

抗戰兩年來的政制

陳之邁

從世界各國在上次世界大戰的經驗看來，在戰爭期間各國的政府，爲適應戰爭期間特殊的需要，在組織機構以及人事上均有相當重要的變革。其中的原因是緣於一個國家在戰爭期間，其政府所要負的責任，所擔任的工作，在量的方面當然要比平時加增甚多，在質的方面與平時相差的也非常之遠。在許多實行憲政的國家，如英、法、美等國，在平時政黨之間爭鬪甚烈，到了戰時則除極右極左的政黨之外均能團結一致，不復與平時一樣，以共同擔負戰時政府的艱鉅的職責。所以在英、法等國，戰時的內閣都是所謂舉國一致的內閣，若干立於反對黨地位的政黨，均行加入政府，在英國則組織「戰時內閣」，在法國則組織「神聖聯合」，以共同應付國家所遭遇的危急局面。這種所謂「戰時政府」，在若干極重要的地方，與平時的政制，迥不相同，事實上等於憲法的一種修改，早已引起了研究憲法學者的深切注意。及後世界經濟恐慌，各國的政府當局，應付亦諸感通常政制之不便，故亦有種種的改變，其實質亦往往是等於憲法上的修改。這種的事實可以說明在危機當中，政府的機構以及辦事的手續實有加以改變或調整的必要。尤其是其在戰爭當中，這種的必要則尤爲迫切。因此危機政府已經成爲政

制的一種類型，與平時的政府組織機構以及辦事的手續必有許多不同的地方。這一種政制的類型也早已惹起研究政制者的注意，成爲上次世界大戰後政治學的一個嶄新的研究材料。

在這一抗戰當中，我國的政制究竟如何，有無特殊的變更，自是留心政制者所應當深切注意的。當然現在仍在抗戰之中，在此時而作一個總的清算，當是不可能的。但是我國的情形與世界大戰以前的許多國家不同，其中的原因有三點值得鄭重的提出。

第一我國的政府，在「九一八」以後即已感覺到全國已步入了嚴重國難的階段，所以中央的政治制度，在二十年十二月間，即有一番極重大的改變。這次的改變，雖說其中有許多其它的原因，但這些原因都是附帶的原因，其最重要的原因當是調整我國的中央的政制以期其比較上能夠適合國難期間的需要。當時改革之要點甚多，如制定「不負責任政治責任」的元首制度等等，尤其值得注意的是行政院地位的提高，使其臻於最重要的地位，改變了從前國民政府的委員（包括五院院長）合組「國務會議」的制度，及產生了軍事委員會，以綜理全國的軍事，卒至演成今日該會舉足輕重的地位。行政機關的

116086

地位的提高本是近代各國政治一致的趨勢，尤有是在戰爭或危急之時因爲無論如何講求權的平等，行政權畢竟是最重要的一權，事務最繁的一權，也是對於政治影響最大的一權。在世界大戰當中，各國的政府改變中，行政權的提高也是一般的情形。例如英國的「戰時內閣」便是大權獨攬的。路易·喬治經常不到國會之中（英國的首相到國會中去參加辯論，答復問題，本是平時首相必須盡的義務），雖然使得許多國會議員深致不滿，但亦足以示行政權地位的提高，並且證明在戰爭期間這是必然的趨勢。美國的戰時總統威爾遜，在一九一七年後，有獨裁總統之稱，即在若南北戰爭期間，林肯也是一樣。因此，在民國二十一年以後，我國行政權的提高，自亦是順應時勢要求的。至於軍事委員會的設置，其意義當更爲顯明。在國難當前之時，軍事的重要當無人可以否認，設置一個相當龐大的機關綜理全國的軍事，統籌一切，自爲切實而應有的設施。此其一。

第二，自從二十一年以來，我國屢屢有國內的軍事行動，尤其是在豫鄂皖贛等省更爲激烈。這幾年的軍事可謂相當的長久而劇烈，在此時期中，也有許多的設施足以使我國能夠應付抗戰時的環境。例如在南昌行營的時代，即有若干極重要的行政改革，其目的全在協助軍事，即當時所謂「三分軍事，七分政治」。那時的幾種政制上的改變——保甲制度，行政督察專員制度，省府合署辦公，縣府裁局改科，縣治分區設置——尤其是前二種，後來普遍的推行於各省，實行有效，到了抗戰

