

北伐時期的政治分會

——中央與地方的權力糾葛

陳惠芬

一、前言

中央與地方權力的糾葛是清末民初中國政治演變的鮮明主題。

清朝自太平天國以後，由於軍事和財政制度的改變，以省為中心的地方勢力逐漸增長。嗣後新政的推行，立憲運動的開展，更加強化政治上地方離心的傾向。民國成立以後，由於辛亥革命的成功係為各省獨立所促成，加以民權思想蓬勃發展，地方自主意識極為高昂。袁世凱就任大總統時期，國民黨極力鞏固地方力量，以制衡中央。二次革命失敗以後，袁世凱帝制自為的野心愈益暴露，終於引發地方上的反帝制運動，袁氏羞憤以終。隨著清朝的覆亡，傳統維繫統一所依賴之尊王思想已消失殆盡。袁世凱死後，時局的發展更隨著各地武力的強弱為轉移。在民主勢力尚未建立的情況下，大小軍閥把持中央與地方，爭奪地盤，競爭勢力，內戰頻仍，全國政治失去重心，分裂割據局面因之以成。

地方勢力的擴張既以鮮明之姿躍上歷史的舞台，有心之士復極度伸張地方分權主義，鼓吹省區自治的理想，企圖從政制的改革解決中央與地方紛亂的局面。清朝末年，改革派與革命派有見於中國土地遼闊，各省情況複雜等，

均曾提出仿效美國聯邦制度的主張。辛亥革命時期，獨立的各省也都標榜省區自治或建立聯邦政治。當袁世凱積極籌劃帝制復辟，爲抑止中央之專權，聯邦之說，更喧騰一時。至北洋軍閥時期，爲平息大小軍閥混戰，達到和平統一目標，聯省自治運動風起雲湧，地方軍閥在鞏固地盤的前提下，亦樂於順應輿情，地方離心傾向愈益加深。

然而，就另一方面來說，在傳統大一統觀念的影響下，清末民初的中央自然無法忍受自身權威衰弱、地方勢力不斷擴張的事實。因此，可以說，在地方勢力擴張的同時，中央致力於集權統一的努力也未嘗稍歇。清廷推行新政，其目標之一亦是收束地方權威，挽救自身危機，無奈事與願違，甚至導致滅亡的命運。民國成立之初，袁世凱亦以集權統一爲務，惟其以個人爲最後依歸，終至功敗垂成。北洋軍閥時代，操持中央政權的皖系、直系軍閥，則未放棄武力統一的夢想。由此可知，雖然在民初紊亂的政局下，地方勢力恣意伸張，高度分權思想也經常被運用爲解決時局的政制改革理論，但是，無疑的，統一仍是中央政府的最高理想，集權則被視爲實現此一目的的必要手段。這種客觀的歷史發展趨勢以及中央與地方分歧的政治信念，確爲辛亥革命以後中央與地方衝突不斷的重要根源。

自二次革命後，國民黨養精蓄銳，爲救國建國大業作再出發的準備。雖然在袁世凱、北洋軍閥統治階段，國民黨爲抑制專制餘毒，也曾高舉地方分權的旗幟，部分黨人亦與潮流相附和，宣揚聯省自治的理想。然而幾次和地方實力派合作經驗的失敗，乃使其覺悟到中國統一非有澈底解決的方式不可，亦即推倒軍閥，使其無繼起之力。國民黨第一次代表大會的宣言中，嚴厲批判「聯省自治派」，謂其目的「不過分裂中國，使小軍閥各佔一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云？」。（註一）第二次全國代表大會後，國民黨積極倡議籌備北伐。民國十五年七月十四日，國民黨中央發表北伐宣言，更明白指出中國人民唯一的需要是在剿除軍

註 一：見《中國國民黨宣言集》，收入秦孝儀主編，《革命文獻》，第六十九輯，（台北，中國國民黨中央委員會黨史委員會，

民國六十七年），頁八六。

註 二：同上註引書，頁一七六。

閱勢力，建設人民的統一政府。（註二）

在北伐革命的過程中，國民黨中央成立了幾個政治分會，作為所轄地區的最高政治指導機構，有些地區甚至囊括數省，其權限之大，幾使地方呈現自主樣貌，此誠民國以來地方政制發展的嶄新形態。惟其存在時間甚為短暫，幾與北伐工作相始終。此後國民政府復走向中央集權之途。由此可知，經由制度的安排賦予地方政治分會強大的權限，確是北伐時期政治演變之特色。其曇花一現，實已觸及中央與地方權力的糾葛。

本文的目的，即在以北伐時期的政治分會為研究對象，首段探討各地政治分會成立的因素；第二段分析政治分會的職權及其實際運作的情況，以便認識此一制度的實質作用；第三段說明此一時期影響政治分會存廢的理論之爭，亦即國民黨內部對於分治與集權的不同看法；最後討論政治分會撤消的過程及其引發的爭端。相信透過以上問題的探討，對於北伐時期政治分會的歷史特質能有所了解。

二、各地政治分會的設立

民國十三年七月十一日，國民黨設立中央政治委員會，這是國民黨總理孫中山為謀軍政黨務分工辦理而籌設的組織，在當時它大致是孫中山的政治諮詢機關。（註三）孫中山逝世後，情況有所改變。十四年六月十四日，中央政治委員會會議中，規定（一）在中國國民黨中央執行委員會內設政治委員會，以指導國民革命之進行；（二）關於政治方針，由政治委員會決定，以政府名義執行。（註四）至此政治委員會已成為革命指導機關，並且指導政事，成為黨與政府的連鎖。民國十五年一月二十三日國民黨二屆一中全會通過政治委員會的組織條例，規定政治委員會為中央

註三：《中國國民黨年鑑》，民國十八年，頁六八。

註四：同上註。

註五：《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議彙編》，收入《革命文獻》，第七十九輯，頁四五。

執行委員會特設的政治指導機關。(註五)同年六月一日公布的〈政治委員會處理事務細則〉，則顯示了政治委員會對國民政府的指導是全面而具體，從總體到部門，從計劃到執行，從大政方針到具體政策，無不過問。(註六)

民國十五年七月六日，中央執行委員會全體會議決議，中央政治委員會每周與中央執行委員會常務委員會合開一次會議，用以代替中央政治委員會的會議，是為中央政治會議。(註七)自此以後，中央政治委員會會議與中央政治會議乃並相稱謂。十六年初，中央黨部及國民政府由廣州北移，暫駐南昌，政治會議在南昌召開。三月，政府遷鄂，政治會議亦移至武漢。嗣後寧漢分裂，政治會議復有南京、武漢之別。武漢清黨後，寧漢滬三方醞釀合作，九月十六日，中央特別委員會成立，隨後取消政治會議。十二月二十八日，中央特別委員會宣告結束。十七年一月十一日，政治會議在南京恢復。此後直至抗日戰爭時期，其活動方告停止。

民國十五年一月國民黨召開二全大會，會中決議，除國民政府所在地設政治委員會外，各重要地點必要時可分設政治指導機關。(註八)二屆一中全會通過的政治委員會組織條例，即規定政治委員會認為必要時，得推任同志在某地方組織分會。(註九)當時，北京以其作為政治中樞，且為「敵人」之大本營所在，成為各地政治委員會分會(簡稱政治分會)中最早籌設者，而於三月一日正式成立。(註一〇)會中事務的主要推動者為李大釗。李氏為共產黨人，十六年四月六日，他在北京政府一次反蘇俄赤化中國的搜查行動中被捕，自此會議陷於停頓。北京政治

註 六：見陳瑞云，〈現代中國政府（一九一九—一九四九）〉（吉林文史出版社，一九八七年），頁一三三。

註 七：同註五引書，頁五六。

註 八：鄭德生，〈國民革命史〉（台北，文海出版社），頁四二。

註 九：同註五。

註 一〇：郭廷以編著，〈中華民國史事日誌〉（台北，中央研究院近代史研究所，民國七十三年四版），頁一五。分會委員有徐

謙、于右任、李大釗、丁惟汾、于樹德、王法勤、顧孟餘、陳友仁、劉守中、吳敬恆、李煜瀛等十一人。

分會的性質可說是在「敵方」作準備工作的革命機關，也是北伐前唯一籌設的政治分會。

隨著北伐軍事行動的發展，國民革命軍陸續克復了許多地區。惟在該省大致底定後，即面臨許多政治、黨務方面百廢待舉的情況，自須有一指導機關統籌處理。以湖北來說，當國民革命軍克復漢陽、漢口，武昌未下將下之時，國民革命軍總司令蔣中正以中央政治會議主席名義開始籌設臨時政治會議。入贛督戰前，蔣氏安排將湖北軍事，交由唐生智負責，民政以鄧演達為政務委員會主席、財政以陳公博為財政委員會主席。另設湖北臨時政務會議，由蔣兼任主席，唐生智代理，凡民財軍政皆由政務會議通過，該會直屬中央黨部。此一政務會議，其性質即同於政治會議。蔣並催促廣州中央儘速派員至鄂組織政治委員會，以代替臨時政治會議。（註一一）江西底定後，蔣復以主席名義組織臨時政治會議為指導政治進行的機關，並委派諸委員，以朱培德為代理主席，福建情況亦然。（註一二）這些地方性政治會議（或政治委員會）大多在該省（或該區）軍事告一段落，地方政府尚未成立之前設立，其組織成員多為中央委員與對該地有影響力的軍政人員。

作為國民黨建立國民政府以及籌劃北伐統一工作的革命根據地廣州，隨著北伐時期局勢的改變，其地位亦有所變遷。民國十五年十月，革命軍克復武漢。十一月二十六日，國民黨中央執行委員會臨時會議議決中央黨部及國民政府遷往武漢。由於廣州諸事繁多，中央政治會議乃決定在廣州設立分會，以指導黨、政事務。（註一三）此係配合北伐過程中黨政中心北移所採取的因應措施。

註 一一：中國第二歷史檔案館編，《蔣介石年譜初稿》（北京，檔案出版社，一九九二年），頁六九一—二。

註 一二：江西臨時政治會議之委員有朱培德、白崇禧、程潛、李宗仁、魯滌平、李富春、朱克清、林祖涵、熊式輝、張國燾、李仲公、張定璠等人。見上註引書，頁七一、七二、七八六；福建臨時政治會議之設，係仿鄂、贛辦法，由蔣中正以中央政治會議主席兼任主席，何應欽代理，民國十六年一月三日成立。委員除何應欽外，還有戴任、江董琴、何玉書、陳季良、方聲濤、黃展雲、丁超五、王允恭等人。見上註引書，頁八六〇、八六二；又劉紹唐主編，《民國大事日誌》，第一冊（台北，傳記文學出版社，民國六十二年），頁三四七。

