與來源、上級機關對所屬下級機關應督促呈送期限與表報內容之正確、主管人員應簽名蓋章以明責任。然而回顧，這些都是這五年間不斷強調的是，也看出這五年間的成效不彰。表報的實行成為行政三聯制的困難之一，人們對此表報的消極態度、敷衍了事，表報的缺乏或者造假，使中央政府對基層的實況掌握打了折扣。因此，行政三聯制實施下的組織重組、

²³¹ 〈行政三聯制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0013。

²³² 〈行政三聯制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-012070-0013。

²³³ 〈文書處理改進（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-043100-0002。

²³⁴ 〈文書處理改進（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-043100-0002。

改革、計畫與報告聯席，「只對必須填寫報告表達自己對三聯制原則忠誠程度的部分官員產生實際的影響與衝擊。」²³⁵

而表報的遲交，必然造成下一年度計畫設計的不周延，其中影響最大的便是預算。理論上，規劃的過程都是由有限的預算開始，並且由國防委員會連結特定的目標，然後由設計組與執行單位之間諮詢協調後決定。接著前期的執行過程將會由下級單位針對執行進行年度報告，並且在最後由高層的計畫者進行評估與建議(考核)。在實際執行上，戰時的國民黨黨國整體而言沒有辦法抑制通貨膨脹所造成的壓力，經濟凋敝、物價變動劇烈，「物價高漲影響原訂計畫之執行甚鉅。」²³⁶增加了財政預算設計的阻礙與變動性。而且沒有任何組織、計畫、政府、黨或是軍隊有穩固的預算或是實際上可安排的支出。²³⁷

中央執行委員會秘書處在一份提案中說：「行政三聯制自實施推行以來成效距預期目的相差尚遠。究其原因不只一端，而計畫與預算之未上軌道要為主因之一，政黨皆然，俱待改進。」指出不少機關「事實上往往計畫已經審核而復以預算關係不得不再行修改計畫削足適履，宜其不良於行，計畫暨遭割裂，政策啟得貫徹？」²³⁸又如行政三聯制檢討會議在對各機關報告所提困難及改進意見的綜合中也承認，在實施行政三聯制的第一個環節及行政設計的過程中，首先遇到的問題是「行政計畫與概算大多各不相關」，其中主要原因是設計與執行兩方面都沒有考慮到對方的適應性，「在概算方面，殊難窺見計畫之要點，因此不能密切配合，同時上級機關審核計畫方面，未能照顧概算，而在審定概算時則罔顧計畫，惟力求緊縮，以故事實上概算之審議與送呈之計畫並不發生何種密切之關係。」²³⁹如此惡性循環，設計、執行與考核三聯必然越來越脫節。

²³⁵ Julia C. Strauss, "XingZheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War", 頁 569。

²³⁶ 《黨政工作考核委員會檔案》(1943)，中國第二歷史檔案館藏，一六一，(2)，8。《內政部檔案》(1947)，中國第二歷史檔案館藏，一六一，33，2。

²³⁷ Julia C. Strauss, "XingZheng Sanlian zhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War", 頁 575。

²³⁸ 《內政部檔案》(1943)，中國第二歷史檔案館藏，十二，(6)，874。

²³⁹ 《黨政工作考核委員會檔案》(1943)，中國第二歷史檔案館藏，一六一，(2)，8。《內政部檔案》(1947)，中國第二歷史檔案館藏，一六一，33，2。

表 行政三聯制實施初期各機關工作內容概要

三、法規太繁

為了推行行政三聯制，國民黨中央當局及頒行了《組織大綱》、《辦事通則》、《實施規則》等十幾種有關行政三聯制的法令與條文。各部會署與各地方政府又相應地制定了一套與中央的法令條文相配套的實施細則。隨著行政三聯制推進過程的持續進行，類似的法規法令越來越多。

1941 年底，在行政三聯制施行的一年後，蔣中正在會議上提到，各級政府普遍認為規章法令太過頻繁，「一個縣長要應付三四十個上官」²⁴⁰、「地方上一切事情，無所適從，無法推動」²⁴¹，蔣中正一方面將原因歸咎於中國的行政系統和手續尚未完備，雖然如此，「如果說中央所頒布的法令，沒有經過確實考慮和研究，而隨便發布，那是決不會有的事！」；另一方面卻也認為地方官員如此的藉口，只是推諉卸責、想要敷衍了事。甚至更進一步的「老實說」：現在的法令規章，不僅不會太多，而且有許多重要的事項，還覺法令規定不足。看的出來，蔣中正相信行政三聯制的法令是必須的、有用的；雖然下層官員對此有所反應，但蔣中正的回應認為是中國積弊人員偷懶，甚至更進一步探討，官員的推諉卸責造成法令規章的效力沒有貫徹，成為行政效率不能增進的重要原因。只是，相同的問題在 1944 年全國行政會議上再次被提出，蔣中正的答覆仍然是相同的論調：「凡是中央所頒布的法令規章，都是經過審慎考慮而決定的。在中央固然要知道地方的困難，而地方也應該明白中央的意旨，中央地方總要息息相通，精神一致，然後一切政務，纔能普遍推進。」²⁴²換句話說，蔣中正對於自己所提出的政策非常有信心，希望地方就算有困難，也應盡量與中央同步。

事實上，當時各種法令規章總計約有 28000 種之多，乍看之下似乎是個具有相當現代色彩的法治國家。然而，不完備、許多條文含糊不清，不僅對職權劃分相當不明確，而且由含糊產生多種解釋與理解，以及為求推行而賦予的「變