軍興之後，尤能運用靈敏，指揮便利。這也是一種的準備的工作，到了要用的時候，已經設置就緒，運用有了經驗，所以不需有重大的改變，即能應付裕如。換言之，自從「九一八」以來，我國的中央及地方政制上即已經步入危機政府的途程之上，抗戰的爆發並非是出乎意料之外的事情，因此可以早爲籌劃，臨時不必張皇。此其二。

第三，我國這次的抗戰是一面抗戰一面建國。這一點也與世界大戰時別的國家的情形不同。在大戰當中，各國是以全副精力來爭取勝利，同時並沒有注意到建國的一方面。我國當前的情形較之世界大戰時的各國，更爲艱鉅困難，因爲我們不但要以全國的精力來爭取勝利，並且要以極大的力量來建設國家。我們一方面也是喊出「軍事第一，勝利第一」的口號，但同時我國政府及人民卻無時無刻不在從事於建國的偉大的工作。這一層是稍悉我國近二年來政情的人所知悉的，可以無庸舉出實際的事例來。也就是因爲這個原因，所以在政制上我國戰時的政府不容有太多的變遷，因爲許多的政府機關，雖然與軍事沒有直接的干係，與建國的大業卻有直接或間接的干係，在一方面抗戰一方面建國的原則下是不容偏廢的。這一件事實也極關重要，可以說明爲什麼我國在抗戰期中我國的政制在若干地方不如其它在作戰期中的政府變更那樣的多。此其三。

但是上述三點，雖均重要，我國的政制在這二年抗戰之中也會有其變更之處，這些地方也極關重要。上文我已說過，這些變更現在還不會到作一個總清算的時期，因為將來也許還有變更。同時，若干重要的改變，事涉祕密，並不能公開發表。然而抗戰二年總是一個階段，其可發表之處亦不為不多，從此也可以看出一個輪廓，可以有一個大體上的印象。

特別值得鄭重提出的是在這個抗戰二年中中國踏上了民主政治的途程。我們回想過去幾年的事實，當可憶及民主政治抑獨裁政治的問題在國內的論壇上會引起了豐腴的辯爭。我們固然知道所謂獨裁政治絕對不是近世歐洲的所謂法西斯主義，也不是主張所謂「全能」或「極權」國家，但是國內的確有一派人士是主張中國的政制應當向獨裁政治的方向去走，其實也就是向集權的方向去走。當時也就有許多人認為朝這個方向去走是不可通的，而認定民主政治才是我們應當追求的目標。這一派的人士不但嚴重地指出法西斯主義者的辦法是根本不切合中國的國情，並且欲求中國組織成爲一個現代的國家，民衆的力量卻是絕不可以忽略的。同時，在理論的方面，主張民主政治者指出，如果獨裁政治的好處在提高行政權的地位，則在民主政治下，這個目的是同樣可以達到的，初不必一定泥守西洋十八及十九世紀民主政治與放任主義相互表裏的陳套。所謂民主集權，所謂危機政府，在理論上事實上並沒有放棄了民主的色彩，而收到了集權

的效果。換言之，實行民主政治並不一定要放棄集權主義而厲行放任無爲的政策。近世的獨裁國家內部的政治常呈杌隉不安的狀態，黨獄時興，明爭暗鬪，異常激烈，久經內戰的中國似乎不能再聽國內問題取決於武力。