註 一三：同註三引書，頁六九。

在政治重心設立政治分會作為穩定後方的政治指導機構，此一廣州政治分會成立的模式，也曾出現在武漢政治分會的擬議中。當國民黨中央黨部及國民政府遷移武漢尚未就緒，一部分執行委員及國民政府委員在鮑羅廷等人的影響下，在武昌議決：在黨部及政府未遷到時，組織武漢臨時聯席會議（即中國國民黨中央執行委員暨國民政府委員臨時聯席會議），以行使最高職權。當時國民革命軍總司令蔣中正（兼國民黨中央執行委員會常務委員會主席、中央政治會議主席）駐在南昌。中央執行委員會常務委員會代理主席張靜江、中央政治會議及國民政府代理主席譚延闓等人亦自廣州抵達南昌。有見於武漢地區共產黨氣焰日盛，民國十六年一月三日，南昌中央政治會議乃議決中央黨部及國民政府暫駐南昌。一月六日，在武漢之徐謙等人電致南昌，要求中央黨部及國民政府照已定策略遷鄂，同時提議組織中央政治會議分會於武漢，以主持武漢黨部，「以現在湖可來之中央及政府委員組織之。」南昌中央政治會議遂議決中央黨部及國民政府地點仍在南昌，但同意武漢設立政治分會的要求，並派定宋慶齡等十三人為委員組織之。但武漢諸人旋即反悔，除力爭中央黨部及國民政府遷鄂外，對政治分會的名義及權限頗有爭辯，最後則決議取消南昌中央政治會議的決定，臨時聯席會議暫時繼續進行。（註一四）經此遷都之爭，南昌與武漢對峙的局面終於形成。武漢為中國政治重心之一，從軍事形勢看來，其地位更是舉足輕重。在武漢成立政治分會，固然是在黨政糾紛中提出，亦是革命需要有所使然。然而，在鮑羅廷等武漢諸人控制中央黨權的強烈意圖下，自然不以成立地方性之政治分會為滿足。

遷都協商破裂之後，南昌方面決定於民國十六年三月一日召開二屆三中全會，武漢方面則在二月二十一日舉行國民政府委員與中央黨部執行監察委員擴大聯席會議，議決自即日起結束臨時聯席會議，中央黨部及國民政府在武漢正式開始辦公，亦訂於三月一日在武漢召開二屆三中全會。嗣後南昌方面以長江下游軍情緊急，蔣總司令須東下

註 一四：見中華民國史事紀要編輯委員會編，《中華民國史事紀要，中華民國十六年（一九二七）一月至六月份》（台北，中華民國史料研究中心，民國六十七年），頁一二、七八；郭廷以編著，前引書，頁一二八；李雲漢，《從容共到清黨》（台北，商務印書館，民國五十五年），頁五三六—九。

督戰，原訂三月一日舉行之會議因之展期。而在武漢方面的商洽疏通下，到達武漢之中常委漸多。三月十日，二屆三中全會在漢口召開，議決原在南昌的中央黨部及國民政府皆移至武漢。四月十五日，一部分反共之中央執行監察委員在南昌召開聯席會議，決定清黨，並另外成立中央黨部與國民政府。十八日，國民政府在南京正式成立，寧漢分裂局面形成。

在贛漢或寧漢對峙期間，雙方為爭奪革命的領導權及國民黨的正統地位，亦依軍政需要，各自設立政治分會。在贛、寧方面。民國十六年一月八日，國民革命軍在浙江的軍事行動方興未艾，蔣中正即任命張靜江、蔡元培等十人為浙江臨時政治會議委員，並任張靜江為主席，張未到任前，由蔡元培代理，該組織在寧波成立。四月十七日，中央政治會議在南京議決，改設政治會議浙江臨時分會，此會在國民政府定都南京後成立。（註一五）此外，三月二十一日，亦即國民革命軍克復上海前夕，南昌中央政治會議議決設立上海臨時政治委員會，派吳稚暉、蔡元培等十三人為委員，以統一指導黨務。此會於四月八日成立。國民政府定都南京後，改名為政治會議上海臨時分會。七月七日上海特別市成立，該會才告取消。（註一六）八月間，南京中央政治會議又以前此設立之北京政治分會在北洋政府壓制黨人活動後，已無法行使職權，因而議決在太原設立臨時政治分會，惟該會並未組織成立。（註一七）

隨著國民革命軍勢力向江浙一帶的推展，武漢方面亦積極籌組政治指導機關。上海以其為外交、經濟及政軍要地，向為各方勢力角逐之所在。當革命軍克復上海，為應付上海情勢。武漢方面隨即派人到上海指導各項事務。與

註一五：郭廷以編著，前引書，頁二二八；另同註三引書，頁六九。浙江政治分會委員有張人傑、蔣中正、蔡元培、何應欽、周鳳

歧、莊松甫、馬敘倫、陳其采、蔣夢麟、邵元沖、朱家驊等十一人。

註一六：郭廷以編著，前引書，頁一四八；《中國國民黨年鑑》，民國十八年，頁六九。上海臨時政治委員會為吳敬恆、蔡元培、鈕永建、陳其采、蔣尊簋、楊樹莊、何應欽、葉楚傖、陳果夫、郭泰祺、楊鈺、林煥廷、楊賢江等十三人，吳敬恆為主席。

註一七：同註三引書，頁六九。

南昌中央政治會議決議設立上海臨時政治會議的同一天，武漢方面之政治委員會會議，亦決議派吳稚暉、紐永建等七人組織政治委員會上海分會。由於其中半數以上委員亦為南昌方面委派之人選，加上南昌方面在上海的軍事優勢，武漢方面所籌設之上海政治分會，因人數不足，不能開會。其後上海復積極展開清黨工作，上海政治分會終未成立。（註一八）此外，爲了籌劃北伐第二期工作，對於北方的黨政軍事務，武漢方面也做了種種安排。除了在武漢設置北京政治分會外，較引人注意的，即爲西安和開封政治分會的成立。（註一九）此二分會的設立，實與武漢國民政府欲借馮玉祥之西北軍以壯聲勢、以固政權有關。民國十四年七月七日，國民黨軍事委員蔣中正向軍事委員會提出的革命計劃中，即有與國民軍合作的構想，其後國民黨亦派黨員從事聯絡工作。首都革命後，馮玉祥與奉系張作霖左右北京政壇。不久國民軍與奉系衝突，奉張與直系吳佩孚聯合，馮在各方壓力下通電解職。此後，馮玉祥與國民黨人往來密切，並體認到唯有與國民黨具體合作方能在退讓中謀求一線生路，因此開始與廣州之國民黨政府接洽合作。（註二〇）北伐中期，國民革命軍頻和北方各方面進行聯絡。國民黨革命陣營分裂後，馮玉祥以其在北方舉足輕重之地位，成爲南昌（或以後之南京）和武漢方面極力爭取的對象。以武漢方面來說，其所謂「西北中心」計劃，即是以馮玉祥爲主角。蓋西北不僅遠離帝國主義勢力，又接近蘇俄和外蒙，易於獲得協助，原是鮑羅廷理想中的革命根據地。馮玉祥與蘇俄素有關聯，故鮑羅廷對馮玉祥寄望甚深，欲支持馮玉祥攬取西北軍政大權。（註二一）爲了完成此一計劃，在馮軍進入陝西後，武漢中央政治會議乃命令馮玉祥、于右任等人籌組西北臨時政治委員

註 一八：中國第二歷史檔案館編，《中國國民黨第一、二次全國代表大會會議史料（下）》（江蘇，古籍出版社，一九八六年），頁九七二。所派委員爲吳敬恆、紐永建、楊銓、白崇禧、張曙時、侯紹裘、汪壽華等七人。

註 一九：北京政治分會之設，係爲接收做準備，其委員有王法勤、徐謙、顧孟餘、江浩、于芳舟、李希逸、李秀蓉、李北海等八人，並由吳玉章、陳公博參加指導，於五月初成立。見蔣永敬，《鮑羅廷與武漢政權》（台北，商務印書館，民國五十二年），頁二〇三。

註 二〇：王正華，《國民政府之建立與初期成就》（台北，商務印書館，民國七十五年），頁三三六。

註 二一：見蔣永敬，前引書，頁六四—七。

分會，爲陝西、甘肅最高政治指導機關，其後改稱爲政治委員會西安分會。（註二二）十六年四月十九日，武漢政府督師北伐。二十九日，唐生智、張發奎等部進入河南。五月初，馮玉祥自西安到潼關，督師東進。六月一日，武漢軍與國民聯軍會師鄭州。當鄭州克復後，汪兆銘等人即以政治委員會主席團之名義，於六月六日到鄭州指導政治軍事，並與馮會議要事。六月十三日召開的武漢中央政治會議透露了鄭州會議的重要決定。會中決議組織開封政治分會，以馮玉祥、于右任、徐謙等人爲委員，馮玉祥爲主席，並將北京及西安兩政治分會裁撤。（註二三）鄭州會議中決定將西北軍政大權以及河南地區軍隊的收編，交由馮玉祥全權負責，主要是爲了爭取馮玉祥對武漢的合作。然而儘管武漢政府對馮氏禮遇有加，馮氏與南京政府的關係實未嘗中斷。武漢容共的政治色彩及經濟方面的瀕臨崩潰均無法滿足其需求，南京方面則可給予不少支援。因此鄭州會議後，馮氏仍前往徐州與蔣總司令會晤。徐州會議後，馮氏即公然表示其反共立場以及對武漢政府的不滿態度。（註二四）武漢國民政府設置開封政治分會的苦心可謂白費，其政權亦陷於孤立。

武漢國民政府成立後不久，國共雙方漸生齟齬，至七月，以汪兆銘爲首之國民黨領袖亦決意分共。此後國民黨寧、漢、滬三方醞釀合作，遂組織中央特別委員會（文後簡稱特委會）爲國民黨最高機關。此會甫一成立，即以政治會議兼管黨務行政，致弊害叢生，爲共黨利用，因而決議將中央政治會議裁撤，各省政治分會亦一律解散。唯在特委會成立後，實際權力掌握在桂系、西山會議派和武漢方面之孫科、譚延闓手中，黨權糾紛依然未能了結，致而有武漢政治分會的成立。

前述開封政治分會的設立，由於係在寧漢分裂之時，因而不免帶有濃厚黨權之爭的色彩。武漢政治分會，提議

註二二：同註一八引書，頁八八四—六。初設時之委員有于右任、馮玉祥、楊明軒、薛篤弼、劉伯堅、郭春濤、于樹德等人。

註二三：同上註引書，頁一二三〇—一。分會委員爲馮玉祥、于右任、徐謙、顧孟餘、王法勤、于樹德、鹿鍾麟、薛篤弼、劉伯堅、郭春濤、楊明軒等人。

註二四：Donald A. Jordan, *The Northern Expedition: Chinese national revolution of 1926-1928*（台北：虹橋書局翻印，民國六十六年），P.132。又見蔣永敬，前引書，頁三八一。

過數次均未成立，此番設置，亦是黨權黨統爭執下的產物。民國十六年八月十五日，武漢國民政府決遷南京。十七日汪兆銘離漢東下時，即有組織政治分會的擬議。特委會成立後，汪氏並未取得絕對之領袖地位，乃由滬至潯，唐生智遣人將之迎往武漢，當日（九月二十一日）即成立了武漢政治分會，其委員包括唐生智、顧孟餘、陳公博等二十三人，大抵是汪派中央委員和兩湖地區軍政重要領袖。（註二五）惟武漢政治分會設置時間，係在武漢政權撤銷之後，故而其合法性頗受質疑。因此武漢方面特別聲明該會之設係根據以下兩點：（一）沿廣州設立政治分會之例；亦即中央政府自粵遷鄂時，設廣州政治分會以指導粵桂的黨務政治。現在中央自漢遷寧，長江中游各省地位重要，黨務政治多待指導，故有成立政治分會就近指導之必要；（二）援開封設立政治分會之例；亦即鄭州會議時，中央曾授權政治委員會主席團設立開封政治分會。現在武漢政治分會既有事實上之需要，自可由主席團援例設立。其更辯稱，武漢國民政府是由廣州遷移過來之二全大會所產生的正統中央，祇有正統中央所產生的武漢政治分會，才是真正合法的機關。（註二六）武漢政治分會拉起正統、合法的旗幟，自是針對特別委員會而來。以汪兆銘來說，其不能忍受「漢方正統」被壓抑，其「合法領袖」的地位被漠視的事實，故而聯唐以自固。而就唐生智來說，其據有兩湖之地，原是武漢政權的實力支持者。寧漢對峙期間，唐氏極力打擊蔣中正，企圖取代蔣而為革命軍總司令，並且力主東征，志在獲得東南，固是反對南京國民政府最激烈者。（註二七）特別委員會成立後，雖然蔣中正下野，唐氏卻未能如願當上總司令，對特委會頗為不滿，汪兆銘適足為其據地自雄的政治資本。武漢政治分會甫一成立，即高舉反對特別委員會的旗幟。其後，由於唐生智對南京的一再挑釁，十月二十日，南京國民政府終於下令西征討唐，免