²⁴⁰ 蔣中正，〈戰時內政要務和各級政府辦事的要領〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 18，頁 434，民國 30 年 12 月 9 日出席第三屆全國內政會議講。

²⁴¹ 蔣中正，〈五屆九中全會之要務〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 18，頁 448，民國 30 年 12 月 19 日下午三時出席中央五屆九中全會講。

²⁴²

通」，從而為腐敗開了方便之門。²⁴³

四、遲來的檢討——行政會議

1944年5月，國民政府成立以來第一次全國性的行政會議召開。會議中針對現實狀況，討論行政上加強效率與改進缺點的方法，以及新縣制和行政三聯制的實行狀況與利弊。而這個「第一次會議」，距行政三聯制的實行已三年半，距新縣制的頒布更有四年半。

1945年2月，「中央黨政軍提高行政效率總檢討會議」的籌備會議召開，與會者包括中央黨部秘書長、國防最高委員會秘書長、黨政工作考核委員會秘書長、中央設計局秘書長、國民政府文官長、行政院秘書長、侍從室主任、銓敘部部長、審計部部長、主計長等，國民政府的高層人員幾乎到齊，足見此次會議之規模。會議中討論事項，包括簡化辦事程序減少層次手續、實行分層負責力求處理迅速、力行稽催與督察使實無稽延事無擱置、使政令貫徹到基層而能確實執行、加強業務之檢討、嚴格實行對所屬各地機關之考核使業務得收實效人民不受苛擾等辦法。²⁴⁴筆筆皆是攸關行政三聯制施行效果的重要議題，乍看之下此次會議似有其重大意義。然而，這些討論事項皆為行政三聯制的目的、內容，而當時已距行政三聯制的頒布五年有餘。再看此次總檢討會議的結論「經十四日約集商討時，多數意見均認為此次應以提高行政效能為主」竟是這麼基本的呼籲，已可見得行政效率提升的不成功。

會後，黨政工作考核委員會政務處主任雷殷為會議中討論的事項提出答案以供研議。第一為配合軍事簡化手續，固有簡化機關、簡化程序、訓練部屬、釐正各機關權責、實行分層負責、利用現代工具、研究現代行政技術的提出，而這些「答案」仍屬老生常談。第二為一切政令要隨時檢討貫徹，固有稽催督察、實地考核、業務檢討等地提出；但實地考核工作「就地分層級辦理」每個

²⁴³

²⁴⁴ 〈行政效率提升（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-040020-0002。

機關裡卻沒有負責的人處理，業務檢討則是「已形鬆弛應恢復實施」，並且由於各機關設計考核委員必須由非主管長官擔任，故成效流於形式。第三要求各級人員要盡職愛民虛懷納善，更可看出政府內營私舞弊、長官下屬互相包庇掩護縱容的情況。最後，雷殷特別提出，「各級機關之主管長官以及各機關內各機構之主管各級人員，需為專任」以求所學所能得其所用、專心致志各盡所能，這反映了行政三聯制的唐突與強押，實際上的確造成各機關單位業務上的負擔。

245

此次會議雖然來的太慢，但對於行政效能的提升還是有其貢獻。3月，國民政府文官長吳鼎昌提出〈提高行政效能及行政三聯制總檢討會議經過及決議案處理辦法〉，詳列相關工作辦法。²⁴⁶6月，吳鼎昌再次發文針對行政院回報分層負責實施困難而做修正，並再次重申行政三聯制的目的：「形成今日遲緩散漫推宕諉卸之現象，原因故甚多，內部組織不健全，與權責不配合，自居其原因，欲一掃過去積弊，分層負責，成為對症良方，本會前頒行政三聯制大綱，對此理論闡述至詳，當資勝利在望，建設萬端，不有高度之行政效率，則法令徒等具文，政策何由實現，深望各級員司.....」。²⁴⁷戰爭後期的幾次行政會議，透過長官們的意見與案例討論，其實不難看出大部分的問題昭然若揭；儘管政府一再透過政策、法令指導提升行政效率的辦法，卻仍然不見起效。

²⁴⁵ 〈行政效率提升（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-040020-0002。

²⁴⁶ 〈行政效率提升（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-040020-0002。

²⁴⁷ 〈行政效率提升（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-040020-0002。

第三節 國民政府的「政治治理」

權力結構與政治制度有著密切的關係，兩者在許多內容上重合，但又不完全等同。政治制度強調了機構組織的本身和法統主權的結構形式，而權力結構則注重考察政府各種權力的實際分佈和運行。一個政府的法統主權與其實際主權往往存有差異，國民政府在抗戰時期有不少機構其法律職權與實際作用不甚相符。因此，僅從制度研究的本身出發，有時並不能完全說明一個政府權力的真正狀態。政府的內涵，一方面表現為政府通過強制性手段向社會汲取社會經濟資源的能力；另一方面表現為政府以公共資源為保證，向社會和公眾提供公共產品的能力，可以看出政府能力最核心的概念是政府行為的有效性，尤其表現在中央政府將自己的意志、目標轉化為現實的能力。²⁴⁸

蔣中正將行政三聯制看作一種「革新」，也就是「政治性—比較溫和而不流血—的革命」²⁴⁹，「在既有的法律制度下隨時代的進步，做適切的改進和修正，以求更新人事，提高效率，改革制度，或恢復失去的功能，以適應社會的變化。」有很重要的意義。透過行政改革來治理政治，使得我們必須特別注意「政治機構」與「行政機構」之間的政治角力，以及關注蔣中正這套間接治理政治的手段成效。