總之，到了抗戰發動之前，中國之必定走民主政治的路是已經確定了的。這是三民主義立定了的道路。在二十四年的時候我國即開始制憲，預備召開國民大會。歷次的憲法草案都帶有濃郁的民主色彩。國民大會當然更是民主的設置無疑。在抗戰發生之後，全民開始動員，在二十七年臨時全國代表大會的時候，即決定召開國民參政會，以樹立民主政治的基礎。國民參政會雖然不是由人民選舉的，但是就是從最走極端的人也承認它的組成確能代表大多數的中國人民。按照國民參政會的組織條例，原定參政員一百五十名，其後增至二百名。照發表的名單看來，包括漢、滿、蒙、回、藏各民族，各黨各派各種宗教，海外地的僑胞，及全國各界的重鎮。按照第三條甲項的規定，人員且有地域的分配，全國各地都有它們的代表。由此可見它雖非由人民直接選舉，而在事實上則確能具有充分的代表性。同時，我們須知在抗戰正在激烈進行之時，舉行全民選舉當爲事實所不能允許，而我國一般的人民，雖會經清季末葉各省諮議局及民國初年國會的選舉，對於選舉究竟缺乏經驗，驟然在危急之秋舉行全民選舉，困難自有不易克服之處。民權主義的主旨本來與歐美之所謂民權不同，中山先生在他的講演中對於

116088 西洋各國的選舉制度即有許多深刻的批評，和近代政治思想中的所謂「民主政治的批評」(Critique of Democracy) 同出一轍。中國

之所謂民權，不是徒然沿襲西方的濫調，而是有所改良的，其改良著重之點，即在在量的方面以外還須顧慮到人民代表質的講求。外國人常譏笑英國的選舉制度，竟不能使十九世紀的當代大儒(John Stuart Mill) 當選為人民的代表，在他去競選時還受到土棍地痞的無情侮辱。這種譏評同中山先生在民權主義中對於美國選舉的批評(即博士與汽車夫競選的故事) 實完全同一情調。西洋迷信民治的人雖並不以此種事情為不當，在民權主義的立場看來這種情形卻是應當矯正的。由此而觀國民參政會的產生方法也自有其特殊的立場。

國民參政會係在去年七月七日在漢口開第一次大會的，至今一年共會開會三次。按組織條例，「在抗戰期間，政府對內對外之重要施政方針，於實施前，應提交國民參政會決議」。「國民參政會得提出建議案於政府」。「國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權」。這是國民參政會的職權。由這三種職權的規定看來，可知它並不相等於外國的國會。但是我們要注意該會設置的目的，在「集思廣益團結全國力量」，則其職權只能限於上述三點而不能遽然形成國會，殆亦為事理之當然。我在別處曾為文說明參政會最主要的任務，即在提出建議案於政府。就過去的經驗看來，第一次大會共有提案一百三十件，第二次八十九件，可見參政會在這一方面是盡了它的力

量的。雖然這些建議案中，有的是政府已經舉辦了的，有的是根本辦不了的，大體上卻均能將人民的意思貢獻於政府，對於政治自有莫大的裨益。

即以設立地方民意機關一項來說，在第一次參政會的大會中即有若干的建議，嗣後即為政府所採納，頒布省臨時參議會組織條例，開始組織。截至目前(六月中旬)而言，省臨時參議會已成立者有福建、河南、廣東、貴州、江西、廣西、浙江等七省，省臨時參議員名單已經發表者有安徽、陝西、四川、湖北、湖南、雲南、青海等七省。這些省的民意機關，在組成的精神上，在工作的方式上，同國民參政會大致相同，也可以說同是我國走上民主政治大道上的步驟。這件事情是抗戰兩年來我國政治上最足令人注意的事情，因為它們實確定了我國政治今後所循的路徑。

除了國民參政會及各省臨時參議會之設立，政治制度的其它方面也有若干重要的改革或變更。現在我們對於這種政制的變更，只能道其大概，因為從詳敘述，不但是在篇幅上不可能，也有許多不便當的地方。

最初，我們說明的是政策之厘定機關，因為這是一個政府中極重要的機構。在平時，中國政府中政策的厘定機關本是中央政治委員

這個組織有長久的歷史，自二十四年第五次全國代表大會將其組織改組後，可以說是相當的健全。在從前，在中政會之外，又有國防會議之設置，凡事關國防者由之審議，經其決議後，由議長呈請中央交國民政府主管部會執行。到了二十六年抗戰開始以後，中央常務委員會決議設置國防最高會議；它的討論範圍涉及一般軍政大計，與中政會的職權大致相同。依當時所訂的組織條例，國防最高會議係對中政會負責的，但實際上則其決議只須向中政會報告備案。這種局面當然不是極理想情形，因此三個月後，中常會遂決定中政會停止開會，它的職權遂即由國防最高會議代行。經此次改變後中央最高軍政大計政策的厘定機關便非中政會而為國防最高會議。