註 二五：見《中華民國史事紀要——中華民國十六年（一九二七）七月至十二月份》，頁五六七。分會委員有唐生智、顧孟餘、陳公

博、王法勤、潘雲超、陳樹人、陳嘉祐、朱霽青、王樂平、孔庚、劉成勳、樊鍾秀、方振武、魯滌平、劉興、何鍵、李品仙、鄧壽荃、周瀾、葉琪、王琪、李書城、馮天柱等二十三人，唐生智、顧孟餘、陳嘉佑、孔庚、鄧壽荃等為常務委員。

註 二六：漢口《民國日報》，民國十六年九月二十二日。

註 二七：蔣永敬，前引書，頁五四、三九三；李雲漢，前引書，頁五七二—六。

去唐氏本兼各職。十一月下旬，唐軍潰敗，武漢政治分會隨之冰消瓦解。

南京中央特別委員會取消政治會議暨各地分會，唯獨廣州政治分會依然存在，此即特別委員會期間汪兆銘一派藉政治分會爭取黨權的第二步。汪兆銘爲了反對特別委員會，除了策動顧孟餘前往武漢協助唐生智組織武漢政治分會外，亦派陳公博、甘乃光等人前往廣州游說廣州政治分會主席、也是實力派的李濟深起而反對特別委員會。當時在北伐過程中頗有戰功之在外粵軍張發奎、黃琪翔等部也班師回粵。李濟深以其新勝凱旋，對其尙爲優容。（註二八）陳公博等人乃與張、黃諸人聯結，逐漸把持了廣東大部分政權。唐生智在武漢稱兵後，李濟深、張發奎電汪回粵主持黨政大局，汪氏欣然至粵。在對時局的看法中，汪、陳等人除了反對南京討唐外，還主張在粵召開國民黨二屆四中全會、恢復中央黨部；李濟深和廣州政治分會中另一實力派、桂軍領袖之黃紹竑則支持南京方面之討唐，亦同意撤廢特別委員會，恢復中央黨部，惟地點宜在寧不宜在粵。張發奎等歸粵之軍事將領附和汪氏的主張，並對李、黃的實力深不自安。汪、張諸人乃協商驅李。（註二九）民國十六年十一月十六日，汪、李二人代表粵方中委前往上海出席中央委員全體會議預備會，李之職務（廣州政治分會及軍事委員會主席）由黃紹竑代理。次日，張黃各軍即發動政變，將桂軍繳械，占領黃埔軍校，包圍李濟深住宅及司令部，聲稱「護黨」、「救黨」，黃紹竑逃走，此即著名之「第一次廣州事變」。事變之後，廣州政治分會旋遭改組，以汪派人物顧孟餘爲廣州政治分會主席，張發奎爲委員之一。（註三〇）在上海的汪、李則爲此一事變展開激烈的爭辯。汪指此事變係爲反對特別委員會而起，竭力爲張、黃辯護。李則指其爲共產黨的陰謀。（註三一）後者除在四中全會預備會上提議懲處粵變禍首，要求停止汪派各中委出席職權外，並已積極佈置，準備在粵採取軍事行動。適值廣州共黨發生暴動，雖經張、

二。

註二八：《廣州事變與上海會議》，上編（國民革命軍第八路總指揮部印，民國十七年五月），頁五三—四。

註二九：陳公博著，汪瑞炯、李鈺、趙令揚編註，《苦笑錄（陳公博回憶，一九二五—一九三六）》（台北翻印本），一六一—

註三〇：見郭廷以編著，前引書，頁二八五；又見《廣州事變與上海會議》，上編，頁七四。

註三一：李雲漢，前引書，頁七九二—四。

黃等人迅速剿滅，惟禍害已成。當時輿論大譁，廣州政治分會對共黨暴亂引咎自責，並將張、黃等人免職查辦。李濟深更堅定其武力解決的態度。未幾，粵桂軍與張黃軍展開激戰，張黃敗績，與汪派人物陳公博等人逃離廣州。（註三二）十七年一月，李濟深回粵，重整廣州政治分會的旗幟。

民國十七日二月，國民黨二屆四中全會正式開幕。這是國共合作破裂後國民黨各派所共同召開之第一次中央委員全體會議。三日，會中通過將全國統一規劃，設置廣州、武漢、開封、太原四處政治分會。其所轄地區，廣州政治分會為廣東、廣西；武漢政治分會為湖南、湖北；開封政治分會為河南、陝西、甘肅；太原政治分會為山西、綏遠、察哈爾。各政治分會負責指導轄區內之政治事務。（註三三）嗣後中央政治會議又通過以蔣中正為中央政治會議主席，李濟深、李宗仁、馮玉祥、閻錫山等人分任四個政治分會的主席。

在四個政治分會中，廣州和開封政治分會的轄區及主席大抵是因襲舊日；武漢政治分會的轄區和特別委員會時期之武漢政治分會大致相同，惟人事已非；太原政治分會則過去雖有籌設，直至今日方纔確立。以李宗仁為首之武漢政治分會來說。民國十五年，李宗仁、白崇禧、黃紹竑領導的桂系接受兩廣統一案，並投入了北伐戰爭。在不到一年的時間，轉戰湖南、湖北、江西、安徽等省，屢建戰功，以能戰著稱。作為北伐軍高級將領的李宗仁和白崇禧，無論是參與最高決策，或領兵克敵，均發揮極大的作用。其不僅是南京方面清黨反共、建立國民政府的主要支持者，在寧漢滬合作的過程中更扮演舉足輕重的角色。特別委員會期間，他們利用討伐唐生智和北伐直魯的機會，據有兩湖。此後更加銳意經營，發展實力，其所依恃者主要是桂軍和自討唐之役收編之湘軍。（註三四）至於以閻錫山為首之太原政治分會。閻錫山原為同盟會員，自辛亥革命後即掌理山西省政，擴充軍備。十五年十月國民革命軍克復武漢後，閻錫山即派代表與國民政府領袖接洽。十一月初，國民政府決定任命閻錫山為國民革命軍北路總司

註 三二：郭廷以編著，前引書，頁二九五。

註 三三：見《革命文獻》，第七十九輯，頁七九。

註 三四：莫濟杰、陳福霖主編，《新桂系史》（廣西，人民出版社，一九九一年），頁一五三、一九四—二〇四。

令。嗣後寧漢分裂，武漢方面改任閻氏爲第二集團軍總司令。其後閻氏以武漢政權爲共黨把持，離漢附寧，南京政府乃任其爲國民革命軍北方總司令。十六年六月六日，閻氏在太原宣誓就職，其所依恃者爲晉綏軍。（註三五）廣州、武漢、開封、太原四個政治分會所劃分的管轄範圍，實與北伐旗幟下各地方實力派所能控制的地區相吻合。二屆四中全會所揭示的歷史任務爲完成北伐，四大政治分會的成立，與爭取地方實力派的合作有絕對的關聯。

民國十七年六月初，在各集團軍協力出擊下，北伐軍克復京津。由於軍事初定，一切事務有待條理，國民黨中央常務會議乃議決設立北京臨時政治分會，統轄京兆、直隸、熱河各區。六月二十五日，中央政治會議議決，任李石曾、閻錫山、馮玉祥、白崇禧等十三人爲北平臨時政治分會委員，由李石曾擔任主席，李出國未歸，由閻錫山暫代，該會於七月六日成立。（註三六）從委員名單中，可知北平臨時政治分會係爲各軍克復京津後，中央令各集團軍軍事領袖以及在北方較具影響力之中央委員共同籌劃政治事宜的機構。至其名稱上之「臨時」字樣，則已顯示亦是作爲過渡性機構而已，與北伐前期設立之浙江、上海、福建等政治分會的性質無異。

三、政治分會的職權及其運作

如上所述，各地政治分會主要是國民黨爲因應北伐統一工作的需要，由中央執行委員會或中央政治會議（或中央政治委員會）所議決設立。因此，隨著革命形勢的轉移，政治分會的職權也時有變遷。

政治分會在初議設置時，其權限規定由中央政治委員會訂定。民國十六年三月十三日之〈修正政治委員會及分會組織條例案〉規定，政治分會的權限、任務及其與黨部的關係，由中央執行委員會制定。其中規定政治分會的權限如下：

註 三五：鄭德生，前引書，頁一六四—六。

註 三六：〈一週問國內外大事述評〉，見國聞週報選輯，第十四本（文海出版社，影印本），第十五冊，頁一四四一、一四五一、一四六七、一五〇一。分會委員爲李煜瀛、閻錫山、馮玉祥、張繼、鹿鍾麟、白崇禧、陳調元等十三人。

一、政治委員會分會委員，經中央執行委員會指定，得列席政治委員會會議，但無表決權。

二、政治委員會分會，對於全國大局有關係之重要決議，須經中央執行委員會之認可，方發生效力。

三、政治委員會分會，對於地方政治問題之決議，得交由地方政府執行之，但須報告中央執行委員會。（註三）

七）

上列規定，說明了政治分會委員不僅可以參與中央決策會議之討論，其議事範圍，除了對於地方政治問題扮演決策、立法的角色外，更可涉及與全國有關之事務，而直接向中央執行委員會負責。

民國十六年六月二十八日公佈之修正政治分會條例，對於政治分會在其管轄區域中所行使的職權有更詳細的說明。其有關事項大抵如下：

一、政治分會依照政治會議之決定，於其特定地域內指導並監督最高級地方政府。

二、政治分會於不抵觸政治會議之決定範圍以內，得對於政治會議未經明白或詳細決定之事項為因地制宜之處分。

三、政治分會遇非常事變得依委員出席人數三分之二以上之決議為緊急處分。

以上第二項、第三項處分，應於最短時間呈請政治會議追認。

四、政治分會依上述所為之決定，咨該特定地域內之最高級地方政府執行之。

五、最高級地方黨部與最高級地方政府之間有爭議時，由政治分會裁決之。

六、中央執行委員會認為有必要時，得委託政治分會處理其特定地域內之黨務。

七、政治分會每次會議後，應速將會議情形及其議決案報告政治會議。（註三八）

註三七：《革命文獻》，第七十九輯，頁六二。

註三八：《國民政府公報》，寧字第七號，頁一一二。

以上的規定，除了指出政治分會係對中央政治會議負責外，還說明了政治分會對地方政府有指導、監督權，對地方事務有決策、立法權外，並能裁決地方的黨政衝突和處理該管轄區域內之黨務。尤可注意者，它還擁有因地制宜和緊急處分之權。由此可知，其議事範圍之廣、權限之大，對於地方之政治、黨務幾可自行決定。