一、人才培養

中國政治強調「為政在人」，強調政治應以人才為命脈。所謂「任官唯賢才」、「徒法不足以自行」、「不仁而在高位，是播其惡於眾也」以及「德必當其位，功必當其祿，能必當其官」，這一類話，歸結起來，就是選賢任能四個字。所以蔣中正認為，政治建設的根本任務「是在訓練人才，考選人才，和任用人才」。

²⁴⁸ 黃慶杰，〈試論政府能力與有效性〉，《寧夏社會科學》2003年第1期，頁8。

²⁴⁹ 蔣中正，〈全面革新的關鍵〉，《總統蔣公思想言論總集》卷29，頁402，民國58年6月9日主持第十四次黨務工作會議十三日主持第二次評議委員會聚餐時講。

²⁵⁰人才之於政治的重要性，還在於作為革命的工作。蔣中正引用孫文「革命要先革心」²⁵¹的話，認為中國的許多問題，在徹底推革命翻之前，必須先將發起革命人才的本質革新，革命才有可能。政治的幹部人才不只要花費較長時間培養，而且政治幹部人才負責改造「腐敗而齷齪的社會」，不只要有熱誠，更要革除從舊社會所得到的一切就習慣舊觀念，否則被社會同化，於是什麼官汙吏都願意去做，「好的都便做壞的了」。

然而，中國政治的積弊造成政治人才缺乏。國民政府在艱難時局的逼迫下，確也有試圖「刷新政治、勵精圖治」的願望，通過踐履「總理遺教」、實行抗戰建國的途徑來改變自己在國內外的政治形象，藉此感召民眾，延攬人才，以冀進一步發展。²⁵²在「政治的人才，是要待政治學校養成的」²⁵³的觀念、以及黃埔軍校成功範例的背景下，蔣中正開始透過一系列機關、學校的設立，培養具有現代化政治觀念、使用科學方法，並能為他所用的政治人才。

(一)幹部的培養

1、中央政治學校

1927年，中國國民黨中央黨務學校成立，而後改名為中央政治學校。設立學校的宗旨為造就政治社會經濟各種革命人才，期許師生擔負本黨的黨務、政治等各方面的革命工作，使我們全國黨務政治與社會得以健全發展，建設現代國家的目的。²⁵⁴蔣中正更鼓勵學生，在學校「不是專為政治學而來，乃是為改革中國的政治而來」。

1941年，蔣中正提出，該校的畢業學生總計約二千四百四十七人，分配到

²⁵⁰ 蔣中正，〈國父遺教概要〉，《總統蔣公思想言論總集》卷三專著，頁69，民國24年9月15日在峨嵋軍訓團講。

²⁵¹ 蔣中正，〈培植新政治人才與建設新中國〉，《總統蔣公思想言論總集》卷10，頁438，民國18年9月21日在中央政治學校講。

²⁵² 李琪，〈「行政三聯制」研究〉，頁66。

²⁵³ 蔣中正，〈培植新政治人才與建設新中國〉，《總統蔣公思想言論總集》卷10，頁436，民國18年9月21日在中央政治學校講。

²⁵⁴ 中央政治學校創設的宗旨和教學的方針，中華民國二十九年五月二十日對中央政治學校第十三屆校慶講。

各縣市還勉強能分到一人，但若要各縣市行政民、財、教、建各部門都配置一人，則需要約十倍的人數，數量格外相差得遠！。由於學生畢業後一切工作必須從下級開始，而後成為中級幹部，所以除了數量之外，質量也必須培養。為此學校還特別設立地政專修科和計政專修科以及人事行政訓練班等，而這些皆緣由三民主義注重地政、計政與健全人事三方面。²⁵⁵

政治學校學生畢業後，作為人事管理人員，職責在於協助主管使機關裡面的人事工作走上軌道，應根據銓敘法規、工作考績與其資格深淺公正地提供主管意見以參考，但仍由主管自己去酌量。只是，蔣中正也提醒學生日後到各機關管理人事，「一定要設法避免引起主官的反感」，由於人事管理人員地位高、權限大，一個機關裡面的考核黜陟之權都操之在手，「我們認為誰的成績好，就可以升遷，認為誰的成績不好，就必須罷黜。」²⁵⁶蔣中正特意培養一批負責考核的人事管理人員，對於從事科學化的行政工作應是如虎添翼，然而卻特意提醒他們，不能讓主管覺得干涉到他的用人行政，由此可見得在注重情理的中國官場，人情仍無法避免，考核的困難早已可以料見。

2、中央政治學校高等科

1940年，中央政治學校高等科的公務人員訓練部第一期學員入學，之所以設立公務人員訓練部，目的在於直接為國家培養奉公盡責稱職勝任的公務人才。之所以直接由學校培養公務人員，最大的考量在於認為大學無法提供真正技能的學習，更不會有培養志向志氣的課程，因此一畢業踏入社會便會受到環境影響而腐壞。²⁵⁷而從中央政治學校公務人員訓練部高等科畢業的學生們將會直接到各地擔任行政工作。²⁵⁸