在一個法治的國家中，一切的政策當然是以法令來表現出來。從前中政會是政策的厘定機關，同時中政會又可以擬定「立法原則」交立法院去擬定條文。現在國防最高會議承襲了中政會的地位，制定「立法原則」自為不可少的職權。但是又因為平時的立法程序總歸相當遲緩，也許不能應付戰時急迫的需要，所以國防最高會議的組織條例中，特別針對此點規定：（一）該會議的主席，在作戰期間，對於黨政軍一切事項，得不依平時程序，以命令為便宜之措施；（二）凡應交立法院之案，該會認為有緊急處置之必要時，也得為便宜之措施，事後按立法程序送立法院；（三）立法院所議各案，與戰事有關者，應先送國防最高會議核議。由此看來，國防最高會議的立法職權實遠較中政會為大。

我們參看西洋各國在戰爭期間，大都授權政府以緊急命令權，其用意亦在避免普通立法程序的遲鈍。我們的政府，在設置國防最高會議之中，採用這種緊急命令權，其用意當亦在使得戰時的立法能不因普通立法程序之遲緩而影響整個政府的效率。

到了二十八年年初，這個局面又有一番修改。此時召開的五中全會決定改設國防最高委員會，隆重其職權，不特是抗戰期間國防最高決定機關，而成為統一黨政軍的指揮機關。因為這個組織成立未久，且是現行的制度，在此時尚未更詳細敘述。總之，在過去兩年中，中國政策的厘定機關，曾經改變以順應戰時的需要，其最重要之點即在緊急命令權之賦予。在這一點上，中國政府戰時的變遷是與其它國家沒有多大的出入的。

三

在政府本身方面，本來可分軍事與行政兩部門來說明。一來因為軍事機關的物制本來自己構成一個特殊的部門，通常研究行政者率多不及於軍事機關，二來因為軍事機關在作戰期間，沒有公開討論的理由，我們的討論因此只能困於行政方面。在普通行政部門中，在過去兩年中也有極大的改革。而其中最足注意的是二十七年一月中央行政機關機構上的調整，其主要的內容為：（一）實業部改為經濟部；（二）建設委員會及全國經濟委員會之水利部分以及軍事委員會之第三

116090

第四兩部（關於國防工業及經濟的），一體併入經濟部；（三）鐵道部及全國經濟委員會的公路部分，均併入交通部，鐵道部因此裁撤；（四）衛生署改隸內政部，全國經濟委員會的衛生部分併入衛生署。此後又有其它機關的調整：（一）農產及工礦兩調整委員會及資源委員會均改隸於經濟部，並以農產調整委員會歸併於農本局，但其關於農產輸出國外的貿易管理則劃歸貿易調整委員會；（二）原屬財政部的糧食運銷局歸併於經濟部農本局；（三）貿易調整委員會及對外易貨委員會及重慶行營所轄之禁烟督察處一律改隸財政部，原屬實業部之國際貿易局歸併於貿易調整委員會；（五）農產、工礦、貿易三調整委員會所設之聯合運輸辦事處改隸交通部；（六）禁烟委員會改隸內政部。再後來行政院又將賑務委員會、難民救濟總會，合併而成賑濟委員會，並將內政部關於救濟部分歸入。

這一次的大調整是多年醞釀行政改革的結晶，是近年來行政上最大的改革。我們要深切注意的是此次機構調整主要的對象是經濟建設的機關。這一點事實就足以證明，我們是在一面抗戰一面建國。除了軍事以外，政府的精力是集中到經濟建設的事業上，我們無可諱言，過去中國經濟建設的機關，因種種原因，是相當的凌亂，其間缺乏適當的聯繫，若干部門亦殊不健全。經過這次的調整之後，機構比較上劃一整齊，已臻於健全的地步。在建國的艱鉅事業中，這一番機構上大刀開