民國十七年二月三日，國民黨二屆四中全會通過〈政治委員會改組案〉，對於政治分會的職權再度修正。規定政治分會應專理政治，不兼管黨務，欲限制政治分會的權力在政治方面。此項決議顯然與特委會時期，撤銷政治會議與政治分會，並規定政治方面的事務由國民政府或省政府處理，黨務方面由中央黨部直接處理，強調黨、政分工有關。此外，民國十六年以來，國民黨權糾紛頻傳，政治分會往往涉入其中，以及政治分會權力過於膨脹，唯恐影響到黨中央的權威等種種考慮，或許也是國民黨中央作此決定的重要因素。然而，如前所述，這次的改組案的最大特色，乃是將國民政府所轄地區劃分為兩種統理方式：一是設立四個政治分會，劃定轄區，作為其政治指導之區域。一是不屬於以上四區分會者，概由中央政治會議處理之。（註三九）然而由於每一政治分會的轄區多至數省，儼然在中央與省之間多出了一個龐大的行政區域。況其所轄之區絕非中央鞭長莫及之偏遠之區，中央竟然授以如此大的權限，如此的二元統治形態，突顯了政治分會的特殊性格，故而格外引入注目。（註四〇）

賦予某些地方相當的自主權，實是北伐行動策略的一部份。北伐期間，為配合軍事行動，國民黨對於來歸的軍隊，採取形式統一主義，亦即只是軍隊更換革命軍旗幟，至於其他則採取不予干涉之態度，以爭取合作。如北伐之初，為打通湖南，聯絡唐生智，乃允許其在歸服國民革命軍後，仍得以全權負責湖南的軍政大權。（註四一）又如

註 三九：《革命文獻》，第七十九輯，頁七九。

註 四〇：據李宗仁回憶，其曾向蔣中正表示，政治分會的組織和權力，有甚於北洋政府的巡閱使制度，頗易形成尾大不掉。他也曾解釋，蔣中正策劃之四大政治分會，無非想利用馮、閻為北伐賣力，他和李濟深，不過是用作陪襯。見李宗仁口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》（台北翻印版），頁三七〇—二。

註 四一：賈廷詩、馬天剛、陳三井、陳存恭訪問紀錄，《白崇禧先生訪問紀錄》，上冊（台北，中央研究院近代史研究所，民國八十三年），頁三八。

民國十六年革命軍決定經皖攻寧，安徽督軍陳調元率所部來歸，國民政府乃決定對皖省財、民各政採取干涉主義，僅要求制度上與國民黨組織一致，財、民各委員則可由陳推薦。（註四二）而爲把握戎機，中央亦有將地方軍事事宜交由地方全權負責之例。如十六年初，蔣總司令即曾請白崇禧與何應欽直接負責東路作戰計劃，不必通電與蔣協商。（註四三）這種授權地方的作法，一方面固是爲了爭取北伐時效，一方面實是中央力有未逮的緣故。因爲在國民黨中央的革命計劃裏，當軍事底定一省，民、財各政就得統籌計劃，重新整理，必要接收各地民財機關，「免啓各軍割地把持之漸，而樹用人行政統一之基」。（註四四）並且爲了上下有其聯屬，「黨與國與各軍非統一不可」。（註四五）因此爲了加強控制，民、財、軍政人員均由中央政府直接委派。然而在北伐的過程中，隨著中央軍隊的進展，中央實際所能控制的地區僅有江蘇、浙江、安徽、江西、福建等東南五省。浙江、上海政治分會之旋設旋撤，即已說明了那是該區行政、黨務尚未制度化前的臨時性措施。但是其他政治分會，其權力運作的模式，可說大部分是客觀環境有以促成。

以二屆四中全會所設置之四個政治分會來說。各政治分會主席原就擁有自己的軍隊，在其轄區也有一套自己的管轄方式。四個政治分會成立案通過後，國民政府爲集中革命勢力，加速完成北伐工作，乃將革命軍重新編制，分所有軍隊爲四個集團軍，分別以蔣中正、馮玉祥、閻錫山、李宗仁爲各集團軍之總司令。而各集團軍大抵依照其原有的軍系作爲劃分。不久，中央又任命馮玉祥、閻錫山、李宗仁、李濟深爲四個分會的主席。如此一來，馮、閻、李三人以主席兼任總司令職。就中央而言，則無論是四大政治分會的設立或各集團軍的編制，均只不過是使地方上原已存在的軍政大權在中央所規劃的制度軌道上運作，維持一個全國統一的形式。然就地方實力派而言，政治分會

註 四二：蔣中正，〈自反錄〉（無出版時地），第二集，卷六，頁五五九。

註 四三：同上註引書，第二集，卷六，頁五六二。

註 四四：見〈蔣介石年譜初稿〉，頁八六五。

註 四五：同上註引書，頁八四三。

的設置實已合法化了他們在地方上的軍政權威。(註四六)無可否認的，這些地方實力派對整個革命工作的推展，發揮了一定的影響力。然而其與國民黨中央的關係，實際上是帶有強烈「分工合作」的色彩。

大體而言，在北伐統一的革命過程中，軍事的發展遠較國民黨在地方上黨政工作的推動快速。因此，在維繫地方政治社會秩序上，政治分會自有其一定的作用。如太原政治分會第一次會議之議決案中，即包括了(一)晉察綏財政整理建設及統一財政收入機關案；(二)建立廉潔政治案；(三)綏區調查員賈善政等呈請整頓財政事宜案；(四)中央政治會議太原分會建設委員會組織大綱案。(註四七)由此可窺知其對財政的整理，政治的刷新以及地方建設甚為注意。其後建設委員會成立，該組織更依其需要設立了文化、財政、村政、蒙務、拓殖等五個委員會，規劃甚為詳密。

(註四八)平津克復後成立的北京臨時政治分會，在第一次會議中，議決由分會委員白崇禧所提諸案：(一)停止民衆運動；(二)河北省政府移北平；(三)改革風俗、剪髮、放足；(四)整理學校，三民主義化；(五)設黨校；(六)縣長考試；(七)訓練市民三民主義化，決議分別咨中央政府省府核辦。另外對於紅十字會所提請撥車運糧賑濟一案，則決議照辦。(註四九)這些議案的性質，有屬於戰後的善後措施，有政治、教育、社會方面的改革。值得注意的是，它強調了三民主義此一政治理念的價值，並予以宣揚，作為教化的根據。這一點，正是國民黨此一時期所揭櫫的「以黨建國、以黨治國」目標下的重要工作。

除了黨義之宣傳，政治分會對於國民黨務的推行也發揮了一定的作用。除了與武漢政府有關的開封、西安、武漢(唐生智所立)政治分會以及由南京政府下所設立之上海、浙江政治分會明確指出政治分會有指導黨務的責任

註四六：Diana Lary, *Region and nation: the Kwangsi clique in Chinese politics, 1925-1937* (London: Cambridge University press, 1974), p.117; Lloyd E. Eastman, 'Nationalist China during Nanking decade, 1927-1937' in John K. Fairbank and Albert Feuerwerker, eds. *Republican China, 1912-1949*, part 2 (Cambridge University press, 1986), p.125.

註四七：上海《時報》，民國十七年八月二十四日。

註四八：《一週問國內外大事述評》，見國聞週報選輯，第十四輯，頁一五五八。

註四九：同上註引書，頁一五一四。

外，其餘有關政治分會職權的條例中，雖不明確指出其黨務方面的權責，但是政治分會既然統轄了該區的政務，甚至軍務，對於該區黨務自無不能監督之理，況且，在黨務組織上，又絕無足以統轄數省的機構。其後，二屆四中全會上雖有政治分會不得兼理黨務的規定，實際上亦非完全將之置於職務以外。以北平臨時政治分會來說。十八年一月，北平政治分會因河北各縣迭有控告黨部之事，特別命令省市政府及法院依法處理，如有放棄責任，不制止黨部侵權干政者，當從嚴糾正。（註五〇）依此看來，則政治分會處理黨政衝突，裁決地方政府和黨部糾紛的功能，仍然極為明顯。尤其在此一時期，地方黨政糾紛屢聞，政治分會自然無法置身於外。

綜上可知，北伐時期的政治分會確實發揮不少的黨、政功能。然而由於其雖為政治指導機關，組織中的委員卻多為該區軍事領袖，以至於大多數政治分會擁有軍事實權，在意識上確也仍不脫從前地盤主義的觀念，因此各地政治分會在行使職權上常常帶有濃厚地方主義的色彩，與中央之間存在一種潛在的緊張關係。北伐中期，國民黨內部黨權紛爭激烈，政治分會因其具有制度化軍政權威之表徵，而為地方軍人以及中央失意政客所樂於利用，往往形成反中央的力量。如中央特別委員會期間所成立之武漢政治分會和經過改組之廣州政治分會即是。如前所述，武漢政治分會成立於武漢國民政府撤銷、中央特別委員會成立之後。依其組織大綱所定職權，似已確認其為湘鄂皖三省之事實政府。（註五一）至於其與中央特別委員會的關係，除表示特別委員會代行中央職權，在黨章上毫無根據，故不予承認外，對於特別委員會所產生之國民政府，則表示僅願在（一）對外、（二）對軍閥、（三）對共產黨三方面上作「條件的合作」；但關於黨務、政治上的一般決議，則不承認其為有效。（註五二）在與中央對峙期間，武漢政治分會宣稱，中央執監委員未完全行使職權以前，其所屬區域內一切黨務、政治、軍事事務，悉歸分會指導，不受任何機關

註 五〇：《東方雜誌》，第二十六卷，第六期，頁一四五。

註 五一：《晨報》，民國十六年十月十日。

註 五二：同上註；另見郭廷以編著，前引書，頁一二三。

之干涉。（註五三）其並以速開第四次執監全體會議及第三次全國代表大會相要脅。（註五四）最後，唐生智甚至挑釁中央，造成兵刃相向之局。至於廣州政治分會，在特別委員會期間，大權幾為汪派中委及張發奎、黃琪翔等歸省之粵軍領袖所掌握。其不僅將政治分會改組，高舉反對特別委員會旗幟，對地方軍、政事務更是任意調整。（註五五）如同前述之武漢政治分會，不受中央任何節制，甚至釀成廣州事變。

北伐後期，國民黨中央權力漸趨穩固，國民政府的實力也較前增強，但並不意味地方政治分會完全服從了中央的權威。以二屆四中全會後所設之武漢政治分會為例。從財政方面來說，北伐期間，隨著軍事的進展，中央已進行統一財政計劃，而武漢政治分會所附屬之兩湖財政委員會則另有方針。為配合其財政方針，武漢政治分會乃任意撤換該區主要財稅機關的主管，以利控制，致使中央財政計劃不能順遂進行。（註五六）關於湘省的資料也指出，民國十七年七月，湘省劃分國、地兩稅以後，國稅收入，由武漢政治分會兩湖財政委員會委派駐長特務員王濟舟負責經收；國稅支出，則由第四集團軍總司令部駐長經理分處謝彥負責支付。國稅完全支配駐湘軍隊餉項，月終結算，每感不足，則由地方稅補助之。（註五七）其把持國稅情況極為明顯。此乃武漢借人事安排控制地方財政之例。在軍事方面，武漢政治分會也對高級軍事將領擅自處置。如民國十七年五月二十一日，武漢政治分會第一次常會以第六軍軍長兼四路總指揮湘鄂臨時政務委員會主席程潛「素行暴戾、好亂成性，西征以來，日益恣睢，驕悍之情，時形言論。迨主持湘政，匪特對於一切政務毫無進行，而財政紊亂尤達極點……倘仍任其掌握政權，兼治軍旅，勢必形成割據」為由，依政治分會暫行條例第二條第三項之規定，將該軍長暫行監視。且不迨中央命令，即將程潛扣

註 五三：《晨報》，民國十六年十一月十二日。

註 五四：《晨報》，民國十六年十月十六日。

註 五五：《晨報》，民國十六年十月二十二日。

註 五六：《中華民國史事紀要——中華民國十八年（一九二九）一月至六月份》，頁五四六。

註 五七：同上註引書，頁五四七。

留。(註五八)