²⁵⁵政校學生應有的精神修養，中華民國三十年五月二十日出席中央政治學校十四週年紀念講。

²⁵⁶建國與銓敘制度的關係及其工作的要領，中華民國三十二年二月一日在中央政治學校講。

²⁵⁷現代公務人員之要件，中華民國二十九年三月一日在重慶主持中央政治學校高等科第一期開學典禮講。

²⁵⁸政治人員應有之基本修養與行政學問，中華民國二十九年十二月七日出席中央政校高等科第二期開學典禮講。

3、黨政訓練班

1940 年中央訓練團黨政訓練班設立，創辦黨政訓練班的宗旨為「為本黨造就一般基本幹部，切切實實來實行三民主義」。黨政訓練班的重要性及高，工作如同黨政軍機關應特別注意的事項，一為實行全國總動員，二為實行行政三聯制，尤其注意增進設計與考核的效能，三為協助地政實施，四為禁煙與緝私的工作，必須澈底執行。²⁵⁹並強調執行命令、貫徹命令及監督命令的重要性。²⁶⁰除此之外，亦有黨政高級班，專門培養高級的黨政幹部。期從黨政訓練班畢業學員中挑選成績優良者來深造，「其學問修養，既然是奠基於黨政訓練班，則今後一切德業進修，仍以黨政訓練班的學科精神為其基礎。」²⁶¹設立期間總共培養一百餘高級人員，學員除了研究專門學問之外，對於建軍的精神和計畫，必須能識其體要。²⁶²

4、國防研究院

國防研究院專門培養高級的軍事幹部，人選從陸大畢業或國外留學回來的優秀而有為的軍官中挑選，²⁶³以求對政治經濟社會各種學科具備基本常識，另外亦特別注重哲學課程，作為精神修養的根本。²⁶⁴國防研究院創辦的起源，「黨政軍的業務，雖然有了基層幹部不斷努力，然而缺乏高級幹部為之領導，故仍然不免脫節，而形成停滯的現象」雖然黨政軍工作停滯的原因不一定真的如此，卻也可證明此次人才革新是由上而下全面的。

²⁵⁹重申創辦黨政訓練班的宗旨及其意義，中華民國三十一年三月一日黨政訓練班留渝同學三十一年春季聯歡大會特頒講詞。

²⁶⁰服從命令與執行命令的真義，中華民國三十一年九月十六日在中央訓練團黨政訓練班講。

²⁶¹黨政高級班與國防研究院創辦的目的，中華民國三十二年一月十日對黨政高級班國防研究院第一期開學講。

²⁶²國防研究院與黨政高級班創辦目的與教育大綱及其應研究之中心工作，中華民國三十二年二月一日在中央訓練團講。

²⁶³黨政高級班與國防研究院創辦的目的，中華民國三十二年一月十日對黨政高級班國防研究院第一期開學講。

²⁶⁴蔣中正，〈國防研究院與黨政高級班創辦目的與教育大綱及其應研究之中心工作〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 20，頁 22，民國 32 年 2 月 1 日在中央訓練團講。

在一次在中央訓練團的演講中，蔣中正清楚明白的點出了創辦黨政高級班與國防研究院的目的：「本委員長現在綜攬全國黨政軍業務，若要澈底實行主義，建設現代的國家，就必須有一班中心幹部，真正能夠認識我的精神，體會我的意旨，受我直接的領導，能夠確實盡到本身的職責，完成自己的任務，然後我們建軍建國的事業，纔有希望。這一班幹部造成之後，並不是就要他們去作高級主官或擔負獨當一面的業務，而是希望他們在機關或部隊裏面，一方面能夠輔佐主官，奉公守法，綜核名實，一方面能夠督導部屬，公正嚴明，信賞必罰。換言之，就是希望他們能夠照顧全域與綜理密微，最要學得識大體定大難的魄力與精神，庶幾不愧作一個現代文武機關的幕僚人員。…… 我們黨政高級班與國防研究院此次召集各位來受訓練，就是希望你們專心致志，死心蹋地的來學作一個幕僚人員，能夠在本委員長領導之下，成為建軍建國的靈魂和神經系的一部分。」²⁶⁵蔣中正透過政治學校的設立，培養一批直接受他指導的幹部，不只具有科學工作方法，更希望在如此培養下成為蔣中正體系中的力量之一。

(二)知識分子

南京國民政府建立之初，政府裡充斥著國民黨政治幹部或依靠軍事戰績起家的黃埔軍校生，北洋政府的舊官吏有滲入各級行政機關，「武人政治」與「分贓政治」現象十分嚴重。因而，一些留學歐美的知識分子，特別是以羅隆基和胡適為代表的「人權派」對此進行了嚴厲的批評，提出要向「專家政治」過渡。羅隆基認為「二十世紀的政治，更要注重行政，二十世紀政治上的行政，已成為專門科學，二十世紀的政治行政人員，要有專門智識，換言之，二十世紀的政治，是專家政治。」²⁶⁶出於鞏固統治的需要，國民政府三十年代在政治生活中採用專家政治、菁英治國之策略，組織「專家內閣」，他與面向事務官的公務員制度構成一種人事行政的雙軌運行模式。

²⁶⁵ 蔣中正，〈國防研究院與黨政高級班創辦目的與教育大綱及其應研究之中心工作〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 20，頁 24，民國 32 年 2 月 1 日在中央訓練團講。

²⁶⁶ 羅隆基，〈專家政治〉，《新月》第 2 卷第 2 號。

九一八事變後，政府憂於困難之嚴重，非整頓吏治，提高行政效率，不足以充實國力，於是注意吏治之改革。於是，南京國民政府開始有目的地組織一些行政官員和學者，從事行政改革和提高行政效率的研究，在行政技術問題上尤其注重美國經驗的學習，例如第一章所提到的 1934 年行政效率研究會，從行政研究轉入到行政改革積極實施行政現代化。為提高政府行政效率，推動整個政府機體的功能發展，國民政府官僚體系中有歐美教育背景的技術官僚，力圖引入西方政治理論與行政學說，調整政府組織、行政層級人事行政和考核制度。