同時，自從二十六年十一月，中常會即已通過「非常時期黨政軍機構調整及人員疏散辦法」。在這個辦法實行以後若干的所謂駢枝機關是被裁撤了，若干的所謂冗員是被「疏散」了。我國政府從前的一個通病是駢枝機關之繁及冗員之多。它們不但是不能為政府及國家做事，虛糜公帑，它們並且可以中傷政府的效率。在國家支出浩繁之今日，區區少數的機關經常費及人員薪俸本來只是滄海一粟。政府之所以毅然裁汰疏散，其用心初不全在節省那幾十百萬的金錢，而在切實調整機構，使得行政效率至少不要因為這些機關及人員而減低。至於其它許多的機關，因為人員被「疏散」，或因其職權在戰時未便盡量行使，而陷入部份停頓的狀態之中。現在中央仍設有五院，五院之下仍有原來的各部會。但是有的則工作因戰事而倍增，有的則因戰事而部份停頓。所以在形式上中央政府雖然無重大的變更，在實質上則有許多改變。這種情形本為事理所必然，別的國家本亦必有同樣的現象。我們所不能不再度提出者是二十七年一月那一次機構調整的重要性，因為那實是近二年來最值得注意的改革，在行政上實為空前的盛舉。

四

在這兩年之中，中國政治尚有許多重要的改革。因為篇幅的關係，不能詳述。尤其在地方行政制度上，可以討論的地方還有許多，因為它

來，或者比較更能使我們了解中國戰時政府的特質，兼以結束這一篇冗長的文章。

第一個顯明的趨勢是權力之比較集中。這一個趨勢是在各方面都可以看得出來的。軍事最高的領袖本早為軍事委員會的蔣委員長；在這兩年當中，蔣委員長又為中國國民黨的總裁，同時又當然為國防最高委員會的委員長（從前是國防最高會議的主席），形成全國最高的領袖。國防最高委員會，集黨政軍三方面的大權於一個統一指揮的機關，當更是權力集中的一個現象。至於在地方行政制度方面，省政府主席之往往兼任戰區司令長官，專員之必兼保安司令，也都是權力集中這個趨勢的表現。

第二個趨勢是機構之竭力使其靈活，其最主要的表現就是上述的機構調整裁汰及冗員之疏散。其次，更應當提出的是在立法的技術上，近二年來的趨勢是使得法律富有彈性，授權行政機關以命令處理比較上項細但亦不一定不重要的事情。這是西洋的所謂「委任立法」(Delegated Legislation)，在西洋危機政府中是一個最通常的辦法。這種「委任立法」的實例極多，未遑枚舉。近二年來行政法規命令之驟增，卻是一件有目共睹的事情。

集思廣益。現在許多部會中都因戰時而增添了設計或研究的機關，以備向政府貢獻意見，或從事於調查或研究的工夫。這些機關大都是網羅政府以外的專家學者，使得他們在這戰爭期間能以其所長貢獻國家。雖然，這些人員也許因為不熟悉內幕的情形，或不明白問題癥結之所在，其所貢獻的意見或辦法，有時不能切合實情，就一般講來則均能向政府的當局有所建議，至少可以有一種新穎的觀點提示出來。這個觀察可以用之於國民參政會，也可以用之於其它的設計或研究機關。

第四個趨勢是政府在過去兩年中增加了許多官吏以外的協助者。國民參政會，省臨時參議會，各機關的設計及研究機關，上文已經說過。此外各中央及省市軍政機關，大也都網羅了許多人民為之協助。例如組織訓練民衆的工作，抗戰宣傳的工作，救濟賑濟的工作，都有許多人民的個人或團體自動地或被邀協助政府。這類事情的規模極大，參加者極為踴躍，尤足徵明全國人民同仇敵愾的決心，同時也構成中國戰時政府的一個特色。

以上所述殊為簡略，不過是將其一般的情形及其趨勢說明其大略而已。上文說過，戰時的政府是一個專門的題目，欲加以研究，尤須待戰事結束以後，方能進行。