平津克復以後，國民黨中央先後召開二屆五中全會以及國軍編遣會議，會議中對地方軍、政權力均有所節制。在政治方面，二屆五中全會規定，不得以分會名義對外發布命令，並不得以政治分會名義任命該特定區域內之人員。(註五九)在軍事方面，編遣會議決議，各部隊應靜候編遣，非得編遣委員會命令，不得擅自調動。(註六〇)以上兩者均與當時政治分會權力的運作有莫大的關係。即使如此，政治分會仍有視如弁髦者。武漢政治分會所引發的「湘案」(又名魯案)即是最明顯的例子。此案發生於民國十八年二月十九日，武漢政治分會以第四集團軍第七師師長兼湖南省主席魯滌平把持財政、清共不力，釐金鹽務，實行苛征，決請中央免職。其餘湘省政府委員，除何鍵、曾繼梧、周燦、劉興、劉鏞外，皆與魯一氣，或久離職守，均予免職。而加任張開連、黃士衡、鄒鵬振、吳尙、陳渠珍爲省委，何鍵爲主席。何在萍鄉，未到任前，以曾繼梧代，同時決議以曾繼梧兼任民政長、張開連兼財政廳長、黃士衡兼教育廳長。此外，與魯滌平同被免職者有師長譚道源。依此決議，武漢政治分會密令葉琪、夏威兩師進入湖南，欲解決魯、譚兩部。魯氏聞風，率同戴岳旅，向瀏陽退走。葉琪部楊騰輝旅、夏威部李明瑞旅，由岳州乘戰車五輛入長沙，與何鍵部戴斗垣聯合維持秩序，並電萍鄉，促何鍵回湘主持省政。(註六一)整個事情的經過，已經清楚地顯示武漢政治分會對於中央上述二項的規定置若罔聞。

政治分會無限地伸張其軍政大權，即使在北伐完成以後，情況亦然。國民黨第三次全國代表大會開幕時，當時的國民政府主席蔣中正描述了這種情況。他說：「北伐完成以後，形式上中國已經統一在國民政府之下，而且地方

註 五八：《中華民國史事紀要——中華民國十七年（一九二八）一月至六月份》，頁八九六。

註 五九：《革命文獻》，第七十九輯，頁一〇二。

註 六〇：「國軍編遣委員會進行程序大綱」，收入彭明主編，《中國現代史資料選輯》，第三冊（一九二七—一九三一）（北京，中國人民大學出版社，一九八八年），頁一七五。

註 六一：同註五六，頁四六二—四。

軍事領袖，也沒有不以服從中央相號召了。但是事實卻完全相反。地方把持財政，購買軍械，私增兵額，都聽地方爲所欲爲，中央絲毫不能加以干涉。而且不僅地方的行動中央不能干涉，甚至地方常以軍事的實力威脅中央，要脅中央，中央對於地方，如果有什麼要做的事，都以協商的方法去徵求同意。而地方對於中央，如果有什麼請求，就以命令的方法來要挾。中央的法規，既然不能規範地方的行動，中央的命令，也不能強制地方以服從。」（註六二）在蔣氏看來，北伐工作所完成者，只是形式上的統一，在地方權力恣意伸張的情況下，中央威權實是脆弱不彰。

四、政治分會存廢的理論之爭

政治分會的設置，在國民黨內部引起了爭議，並涉及存廢的問題。在理論上積極支持政治分會之設置者厥爲李石曾的「分治合作論」。李氏爲資深國民黨員，北伐時期位列國民黨中央監察委員，其思想頗受無政府主義者——法人蒲魯東（Proudhon, Pierre-Joseph, 1809-1865）的影響。蒲氏主張全民之自由工作，而將政府之性質減縮至最低限度。在方法上，他提出「地方主義」（Regionalisme），「合作主義」（Federalisme）或「分權主義」（Decentralisation）而與「集權主義」（Centralisme）相對立。（註六三）

民國十一年，李石曾於北京大學任教，曾與丁燮林、王世杰、李四光、李麟玉、譚熙鴻諸教授共同發表「分治與統一商榷書」一文。針對當時中國情勢，他們認爲嚴格的分治（即完全分裂）固因對外關係之複雜與社會多數心理之反抗而不可能；而嚴格的統一，則無論是強大的武力派、地方人民的情感、國民自主的能力，均有所欠缺，亦

註六二：見《自反錄》，第二集，卷三，頁二三六。

註六三：李石曾，《現今革命之意義》，收於中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《李石曾先生文集（上冊）》（台北，中央文物供應社，民國六十九年），頁二四三—八。

難以實現，因而他們主張分治的統一。（註六四）十六年十月二十八日，反對特別委員會的風潮方興未艾，南京《民生報》上載有周容建議提高黨權、宜速開中央執監聯席會議一文，其結論有「黨之統一爲第一要著」，「提高黨權爲第二要著」、「黨權裁制一切」等語。李石曾有見於此，深感有加以補充之必要，乃提出「黨務同於政治，統一固有必要，而分治亦同爲必要，若只有統一而無分治，則有專制專政之弊矣。若僅有分治，或分而不治，則有分裂散亂之弊矣。故吾恆不欲單單以言統一或分治，而必曰『分治的統一』或『分治合作』」。此即「分治合作」一詞之由來。（註六五）其並進一步解釋：「分乃分立分工之自由，治乃修明地方之民治，合乃合成群體之互助，作乃致力民生之工作。」其意義正與「專政集權」相對峙。（註六六）十六年十一月十九日，李氏在上海會晤蔣中正、譚延闓，即提出「分治合作」的主張，並列舉出其在中國實施的必要性。其要點如下：

（一）在地理上，中國土地廣大，交通不便，政府欲實行中央集權絕不可能；

（二）以歷史上說，清代各省已互相分離，溯之古代亦然，奉行專政集權最烈，顛覆亦最快，周用分治法，延祚至八百餘年；

（三）近代世界潮流，專政集權的制度已將不能存在，平民政治都傾向於分治的途徑前進；

（四）國民黨以自由平等爲精神，以均權爲主義，以縣自治爲方法，由此觀之，亦傾向於分治；

（五）以事實論，全國現在已分爲許多部分，除北洋軍閥及南方共黨應剪除外，其他決不能用武力統一的方法，以達到專政集權的妄想，而必須以分治合作爲達到統一的途徑。（註六七）

註六四：見胡春惠編，《民國憲政運動》（台北，正中書局，民國六十七年），頁三四四。

註六五：樓桐孫，《中國最近之政制問題》，《東方雜誌》，第二十五卷，第一號，頁二—三。

註六六：李石曾，《「分治合作」、「專政集權」，二者之分析與比較》，收入畢修勺編，《分治合作問題討論集》（上海，革命週報社，一九二九年），頁四三—四。

註六七：《中華民國史事紀要——中華民國十六年（一九二七）六月至十二月份》，頁八七〇。

以上論點中的前三項，顯然與傳統的封建論與清末民初的分權思想相似，唯在第三項中，實包含了李氏以其無政府主義一貫反權威之觀點與共產黨專政集權主張對抗之意。至於第四項則強調國民黨均權主義即是分治原理，第五項則是強調分治合作乃現實政治下主張和平統一者必循的途徑。

事實上，當時的政治發展形勢一直是李石曾提出「分治合作論」的主要考量。民國十一年的一「分治和統一商榷書」中，他即已表示，宜採用一種政制，使南北政黨政客軍閥間之猜疑，逐漸融化。「若遽以嚴格統一相號召，昇中央機關，以軍政外交等完全自主之權，各方面之猜疑，勢必復盛，蓋軍政外交等權，就一面看去，最宜於統一；就他面看法，又為最足誘起各方面猜疑之權力，而因以危害統一者也。猜疑既起，統一之局，難免不再破裂。」（註六八）北伐時期，國民黨採取的戰略，亦是對於非北洋軍閥、共軍的軍隊勢力儘量包容，俾減少阻力並能加強北伐軍的陣容，然而國民黨的黨政中央對其轄區事務，卻無法作實質上的控制。因而李石曾重申「分治合作論」，應是基於相同的看法。民國十一年時，他也曾根據「分治合作論」，提出具體的作法，認為可將全國劃為若干聯治區域。聯治區域，得以省為單位，而不必以省為限。在此一政制下，中央職權，應縮減至極小限度，聯治區域之職權應擴充至最大限度。（註六九）此一時期，李氏亦表示，宜將黨治下現有管轄地，分為若干區域，「若江浙區、兩湖區、兩廣區等……所有區內一切行政事宜，概歸各該區處理，以免彼此侵略，發生爭執。」（註七〇）因此，當國民黨內部為政治分會存廢一事議論紛紛時，他即挺身為政治分會的設立辯護。其理由有如下數點：

（一）欲導中國於建設統一和平，捨政治分會制度無他；

（二）中國承數千年專制之餘，皇帝思想猶未能盡量消除；握有政權者每有「挾天子以令諸侯」之觀念，欲憑藉一種名義，排斥一切，以實現其武力統一的皇帝夢；

註 六八：見胡春惠，前引書，頁三四四。

註 六九：同上註引書，頁三四五—六。

註 七〇：同註六五，頁二四。

(三)北洋軍閥及共產黨，均抱有此種迷夢。我國一再試驗，均已失敗。今本黨已底定全國，則北洋軍閥及共產黨之覆轍，決不可再蹈；

(四)自今以往，惟有依據總理遺訓，實行均權制度。本親愛精誠之精神，分治合作，努力於和平建設，使人民安居樂業，如此三民主義乃得實現；而政治分會之制度，適足於順應此種要求。(註七一)

大體而言，李氏的「分治合作論」，精神上的意義遠大於政制上的意義。另一資深國民黨員，也是當時中央監察委員的吳稚暉頗贊同李氏的看法，也進一步闡釋了「分治合作」的意義。他說：「……什麼什麼，都要採納本地人的意思，這就叫做分治合作。」又謂：「所謂分，便是應教有功者治理。所謂合，就不應該子孫萬世，拼命計畫清一色」。(註七二)吳氏之意，乃是認為在當時的政治環境中，宜使北伐中軍事有功者，藉其威望，就其原有轄區內事務妥為整理，此為順理成章之事，而不是分贓辦法。他並且就當時各地方實力派領袖統理該區事務一事提出說明。對於馮玉祥、閻錫山，他說：「北方的世界，我們完全仰仗馮閻兩人去處決，我相信人民必愈得安樂。」(註七三)對於李濟深，他則解釋，「……誠心申念他的功高，他在廣東，保得海口。不會叫共產黨拿去，上回葉挺、賀龍果然由他倚畀了黃季寬(黃紹竑)同志把他們消滅。」(註七四)這些看法，也正是符合了吳稚暉所提出的「相安一時」的道理。(註七五)、李、吳二人與張靜江、蔡元培因交誼甚深，入黨時間差不多，此時又同為國民黨中央監察委員，時人謂之為「國民黨四大元老」，其政治主張亦大抵類似。除上述諸人，另一元老級的國民黨要人張繼曾倡聯省自治，亦傾向分治的主張。