1932 年 11 月 29 日，國防設計委員會秘密成立，隸屬於國民政府參謀本部。蔣中正自任委員長，翁文灝任秘書長，最初有委員 39 人。該會下設軍事、國際、經濟及財政、原料及製造、運輸交通、人口土地糧食、文化等組。做為戰時蔣中正的高級諮詢機構，國防委員會聚攏了一大批高級知識份子、名流學者以及金融實業界的領袖。其成員分為四大類，一為社會名流知識份子，包括胡適、丁文江、翁文灝、傅斯年、蔣廷黼、何廉、陶孟和、王世杰、周鯁生、錢端升、蕭純錦等；二為金融實業界的首腦，包括吳鼎昌、張嘉璈、徐新六、範旭冬、吳蘊初、顧振等；三為國民黨及的政務人士，包括林蔚、黃郛、陳立夫、程天放、謝冠生、陳伯莊、錢泰、萬國鼎等；四為與國民黨有聯繫的技術專家，包括沈怡、黃伯樵、錢昌祚、俞大維、王崇植、吳健、王寵佑、嚴伍光、洪中等。²⁶⁷

這個委員會於 1935 年改組為資源委員會，隸屬軍事委員會，成立的目的是從事國防資源的調查、開發與動員，其重點是發展重工業。跟國防設計委員會相比，資源委員會比只是調查研究的國防設計委員會有了更多的實際全縣，成為主持戰時實業建設的重要機關。

²⁶⁷ 吳兆洪，〈我所知道的資源委員會〉，《回憶國民黨政府的資源委員會》（北京：中國文史出版社，1988 年 2 月）。

1935年11月國民黨五大召開，蔣中正取代汪精衛任行政院院長，對行政院實行了改組。吳鼎昌任實業部長，張嘉璈擔任鐵道部長，王世杰擔任教育部長。行政院中，翁文灝初任秘書處處長，蔣廷黻出任政務處處長。這屆內閣被稱為專家內閣或人才內閣。專家內閣也稱人才內閣，是實行內閣制度國家組織政府的一種形式。特點是內閣的主要成員由不代表黨派背景的專家擔任。這樣的政府形式不以政黨為基礎組閣，內閣成為往往由國家元首直接指定。中國當時新行政院的內閣成員就是蔣中正直接安排的。

專家從政，已經突破了智囊團政治的顧問角色，從智力入政走向了智者從政，使得「學問政治化、政治學問化」。

二、蔣中正於行政三聯制運作中的影響

抗戰前期，國民黨政權行政機構改革效果並不明顯。國防最高委員會雖是「統一黨政軍指揮」的機構，但是在位階上卻隸屬中國國民黨中央執行委員會。「國防會既代行中政會的職權，又兼具指揮黨部與政府的權力，集黨權、政權與治權於一身，其與最高黨政機關之聯繫混亂」。²⁶⁸一元化的國防最高委員會設置後，黨政軍各項工作均集中到該會之下討論，不僅使其組織龐大、議程擁擠，事無巨細均需由該會作最後審查決定，而且辦事效率沒有提高，反而日益拖遝。有得有失。

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。也就是說，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。²⁶⁹蔣中正身為國防最高委員會的領導人，同時亦為中國國民黨總裁、國民政府軍事委員會委員長，以及自1939年11月起又兼任行政院長，除了在戰時能充分的掌握黨政軍三方面的領導權外，是使

²⁶⁸ 蕭文哲，〈改善中央政治機構芻議〉，《東方雜誌》第37卷第12期（1940），頁7。

²⁶⁹ 劉麗慧，〈抗戰時期中國國民黨黨政關係調整之研究〉，《復興崗學報》84期（2005），頁395-422。

得他可以在既有的黨政系統之外，透過國防最高委員會另行建構一套黨政設計、考核系統，並可藉此將它的影響力從中央向地方滲透。²⁷⁰

推行行政三聯制是蔣中正加強個人集權統治，保障自己權力暢通運行的一項重要措施。為了推行行政三聯制，1940年7月，他一方面設立中央設計局，另一方面設立黨政工作考核委員會，讓它們分別主持國家的設計和考核工作，二者都隸屬於國防最高委員會，由國防最高委員會委員長蔣中正出任中央設計局總裁和黨政工作考核委員會委員長。在中央設計局，審議員、秘書長、設計委員、專員等重要人員，或由總裁「遴選」，或「承總裁之命處理局務」，或由「總裁遴選或聘任」；在黨政工作考核委員會，委員、秘書長、黨務組主任、政務組主任等要職，或由委員長「聘任」，或「承委員長之命處理本會事務」，或由委員長「指定」；在此之前，蔣中正已是行政院院長，因此，在計畫、執行、考核的行政三聯制中，蔣中正居於核心和統領的地位，他集國家的計畫、執行、考核三個大權於一身，將國家的行政決策和執行大權牢牢地掌握在自己的手中。由此可見，推行行政三聯制是蔣中正謀求個人集權統治的一個重要步驟。當然，蔣中正採取的這些措施，一方面是抗戰的客觀環境使然，他要通過集權來集中全國的人力、物力、財力，以利抗戰；另一方面，他要利用這個機會，建立自己的獨裁統治，這是由他的嗜權個性、政治理念和階級局限性所決定的。從行政結構體系而言，國民政府在政治控制和效率之間也存在一個二難取捨：「當官僚服從於民主制的控制時，他們趨向於服從僵化的規則並引發其他的功能失調；當官僚免於民主控制時，他們趨向展現更大的效率和有效性。」在某種程度也說明，一個政治控制嚴密的行政組織與官員，其行政效率要遠比政治控制較為鬆散的組織與官員要高。1927年以後，在蔣中正手中形成的這個政權，既不是集權主義的，也不是民主的，而是在政治領域中不穩定地處於二者之間。²⁷¹