註七一：李則綱，〈與李石曾先生論政治分會書〉，見蔣永敬編，〈北伐時期的政治史料——一九二七年的中國〉（台北，正中書局，民國七十年），頁五七四—七。

註七二：吳稚暉，〈談汪先生分工以後贅言〉，收入〈廣州事變與上海會議〉，下編，頁三〇。

註七三：同上註，頁三一。

註七四：同上註，頁三一—二。

註七五：吳稚暉，〈相安一時〉，收入〈北伐時期的政治史料——一九二七年的中國〉，頁五六五、五七二。

李石曾等人認為政治、軍事之權應該儘量畀以地方的主張，頗能獲得地方實力派的認同。如平津克復後，李宗仁發表其對時局的意見，其中闡述了其反對遽行集權，主張政治分會設置之必要。他表示，「中國幅員遼廣，軍事甫定，中央對於各地仍覺鞭長莫及，自不能不使各地政治分會，上分中央之勢，下盡地方之責。一俟軍事收束，建設漸具規模，然後再使各方賢達，集之中央，成一絕對強有力政府，根基暨臻堅確，肆應即可自如，實行真正之集權，悉納全民於正軌，而國事以大定。在此目前過渡期，他務未遑，首重收拾工作，若復驚集權之名，轉恐形勢渙散，治絲愈棼，而訓政建設，將因之而轉趨遲緩矣。」（註七六）李氏主張在北伐初定之過渡時期實行漸進的中集權，其雖不言分治合作，實肯定其精神。隨後，廣州政治分會亦表示了相同的看法。（註七七）此外，自辛亥革命以後專力於山西建設之閻錫山，在民國初年即曾提出漸進中央集權的主張。他表示：「地方分權，古今通義，徵諸歷史，根據甚深。且中國省分之大，動逾千里，非東瀛府縣，西歐州郡可比。即授以各國地方行政之權，輕重猶恐失當，遑論中央集權。況當建設時代，伏莽未靖，軍政民政，其權不容分屬，宜授各省以行政特權，限以年歲，使其厲行整理，因循玩忽，屆期不舉者，嚴加懲處。使政府與地方，互相維持監督，庶政府之野心不萌，而各省亦不致逾越權限，俟國甚鞏固，然後徐圖集權，尚未為晚。」（註七八）北伐完成，閻氏作為地方實力派之立場未變，時局亦是革命初定，建設工作方要開始，因此閻氏此時主張應未變易。地方實力派的上述論點，除不反對未來「可行中央集權」這一點為李石曾等人未予強調外，大體說來，實可視為「分治合作論」的另一個註解。由此可知，地方實力派一方面強調軍事甫定階段，實有賴地方原有力量收拾整理，因而不主張遽行集權。從另一方面說，則由於政治分會的設置，使得其在地方上的軍政權力獲得法律的根據，自然不願輕易放棄，而必藉分治合作之義加以合理化。

李石曾以「分治合作論」支持政治分會的設立，其理論核心實為反對專政集權。對於此一論點，不少國民黨人

註 七六：《國聞週報》，第五卷，第二十四期，時局關係重要文件彙存，頁四。

註 七七：馬濟，《集權與均權》，收入《分治合作問題討論集》，頁七〇。

註 七八：閻錫山，《閻錫山早年回憶錄》（台北，傳記文學雜誌社，民國五十七年），頁七六。

從政治分會發展的事實加以反駁。如《新評論》上的章乃器對於「分治合作論」即反對甚早，其視分治合作直為聯省自治之變相。他認為聯省自治的背景，是軍閥的地盤主義和政客封建思想的實現，而「分治合作論發動」的時候，也正當一部分——或可說大部分的革命軍人漸漸離開黨的主義和革命的途徑，帶有濃厚的軍閥色彩；並且，分治合作案的分區方式並非依照天然的地勢和歷史的沿革而是照著形成各派軍人地盤的區域，其動機和聯省自治可謂相同。（註七九）在此一前提下，章乃器進一步指出，這種假借名義的偽分治合作，是和專政集權有同一意義的，可以說是「由一個的專政集權體變為多數的專政集權體」。（註八〇）章氏並且表示，理想式的中央並非如「分治合作論」所主張的「總理廟堂」——有威無事，而應該是有事而無威，不是威權之所出，而是系統之所集，不是最高的威令機關，卻是中心的聯絡調節機關。至於權的分散，則是要經由黨去分散。經由幾個要人私相授受的分治，章氏以為那是「分贓」。（註八一）由此看來，章乃器之反對分治合作，正所以視其為專政集權之藉口。

章乃器在反對「分治合作論」的同時，說明了中央不必是威權所集的機關。有些國民黨人則在反對「分治合作論」的同時，卻是更加強調了中央集權的重要性。在他們看來，黨權不集中，政權之渙散，使得「分」已成事實，「合」則徒具形式。至於「治」與「作」，則非「治」而不「作」，即為「作」而不「治」。即使有「治」而「作」者，亦各「治」其所「治」，各「作」其所「作」，因此，他們主張提高黨權，以作為集中政權的根本。針對分治合作論所謂的「均權」，他們特別強調「集權」的必要。《革命評論》上的馬濬指出，「權」只有集中，才有「力」量。有力量才能行使權能，才能有效，才能使政治步入正軌，從事建設。但是，他也指出，所謂「集權」，不是集中於個人，而是集中於黨所指揮之合法的中央政府。如今每個政治分會都以每個軍事派勢力所支配之區域為範圍，操縱區域內一切事務，何異於以個人為中心之封建集團。如此，至多是「分」而不「治」，如何談「合」而

註 七九：章乃器，〈分治合作如何〉，收入上註引書，頁四四—六。

註 八〇：章乃器，〈不可以同時反對專政集權嗎〉，收入上註引書，頁五二。

註 八一：同上註引書，頁五四—五。

且「作」。因此這是「分權」不是「均權」，是把「國家的權」分到沒有，而助長「個人的權」，是使一般「欲憑藉一種名義排斥一切者」作爲實現割據一方的工具而已。其次，他以爲「集權」是指集中權力於中央，但中央政府所集者是「令」而不一定是「行」，而中下級政府則只有「行」而大半沒有「令」。不管中央，自令自行，這是最令人反對者。此外，馬濬也強調，過渡時期，由於政治上未上軌道，財政、外交、交通、軍事及一切政治行政，均未能統一，而建設之務，刻不容緩，更須要有一強而有力的中央政府，統顧兼籌。因此，他主張，只有「集權」才能「治」，「均權」只能「分治」不能合作，提倡「分治合作」者，「其罪與幾年前倡『聯省自治』者等而過之。」（註八二）從馬氏的看法，或可窺知當時力主「集權」之改組派的觀點。

對國民黨高層黨員而言，由於李石曾的「分治合作論」意含了對現實的遷就，並以蒲魯東主義與三民主義相附會，因此，其回應也格外激烈，就中可以有于右任爲代表。于氏以爲，李石曾的「分治合作論」與中國國民黨特殊的精神與背景有出入之處，與黨權黨義均有所違背。他批評「分治合作論」的主要理由有下列諸點：（一）黨治之下，無所謂分、合問題，若遷就現狀，承認不相統屬之各種勢力、各種團體互相妥洽，相安無事，若非純爲空想，則是與軍閥共黨講分治合作，是無此道理。若是在整個統一的黨下講分治合作，更是認爲黨已分崩離析，祇有人的問題而無黨的認識；（二）專政集權不是中國國民黨的最終目的，依建國大綱所規定軍政、訓政、憲政之建設三程序，憲政之前須經軍政、訓政兩時期，不能躐等以進。分治合作之作法是毀壞本黨建設程序，別取途徑；（三）建國大綱規定中央與地方制度爲均權，縣爲自治單位，省爲介乎中央與縣間的聯絡物，系統脈絡分明。分治合作之說，寧非無病呻吟，題外尋文？（四）總理主張分縣自治，並不贊成聯邦與變相之聯省制，李石曾之「分治合作」或「分治的統一」，近乎聯邦或變相之聯省制，自非總理所能同意。若謂分縣自治即分治合作，則易轉爲紛歧；（五）李氏以爲總理既死，不能有第二最高領袖，除分治合作外，別無他途。再則國民黨以和平統一爲目的，故捨分治合作外，別無途徑。此說是只知有總理不知有黨，是認國民黨固有之主義政綱，不是以達和平統一之目的。因爲總理雖死，黨仍存在，最

註 八二：馬濬，前引文，上註引書，頁六四—七二。

高領袖雖不能再有，黨的最高中央足以繼其後，而國民黨只須依建國三程序循序以進，和平統一並非難事。（註八三）由此可知，于右任是堅持主張以黨的統一進而統一政治軍事，統一中央與地方，分治合作是他所不能贊同的。

除了于右任外，當時國民黨領導中樞二位最重要的人物胡漢民、蔣中正亦是傾向集權的統一。雖然，辛亥革命後，胡漢民曾主張地方分權。惟其目的乃是要抵制中央專制之餘毒，防範袁世凱的專權。此時國民黨北伐軍事完成，正邁向以黨治國階段，胡氏則認為政治的最高原則應為統一，黨要統一，國也要統一。李石曾提出「分治合作論」，胡氏則提醒他「不妨害統一為前提。他表示：「分治合作即自由互助，自由與互助二者不可離，若分治而不合作，則為分裂，若分治而合作，則有益無弊。」（註八四）對於分治合作，他特別強調「合作」的意義。但是，顯然是鑒於北伐時期寧漢分而復合，黨國失去重心，他才勉強同意以「分治合作」或「相安一時」作為暫時性急治其標的藥劑的。即使如此，他仍然辯正李石曾「分治合作」之義，表示分治合作並不等於聯省自治，而是一種分工合作。革命的需要，是在恢復黨的整個精神與主義之實現，在建設開始時期，必須以分工合作為原則。（註八六）民國十七年八月，胡氏自歐返國，途經香港，即清楚表示政治分會是軍事時期的過渡辦法，既入訓政時期，當無存留之必要。（註八七）當時粵方將領曾請胡氏回粵主持廣州政治分會，胡氏予以婉拒，強調一個統一的局面對今後推展建設工作的重要性。其後他到上海，再度闡釋分治合作一義，則已直接表示分治合作應正名為「分工合作」，並且其原則只能用於個人，是不含政治意味的。（註八八）國民黨三全大會召開前夕，他明確指出三全大會的重大

註 八三：于右任，〈分治合作質疑〉，收入上註引書，頁三五—四三。

註 八四：李石曾，〈黨之統一與提高黨權〉，同上註引書，頁一二。

註 八五：胡漢民，〈意志統一與行動統一〉，見黨史會編，〈胡漢民先生文集〉，第三冊（台北，中央文物供應社，民國六十七年），頁二五〇。

註 八六：蔣永敬編，〈胡漢民先生年譜〉（台北，中央黨史會，民國六十七年），頁四一六。

註 八七：〈一週間國內外大事述評〉，國聞週報選輯，第十四輯，頁一五六三。

註 八八：同註八五引書，頁四三二。

使命之一，即在產生健全的中央，而免除一切糾紛只有一條路——統一。大會閉幕後，由於中央正用武力解決武漢政治分會之不法，胡氏認為必須確認中央與地方之意義，並深感「分治合作」口號之誤國，故再度予以釐清。首先，就中央與省在政治上應有的地位與分際言。胡氏表示，建國大綱中說過，省並不是代表地方的，既非地方，如何能冒地方之名，與中央分居兩端？「如果把那一省盤踞起來就說是地方自治，把地方或省對於國家的關係隔絕起來，就說是地方自治，那豈非天大的笑話嗎？……這種錯誤，完全是因襲的十幾年來軍閥的割據思想、地盤思想，和幾千年來的封建思想。在革命的立場上，在黨國的立場上，尤其在統一的立場上，是絕對不容有一毫的存在的。」（註八九）在他看來，這些與中央對抗的地方實力派，根本不知道國家的意義、統一的意義。其次，胡氏談到「分治合作」論。他認為，這種理論在「黨與國絕對要求統一的時候，在聯省自治相沿謬誤的時候，在若干人還有封建思想、割據思想的時候，那就會被人利用，鑄成大錯。」他表示，所謂「分治」、「合作」均是於義不妥的。因為無論是政治或黨，在組織及效能上都有明顯的系統，中央與省，上級與下級的分際是很清楚的，「所以在省對中央，下級對上級的名義下，只有服從，無所謂『合作』。」至於「分治」，則毛病更大，「因為在我國一般行政的人，研究不夠，訓練不夠，操守不夠，一到分治的環境中，就是本無割據之心的，禁不起環境的誘惑與包圍，便不知不覺的割據起來，甚至淪落到萬惡軍閥的地步。」（註九〇）分治既然不可避免地會導入割據，胡氏當然無贊同之理，他強調團結一致、集中一處、聯合一氣。雖然國民黨組織運作的原則——「民主集權制」乃是為他所提議，但他總認為國家中心力量必須建立起來，欲如此，便「不可輕忽集權的作用」。（註九一）也就是說，宜藉集權的力量，鞏固中央，完成國家的統一與建設。