而抗戰時期蔣中正眾多的手令，也被歸為行政體制破壞的因素之一。過多

²⁷⁰ 劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，頁141。

²⁷¹ 費正清主編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史》下卷（上海：上海人民出版社，1992），頁152。

的手令，使得各軍政首長只知忙於應付手令，無暇處理一般正常的業務。²⁷²蔣中正以手令越級指揮，其實是「人身政治」的延長，企圖以士氣、人心取代制度。「只有經過他（指蔣）的耳提面命，對方才覺得責無旁貸，很多超越常理以外的任務，能否確實執行不說，首先也只有委員長的手諭或面諭才能派的過去。」²⁷³蔣指出他只有在部屬的能力不足時，才會越級指揮。尤其是養成他們遇事請示的倚賴習慣，缺乏積極地責任心；失敗後，把責任都向總裁身上推；這種風氣應矯正過來。²⁷⁴

蔣中正的好發手令，除了與統帥部的集權指揮方式有關，同時也是當時時代的產物。當時的中國社會，基本上仍為一個農業社會，所賴以聯繫者，主要是血緣、地緣、業緣等「關係」，而非制度。軍隊為社會的產物，自然也反映其作風。抗戰期間，尤其是抗戰後期物質環境艱苦時，軍隊武器裝備不良，待遇微薄，營養欠缺，升遷管道不順暢，各種人事制度均無法發揮功能，在這種情況下，所能仰賴者，只有反日情緒和官兵之間的情感。因此，蔣中正除了強調人身政治，以士氣取代組織，似乎也沒有其他更好的選擇。於是他除了組織各種幹部訓練團、班，經常自己出面外，尚須兼任中央軍校及各分校校長，團長以上人員的任命，也須他親自召見圈定。²⁷⁵

然而在抗戰末期，中央已經積弱不堪。因為他掌握的機本微乎其微。在這種情況之下，蔣中正只好採取了一種被稱之為虛弱平衡的戰略。意思是說，他是保持其他各派政治勢力一樣虛弱的基礎上，來支撐他和他的政府的權威。因此，蔣中正不向地方雜牌軍提供裝備；他壓制知識份子，因為他們腦子裡藏著對他不利的念頭；他甚至用平衡的辦法讓他的部下互鬥，從而保持他們誰也不比誰強的局面。在相當一段時間內，這個戰略是成功，他維護了蔣中正全力的

²⁷² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》（臺北：傳記文學出版社，1998，頁 290。

²⁷³ 黃仁宇，〈張學良、孫立人和大歷史〉，《地北天南敘古今》（臺北：時報文化出版企業有限公司，1991），頁 123。

²⁷⁴ 徐復觀，〈垃圾箱外〉，《徐復觀雜文——憶往事》（臺北：時報文化出版企業有限公司，1980），第 39 頁。

²⁷⁵ 張瑞德，〈遙制——蔣介石手令研究〉，《近代史研究》2005 年第 05 期，頁 30。

地位。但是，實質上他是失敗的，因為當各方力量都萎靡不振時，蔣中正也就阻礙了整個國家的強盛。²⁷⁶

²⁷⁶ 易勞逸著，王建朗等譯，《毀滅的種子：戰爭與革命中的國民黨中國（1937-1949）》，頁 29。

小結

1945 年蔣中正在第六次國民代表大會政治總報告中講到以下一席話：

我覺得行政方面最大的缺點：第一是工作沒有整個的規劃，不能專心致志，完成幾件中心的工作，以致百廢俱舉，而一事無成。第二，是各機關辦事的方法，不能掃除形式主義，力求迅速與確實，公務人員的積習太深，手續呆板，辦事遲緩，一切方案辦法，不能切實貫徹，以致行政效率低落，工作不能達成預期。第三，是各部門聯繫不密切，業務不協調，相互之間不能澈底的合作，以致分歧割裂，形成各自為政，互不為謀的現象。

277

在行政三聯制執行邁向第五年時，行政改革的成效卻是「工作沒有整個的規劃」、「辦事不能掃除形式主義」、「各部門聯繫不密切」，可說是積弊仍在，欲達到的目的沒有，甚至「設計」亦未成。

抗戰八年，國民黨的組織規模空前膨脹，黨的組織觸角延伸到了縣以下的農村基層社會，其擴張和滲透能力達到了前所未有的鼎盛。然而，由於國民黨長期以來所形成的組織功能障礙和內在積弊並沒有得到很好的疏通和清除，戰時黨組織在量上的膨脹和擴張，不僅沒有顯示出黨的強健和壯大，相反卻出現組織渙散與組織擴充同步增長的情形。

形式上看，蔣中理想的理想和計畫在某中程度上得到實現。1945 年，全國至少有三分之一的鄉鎮和保健立了國民黨的區黨部或區分部。40 年代中後期，國民黨的組織觸角已經深入到縣以下基層社會，與鄉村民眾有了某種程度的接觸。在社會整合方面，國民黨的組織和影響未能深入到社會底層和輻射到社會生活的各方面，甚至不如鄉村教會組織和秘密社會團體。

面對行政三聯制的實施，儘管規定詳密、辦法合理，但在經歷三年多後仍

²⁷⁷蔣中正，〈軍事政治經濟黨務之現狀與改進的途徑〉，《總統蔣公思想言論總集》卷 28，頁 35，民國 34 年 5 月 18 日對六次全國代表大會政治總報告之二。

未見成效，這一點恐怕是制訂、設計這些考核規章的專家們始料未及的。除此之外，蔣中正面對反對行政三聯制的意見時，態度則是一貫的強硬，檢討人員的積習，而不修改制度的內容，由此亦可看出蔣中正對於制度的決心、信心與權力的不輕易下放。

第五章 結論

中國政治上的積弊由來已久，搭著西方行政學風潮的順風車，蔣中正在抗戰時期發起一場名為「行政三聯制的」政制改革。這場政治改革由文書運動作為開始，雖然初期影響不大甚至一度中斷，之後卻在蔣中正的強力支持及主導之下聲勢浩大的進行。可惜的是，政治積弊不只時間長久累積，更是根深蒂固，上有政策下有對策，面對「行政三聯制」的表報要求，往往造假虛應；再加上基層的黨政權力相爭，更是根本性的破壞了行政三聯制的連貫性，缺乏了正確的考核數據則設計內容必定產生落差，如此之惡性循環，還沒談到政治改革，面對抗戰時期所需實行的政令就已經無法產生效果。

蔣中正在 1947 年即有意進行國民黨的改造運動，隨著中華民國政府來臺，確立組織原則為「民主集權制」，透過金字塔式的層級，逐步將全力集中於蔣中正一人身上，確立以蔣中正為中心的領導結構。就體系分析層次的觀點來看，廣義的「行政的政治化」包括行政體系內部的派系鬥爭以及政治體系的干預，就政黨介入行政決策而言，國民黨為了對行政體制達到有效的監督和控制，不僅在機關內部設置「人二室」負責「調查忠貞」，更在組織結構上，從人事、主計方面由上而下，由中央到地方實行一條鞭制。如此戒嚴體制的確立，臺灣進入了一種所謂的靜態的階段，對於臺灣整體社會甚至於政治發展及基本人權的保障而言，是相當負面的，但其換來的代價則是穩定中的安定，如此之結果也與抗戰時期動亂局面下政制改革的失敗形成強烈對比。

回到「行政三聯制」本身，此制度是否真的設計不恰當、無法對政治的革新起到任何作用嗎？答案是否定的。中華民國政府在 1950 年代便陸

續進行幾次的行政革新運動，如由總統府臨時行政改革委員會所進行的行政檢討，包括 1955 年的「行政院及所屬機關組織權責研討委員會」、1959 年的「行政改革建議案研討小組 1962 年的「行政改革建議案檢討小組」等，以及由行政院研究發展考核委員會所主導的「行政改革研究會」，此時期的行政革新經驗是為強化行政體系研究與考核工作，也就是落實行政三聯制的功效。直至現今，「行政三聯制」仍為政府體系行政運作之精神，其影響之深遠不可忽視。

徵引書目

一、 檔案

《國民政府檔案》(臺北：國史館藏)

〈行政三聯制(一)〉

〈行政三聯制(二)〉

〈行政三聯制(三)〉

〈行政三聯制(四)〉

〈縣組織法令案(三)〉

〈文書處理改進(二)〉

〈行政效率提升(二)〉

〈行政效率研究會暫行規程〉

〈設計考核處組織法令案〉

〈提高行政效能總檢討會議(五)〉

〈蔣中正手令〉

二、 日記、回憶錄、訪問錄、年譜、書信集

王子壯，《王子壯日記》(臺北：中央研究院近代史研究所，2001)。

王世杰，《王世杰日記》(臺北：中央研究院近代史研究所，1990)。

何廉著，朱佑慈等譯，《何廉回憶錄》(北京：中國文史出版社，1988)。

李宗仁口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》(廣西：廣西師範大學出版社，2005)。

秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》(臺北：黨史會，1978)。

秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》(臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984)。

徐鑄成，《徐鑄成回憶錄》(北京：三聯出版社，1998)。

陳立夫，《成敗之鑑—陳立夫回憶錄》(臺北：正中書局，1994)。

陳布雷，《陳布雷回憶錄》(上海：東方出版社，2009)。

陳果夫，《陳果夫先生全集》（臺北：近代中國出版社，1991）。

張忠紱，《迷惘集》（臺北：文海出版社有限公司，1978）。

張金鑑，《明誠七十自述》（臺北：中國行政學會，1972）。

熊式輝，《海桑集—熊式輝回憶錄》（香港：星克爾出版，2010）。

蔣廷黻口述、謝鐘璉記，《蔣廷黻回憶錄》（臺北：傳記文學出版社，1979）。

三、 報紙、期刊

(一) 報紙

《大公報》，重慶，1938-1945。

《中央日報》，重慶，1938-1945。

(二) 期刊

《人事行政》，重慶，1942-1943。

《三民主義半月刊》，重慶，1943-1947。

《工作競賽月報》，南京，1948-1948。

《中國社會》，重慶，1938。

《行政與訓練》，重慶，1940-1942。

《行政與訓練月刊》，重慶 1940-1941。

《行政研究》，南京，1936-1937。

《行政效率》，南京，1934-1936。

《行政評論》，重慶，1940-1941。

《地方行政》，重慶，1941。

《地方行政季刊》，重慶，1941-1942。

《考核彙刊》，重慶，1942。

《國是公論》，重慶，1938-1940。

《獨立評論》，重慶，1932-1937。

《新經濟半月刊》，重慶，1939-1943。

四、 史料彙編

王正華等編，《蔣中正總統檔案，事略稿本》（臺北：國史館）。

國防最高委員會秘書廳編制，《行政三聯制檢討會議輯要》（上海：上海圖書館歷史資料部藏，1943年）。

五、 中文相關論著

(一) 專著

Howard J. Wiarda 著，李培元等譯，《比較政治研究的新方向》（新北：韋伯文化國際出版有限公司，2005）。

中央研究院近代史研究所編，《抗戰十年國家建設史研討會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1984）。