註八九：同註八四引書，頁二四八—九。

註九〇：同上註引書，頁二四八—九；二五〇—二。

註九一：胡漢民，〈有首都都是因為要有中央是因為要有統一的國家〉，見《胡漢民先生文集》，第三集，頁二七八。

至於在當時握有中央黨、軍、政大權的蔣中正，更是不以分治為國家的理想政制。北伐期間，他曾在給孫傳芳、趙恆惕、吳佩孚等人的電文中，大力詆斥具有強烈分治色彩的「聯省自治說」。（註九二）他表示，所謂「聯省自治」之論，不過是軍閥割據之護身符；保境安民之說，不過為擁兵自衛之代名詞。（註九三）作為一個革命領袖，蔣氏一再強調的，乃是集中與統一的重要性。他曾表示：「自來革命之成功，戰事之勝利，其唯一原則，在指揮統一，勢力集中。集中，則團結堅強，系統單純，乃能發生效力；統一，則系統單純，整理有方。」（註九四）因此，雖然在北伐過程中，他也曾容許某些地方的軍政領袖自行其事，甚至全權處理地方事務。但是，絕大多數時候，他堅持地方黨、政、軍事務必須安排在中央所能控制的範圍下。（註九五）民國十七年四月，北伐已近最後成功階段，蔣中正更殷殷告誡，要同志嚴防腐化，將士要明察正義與私利之界限，「血戰所得之地區，絕對不干涉政治及黨務，則黨員無爭權奪利之惡風，軍人無分割地盤之舊習，而後中國前途，方有興榮之希望。」（註九六）顯然，他期待北伐成功後，各地方實力派能將黨、政、軍大權完全奉還中央，達到實質的統一。從這種以「大政奉還」為前提的統一國家觀念，已可窺知蔣中正對未來中國政制建立的理想方案，以及日本明治維新運動對他的影響。日本在明治維新以前，也是存在地方割據的現象。而在幕府末年各種矛盾的激化中，以薩摩、長州二藩為核心的幾個藩展開討幕運動，接著在明治元年（一八六八年）成立了以上述二藩為主的雄藩聯合形式的政權。然而各地秩序混亂不止，當時政府中擁有實權之大隈重信，乃建議建立統一的軍隊和財政、行政組織。此後日本也開始了撤

註九二：見《蔣介石年譜初稿》，頁六五一—三；六四八—六五一；六〇五—六。

註九三：《討吳宣言》，見上註引書，頁六五〇。

註九四：見上註引書，頁六一三。

註九五：例如民國十五年九月十八日，蔣中正曾電張靜江、譚延闓，報告湖北政情，表示其將離鄂，恐怕武漢政治不能維持，非由政府委員及中央委員先來數人，其權恐不能操之於中央。又同年十月，蔣中正電囑宋子文，以後委派戰地各省財政人才，應先來電商酌，以免造成各省財政紛擾，表現政府內部不能一致。見《蔣介石年譜初稿》，頁六九一、七五八。

註九六：見《自反錄》，第二集，卷四，頁三五五。

藩工作，並在統一國家的前提下，從事各種近代化改革工作。民國十八年十月一日，蔣中正正在國軍編遣會議的開幕詞中，詳細敘述了這一段日本經驗，並特別強調倒幕、奉還大政、廢藩置縣、散藩兵改國軍的意義。他語重心長地說，日本之所以能夠成為現代式國家，那是因為日本在維新之初，「維新諸傑，認定了目標，下了決心，集中全力去討幕廢藩」，組織健全穩固的統一政府的緣故。他進一步指出，造成現代化國家的條件是一、統一；二、集中。

（註九七）

在同一篇演講詞中，蔣中正談到當時集權分權的爭論。他認為，將政權作比較的地方分權制的說法，是違反了現代國家的通例。所謂集權分權論，他以為這是專指財政、司法及其他種種的內政權等。至於軍事、外交權就不在集權之列。蔣氏同時表示，「分治合作論」者認為分治乃事實之必要，這是於理未明的說法。其反對的論點如下：

（一）國家社會的長治久安，才是我們的責任，才是國民黨革命的精神；（二）拿著軍權互相牽掣、互相監視，只是謀求一時的苟安，局部的改良。然而，在反動份子隨時挑撥構煽下，苟安能保持到什麼時候？改良政治是否有效？（三）中央是共同的中央，把軍事集中到中央，不是誰集誰的權，也不是誰來統一誰。並且中央是大家聯合起來的，無論合在中央，分在地方，都是這些人。若說這些人分往各地方，纔辦得動，纔能夠謀局部的改良，合在中央，就不能辦，就不得其才，這道理是說不通的；（四）現在科學進步，交通便利，郵電迅速，在幾個重要地方能分辦的事，就可以在中央合辦，大體上沒什麼做不通的。（註九八）由此可知，蔣中正不要一個遷就現實，處處妥協的革命，在他的統一理念中，屬於軍事時期的過渡性、權宜性措施，也該隨著軍事工作的結束而結束。他更不以為一個強調地方分權的制度適合中國今後的發展。因此，此時他所急切要求者，乃是實質的統一、集中，而不要「一時的苟安」、「局部的改良」。這種政治理念，和胡漢民可說是不謀而合。北伐以後的中央乃是蔣胡合作的局面，這種政治理念自然在實際政治運作中起了決定性的影響。

註 九七：《自反錄》，第二集，卷十五，頁一四六〇—二。

註 九八：同上註引書，頁一四七三—九。

五、政治分會的取消

政治分會成立的過程，極為複雜，政治分會的取消，亦是波瀾迭起。

民國十六年九月十九日，中央特別委員會議決取消中央政治會議與各地政治分會，而各地政治分會限於同年十月一日以前取消。在特別委員會中，西山會議派隱然為權力的中樞，取消中央政治會議是其一貫主張。中央政治會議既要取消，各地政治分會亦無獨存之理。（註九九）此為國民黨中央取消政治分會的最早議案。

民國十七年一月七日，國民黨中常會臨時會議議決重新召開政治會議。在首次會議中，與會委員對於政治分會應否恢復一案，並未做成決議，僅表示將此案保留至中央執行委員會第四次全體會議中討論。同年二月，二屆四中全會集會於南京。在第四次會議中，汪精衛、王法勤等十二人，主張由第四次會議，選出政治委員若干人，組織政治委員會，決定政治方針；又主張詳細規定政治委員會與政治分會的權限。張靜江也提案，主張恢復政治會議，並於必要地點，設置分會。但程潛等人，則主張無設立之必要。（註一〇〇）經過數次審查，乃決議：中央政治會議及各地分會，可仍存在，候第三次全國代表大會決定。

儘管二屆四中全會已決定將政治分會的存廢問題交由三大大會處理，政治分會制度存在的是否合理，卻仍是頗受爭議的話題。迨北方克復，北伐軍事工作告一段落，國民黨正欲結束軍政，走向訓政。此時，政治分會的存廢問題更是令人矚目。民國十七年八月，二屆五中全會召開，王法勤、李福林、陳樹人、何香凝、潘雲超、陳公博、王樂平、顧孟餘等八名粵方委員提出「重新確立黨的基礎案」。案中指出，各地政治分會，在未統一以前，不過為便於軍事時期的工作而設，現在尤應立即撤廢，以除割據的憑藉。（註一〇一）這些汪派粵方中委自武漢分共以後已逐漸凝聚出「改組國民黨」的主張。陳公博在十七年三、四月間曾發表〈國民革命的危機和我們的錯誤〉一文，指

註九九：陳之邁，〈政治委員會〉，〈社會科學〉（清華大學，民國二十六年），第一卷，第四期，頁六一六。

註一〇〇：郝德生，前引書，頁一八二—三。

出國民黨已經充滿地方主義。黨的分界，在地方形成五個集團，在每個集團之下，中央黨部簡直不能過問，黨部只有隨地方軍事行動為轉移。（註一〇二）因此，在堅持黨的最高領導權下，他們自然反對政治分會的存在。另外，郭春濤、朱霽青、陳嘉祐、丁超五、黃實、柳亞子、周啓剛、陳肇英、恩克巴圖等九人亦提出〈取消政治分會案〉，其所列舉之理由如下：（一）政治分會原為在軍事期間中央不便直接指導而設，現軍事粗定，中央應直接指導各省政治，政治分會已無存在之必要；（二）依據建國大綱，訓政時期各地政治自有各省政府指導，中央與省之間政治分會實可不必設立；（三）設政治分會，中央權限日削，易成各地割據之局勢。（註一〇三）由以上兩個提案看來，反對政治分會存在者，無不認為政治分會為軍事期間權宜性措施，軍事工作既已完成，絕無存在之理，有之則徒為割據之工具，轉為統一之障礙。這種看法在當時國民黨內甚為普遍。此係由於北伐工作大定，一般人長久以來厭倦軍閥割據、期待統一的心理終可獲得補償，對於各地政治分會擁有軍政大權、統轄數省的情況不免心存疑懼。因此，在「統一」氣氛瀰漫下的五中全會裏，除了中央委員在會中所提取消案外，各地方黨務機關建議取消之案有二十四件之多，可說是各種建議案數量之冠。其對政治分會的排斥可由其喻之為「巡閱使式」、「割據式」，和視之為「亂源」之情形窺知，他們一致的要求也是集權中央、鞏固中央。（註一〇四）

大會將上述建議案交付審查，審查委員會所作的報告對取消政治分會一事表示了贊同。其內容要點如下：（一）取消政治分會為黨員意向之所在；（二）建國大綱對地方政策乃為均權，是指中央與省之關係，非在中央與省之間，別有一跨連數省之地域，由中央予以特權；（三）若為應付地方之非常事變，則今日通信機關之設置，已甚便利，果有事變，中央儘可緊急處分。（註一〇五）其以黨員公意、黨義原理及現實條件作為取消政治分會的根據，正所以堵反

註一〇一：中央秘書處編印，〈中國國民黨第二屆中央執行委員第五次全體會議記錄〉（上海，民國十七年九月），頁八一。

註一〇二：陳公博，〈今後的國民黨〉，〈革命評論〉，第一期，頁七。

註一〇三：同註一〇〇引書，頁一六六。

註一〇四：同上註引書，頁二三—五。

註一〇五：同上註引書，頁五八—九。

對者之口也。事實上，十二名審查委員中，即有連署取消建議案之委員何香凝、黃實、丁超五、陳樹人、陳肇英、潘雲超六人，而召集人于右任則素為「分治合作論」之積極反對者。在這種情況下，審查的結果亦在意料之中。