王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》（上海，上海書店出版社，2003）。

甘乃光，《中國行政新論》（重慶：商務印書館，1943）。

何志浩，《抗戰期間兵員補充實錄》（臺北：聯勤出版社，1958）。

吳哲生，《行政三聯制概論》（重慶：正中書局，1943）。

李宗黃，《行政三聯制概論》（臺北：中國地方自治學會，1953）。

李琪，《「行政三聯制」研究》（上海：上海人民出版社，1995）。

走向近代編輯小組編，《走向近代：國史發展與區域動向》（臺北：東華書局，2004）。

周勇主編，《重慶：一個內陸城市的崛起》（重慶市：重慶出版社，1989）。

易勞逸著，陳紅民譯，《流產的革命：1927-1937年國民黨統治下的中國》（北京：中國青年出版社，1992）。

易勞逸著，王建朗等譯，《毀滅的種子：戰爭與革命中的國民黨中國（1937-1949）》（南京：江蘇人民出版社，2009）。

段渝主編，《抗戰時期的四川》（成都：巴蜀書社，2005）。

重慶市政協文史資料研究委員會中共重慶市委黨校編，《國民參政會紀實(上)(下)》(重慶：重慶出版社，1985)。

唐娟，《政府治理論》(北京：中國社會科學出版社，2006)。

張弓、牟之先主編，《國民政府重慶陪都史》(重慶：西南師範大學出版社，1993)。

張同新，《陪都風雨》(哈爾濱：黑龍江人民出版社，1993)。

張金鑑，《行政學之理論與實際》(上海：商務印書館，1935)。

張金鑑等，《先總統蔣公政治思想研究》(臺北：中央文物供應社，1980)。

張燕萍，《抗戰時期國民政府經濟動員研究》(福州：福建人民出版社，2008)。

陳之邁，《中國政府》第一冊(上海：商務印書館，1945)。

陳進金，《地方實力派與中原大戰》(臺北：國史館，2002)。

錢端升，《錢端升學術論著自選集》(北京：北京師範學院，1991)。

費正清主編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史》下卷(上海：上海人民出版社，1992)。

董樹藩，《現代行政管理學》(臺北：黎明文化出版事業股份有限公司，1977)。

隈瀛濤，《近代重慶城市史》(成都：四川大學出版社，1991)。

齊錫生：《戰爭中的國民黨中國：軍事失敗和政治崩潰，1937-1945年》(密西根，1982)。

劉維開，〈國防最高委員會的組織與人事初探〉，《紀念抗日戰爭勝利五十周年學術討論會論文集》(香港：珠海書院亞洲研究中心，1986)。

蔣永敬，《中國對日抗戰史》(臺北市：正中書局，1991)。

蕭文哲，《行政效率研究》，(重慶：商務印書館，1942年)。

讓-皮埃爾·戈丹著，鐘震宇譯，《何謂治理》(北京：社會科學文獻出版社，2010)。

(二) 期刊、碩博士論文

李玥，〈民國時期行政效率理論與運動研究〉（長沙：湖南大學行政管理專業碩士論文，2008）。

余英時，〈中國知識份子邊緣化〉，《二十一世紀》第6期（1991年8月）。

姚文秀，〈甘乃光與國民政府行政革新〉，《廣西師範大學學報：哲學社會科學版》第45卷第2期（桂林：廣西師範大學編輯部，2009）。

許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2011）。

吳永芳，〈國民參政會之研究〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1982）。

侯坤宏，〈抗戰時期糧食供求問題之研究〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1988）。

陳奇雷，〈抗戰時期社會動員理論之研究—以兵役政策為例〉（臺北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，1991）。

曹忻，〈抗戰建軍的新嘗試—徵集到組建：青年遠征軍人事研究〉（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2003）。

張希哲，〈記抗戰時期中央設計局的人與事〉，《傳記文學》第27卷第4期（1975年10月）。

劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《國立政治大學歷史學報》第21期（臺北：國立政治大學歷史系，2004）。

劉麗慧，〈抗戰時期中國國民黨黨政關係調整之研究〉，《復興崗學報》84期（2005）。

傅榮校，〈南京國民政府前期（1928-1937年）行政機制與行政能力研究〉，（杭州：浙江大學中國近現代史博士論文，2005）。

覃鳳琴，〈歷史侷限與「種瓜得豆」—甘乃光與「文書檔案改革運動」及其啟示再探討〉，《檔案與建設》第252期（南京：江蘇省檔案局，2010）。

六、 外文相關論著

石島紀之，《中國抗日戰爭史》（東京：青木書店，1984）。

平野建一郎編，《日中戦争期の中国における社会・文化変容》（東京都：東洋文庫，2007）。

味岡徹，《中國國民黨訓政下的政治改革》（東京：汲古書院，2008）。

服部卓四郎，《大東亜戦争全史》（東京：原書房，1979）。

笹川裕史・奥村哲，《銃後の中国社会——日中戦争下の総動員と農村》（東京都：岩波書店，2007）。

飯田藤次《重慶インフレーションの研究》（東京都：日本評論社，1943）。

Morris L. Bian “*Building State Structure : Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945*” , *Modern China*, Vol.31 no.1 , 2005.

Julia C. Strauss, “*Wenguan (Lettered Official), Gongwuyuan (Public Servant), and Ganbu (Cadre) : The Politics of Labelling State Administrators in Republican China*”. London : School of Oriental and African Studies, 1995.

Julia C. Strauss, “*XingZheng Sanlianzhi and Xunlian : Modes of Government of Administration during the Sino-Japanese War*” , 《中華軍史學會會刊》第3期，1997年。