審查委員會的報告，引起了支持政治分會者的不安。先是，在審查會召開第三次會議時，對政治分會存廢問題發生嚴重爭執，主張保留之中央監察委員張靜江、李石曾因之出京赴滬。（註一〇六）其後審查報告公佈，廣州政治分會主席李濟深立刻提出異議。其議案中列舉之理由如下：（一）中國境內，殘餘軍閥、共產分子當待肅清，如取消政治分會，中央不能就近體察，予以適宜迅速處分；（二）吾國幅員廣闊，中央對於各省事情，未盡瞭然，交通不便，故政務易致停滯，政治分會實有繼續存在之必要；（三）各省政府僅有行政權，無立法權，關於各種地方法規之制定與頒布，以現設政治分會為適當機關，實不便裁撤；（四）保存政治分會為適合建國大綱十七條規定之均權制度，必欲絕對集權中央，固為總理所未許，在勢亦不可能，因此在訓政期間，宜授予各地政治分會指導監督地方政府之權，以補助中央耳目之不週。（註一〇七）顯然，在李氏反駁的意見中，雖言及政治分會之設不悖均權原則，卻是更強調此乃合乎事實需要，是勢所必然。他提出此項議案，除了力主維持現狀外，並警示提出取消案者此次會議非討論此事之時機，蓋四中全會業已決議將此案交由三大大會來處理，豈有「任彼反對者在二月時喜則存之，至八月又怒而廢之也。」（註一〇八）唯在普遍支持取消政治分會的聲浪中，大會仍然作成決議：各地政治分會，限於本年年底一律取消。（註一〇九）

雖然五中全會對於政治分會的存廢已有決議，但爭議仍未平息。如張繼、李宗仁有提請展期之電，馮玉祥亦表贊成。張繼以非實力派軍人身份充任北平政治分會主席，眼見地方情勢不穩，更加堅定其素主分權之志。在民國十

註一〇六：郭廷以編著，前引書，頁三七八。

註一〇七：見前引五中全會會議記錄，頁五八。

註一〇八：同上註引書，頁一六八。李濟深隨後亦不到會。見郭廷以編著，前引書，頁三七八。

註一〇九：同上註引書，頁二二。

七年十二月十日之電文中，他表示：「……惟親見地方疾苦，匪徒猖狂，共黨亦到處潛伏，蠢然思動，稍一不慎，大亂隨之。而各省市府又束於權限，不相統屬，安定社會之策，分別施行，恆若未週，是非有政治分會代中央指導而監督之，使散漫者整齊，個別者一致，將失政治上運用之靈活。」（註一一〇）儘管他確認政治分會有存在之必要，唯因五中全會已有定案，自然不能任意推翻。他認為五中全會規定年底裁撤，是以三大大會於十八年一月一日召開為理由，至今年底已屆，而三大大會已經延期，若政治分會驟然裁撤，是使「中央與地方失此承上啓下之連鎖機關，在政治全盤上打算，恐滯礙難行之處必不少。」因此，他請中央援引代表大會延期之例，由常會議決暫不裁撤分會，留待第三次大會決定。（註一一一）事實上，張繼對於政治分會將裁而產生的憂慮，亦可從其與李石曾往來的電文中得知，他請張靜江、吳稚暉、蔡元培等中央委員務必設法維持。（註一一二）由於各地實力派與元老派的相繼請延，十七年十二月二十七日的中常會在蔣中正與戴季陶臨時提議下，決定做最後的討論。該會議決，由於三大大會延期，各軍編遣正在進行，各分會為各省政務指導，經過一切事件，應予結束時期，准展至三月十五日前裁撤。然而會中亦決定通令各地政治分會，宜確遵分會條例，不能逾越權限，以全行政系統。（註一一三）至此，政治分會存廢之爭遂暫告一個段落。

中常會的決議，表面上是為反對取消政治分會一派預留轉寰餘地，實則當時黨內完成統一與鞏固中央呼聲未嘗稍歇，這種決定只不過是對反對派的暫時綏撫而已。民國十八年一月三十日，張繼以其和黨部意見不合，復因白崇

註一一〇：《中華民國史事紀要——中華民國十七年（一九二八）六至十二月份》，頁一一五八。

註一一一：同上註。

註一一二：中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《張溥泉先生全集（續編）》（台北，中央文物供應社，民國七十一年），頁三三

六。

註一一三：同註一〇九引書，頁一三二二。

禧與閻錫山不能合作，倍覺處境艱難，遂請辭北平政治分會主席一職。（註一一四）與張繼消極態度迥然有別，武漢政治分會似乎無視於中央立意削減政治分會權限，甚至將其取消的決心，反而釀出了「湘案」風波。

事實上，自平、津克復後，中央已逐漸展開一連串集權的措施，以解決北伐期間為使軍事工作順遂進行而允許地方上許多財政、軍事、行政上不統一的現象，企圖建立強固的中央，以從事建設工作。民國十七年七月一日，財政部以全國統一、財政措施宜作通盤籌劃，召開全國財政會議，並特請各政治分會派遣代表出席。十一日，蔣中正邀集馮玉祥、閻錫山、李宗仁三位集團軍總司令及其下重要將領舉行軍事善後會議，主旨為裁兵節餉，從事建設。會中最重要者，即為整理軍事、編遣部隊方案的提出。八月召開的二屆五中全會，其致力的目標在統一軍政、統一財政，建立強而有力的中央。十月，中常會陸續通過以蔣中正為國民政府主席，馮玉祥、閻錫山、李宗仁、李濟深、張學良等十六人為國民政府委員，馮玉祥任行政院副院長兼軍事部長、閻錫山任內政部長、李宗仁任軍事參議院長，李濟深任參謀部長。凡此安排，實是欲將地方上軍政領袖集中於中央，以利中央控制。很明顯的，由於各地政治分會管轄龐大地區，且擁有軍、政大權，因而成為這些集權統一措施主要訴求的對象。然而，這些政治分會的軍政領袖，在其所轄區域早已習慣其個別的統治形態，地盤觀念更是牢不可破。北伐期間，他們向中央輸誠，與中央直屬的軍隊合作，完成北伐工作。在過程中，他們保持了一己權勢，或擴充力量。至於在北伐完成後，即要其交出所屬權力，則非其所願。表面上，他們也同意裁軍，肯定實質統一的必要，實際上，他們卻不肯為統一失去自己的利益。在這種心理下，他們對於中央的集權措施，非但不能積極配合，甚至表示了抗拒的態度。（註一一五）因此不可避免地，與中央發生了衝突。「湘案」的發生，即是這種心理的具體表現。

註一一四：〈回憶錄〉，收入張繼著，《張溥泉先生全集》（台北，中央文物供應社，民國四十一年），頁二四五。

註一一五：正如 Diana Lary 所說，由於北伐發展太快，軍閥投誠者太多，而國民黨無力將其迅速內化或再塑造，另外又無法滿足其財政和軍需，註定了北伐後中央與地方問題沒辦法解決。見 Diana Lary 前引書，頁六九—七一。

大體而言，在北伐初成階段，與中央關係最爲緊張之地方勢力，厥爲以李宗仁、白崇禧諸將領爲首之「桂系」。如前所述，桂系在特別委員會期間，由於討唐之役，獲得了唐氏在兩湖地區的控制權。北伐後期，由於軍事的推進，他們的部分軍隊更留駐於河北東部的天津、唐山一帶。統轄兩廣之廣州政治分會主席李濟深亦爲廣西人，與李白素有密切的關連。因此，可以說，他們透過了廣州、武漢、北平三個政治分會，有效地控制了該廣大區域。（註一一六）這種情況，自爲中央追求統一集權目標的最大障礙。

事實上，蔣中正自始即認爲李濟深、桂系等人有擴充實力的野心。民國十五年，北伐工作正當開始，蔣即曾對人表示過，李濟深不明白革命意義，仍有割據與封建之舊腦筋。（註一一七）十六年初，蔣亦曾去電程潛，請其對馮、白等人特別注意，以防其聯合獨立的傾向。（註一一八）此外，又因桂系促成寧漢合作，籌組中央特別委員會，並迫使蔣中正引退，其干預中央黨務的態度以及與蔣之間私人權力的糾葛，亦使蔣氏特爲防範。（註一一九）北伐軍事工作完成之後，蔣中正所領導之中央政府所控制的地區爲蘇、浙、皖、贛、閩等東南五省，又適與桂系所控制之區域互相對峙，更加深了彼此的猜忌。（註一二〇）

如前所述，民國十八年二月十九日，武漢政治分會以湖南省主席魯滌平把持稅收、剿共不力、製造民怨，將之撤換。這些理由顯然是「欲加之罪」。其真正原因雖然衆說紛云，但主要係與桂系欲澈底控馭湖南有關。湖南介於湖北與兩廣之間，對桂系在華中、華南之聯結發展地位頗形關鍵。魯爲譚延闓舊部，屬中央系統，其統理湘軍湘

註一一六：董顯光，《蔣總統傳》（台北，中華文化出版事業委員會，民國四十六年），頁一四三；Diana Lary，前引書，頁八一—

七、一一五—一二八；莫濟杰、陳福霖主編，前引書，頁二一三。

註一一七：《蔣介石年譜初稿》，頁五七九。

註一一八：《自反錄》，第二集，卷六，頁五七一。

註一一九：莫濟杰、陳福霖主編，前引書，頁一八五—六。

註一二〇：劉維開，前引書，頁九一。

政，武漢政治分會控制並不能全然如意，若政治分會裁撤，情勢更不樂觀，且湖北與兩廣之聯繫亦將中斷。（註一二）基於此，武漢政治分會乃在政治分會臨撤之際，將魯撤換。此一舉動，在中央看來，自然形同挑戰，不僅因為魯係中央系軍人，更是因為武漢政治分會違反了二項中央的規定：政治分會不得任免人員及隨意調動軍隊。（詳見第三節）

中央對於「湘案」一事，原冀以和平方式解決。民國十八年二月二十七日的中央政治會議決議派監察院院長蔡元培會同國府委員李宗仁切實查明，以憑核辦。至於兩方軍隊，應各駐守原防，不得自由行動。另派編遣會總務部主任李濟深與何應欽會同秉公擬查具覆，聽候編遣委員會核議，著交國民政府明令辦理。此外，此次會議亦決議暫派何鍵為代理湘省主席。此番處置說明了中央政治會議雖欲辦理武漢政治分會的違法之處，卻也暫時默認了武漢政治分會撤換魯滌平、任命何鍵的事實，大體上是一種不願過事聲張，且是牽就事實的態度。武漢政治分會主席李宗仁於事變發生時，適因公在京，也急忙上電國民政府主席蔣中正，指出魯滌平確有種種不法，自當予以懲處，武漢政治分會的緊急處分乃萬不得已之事，與條例並不抵觸。唯武漢政治分會在處理此事不及俟中央核准，遽令各師執行，不免跡近操切，他願意接受處分，以明責任，但仍請中央政治會議追認武漢政治分會之議決。（註一二）細觀此電內容，李氏顯然不願此事擴大，欲將其淡化。湘事發生之後，他和白崇禧均辯稱，此乃是「整理內部」，是「局部問題」，（註一二）刻意強調其與中央權威不相衝突，中央亦毋須過於緊張。

湘事糾紛經過李濟深與吳稚暉、蔡元培、李石曾、張靜江四監委一連串的會談與斡旋，國民黨中央政治會議在民國十八年三月十三日通過決議，以「該分會此次舉動，誠屬不合，應由該分會主席負責。但主席李宗仁因公留京，未及臨時制止，曾自請處分在案。查李主席事先並未與聞，所謂處分，自可無庸置議。查當日該分會議此案

註一二一：同上註，頁一四四。

註一二二：劉維開，前引書，一四五—七。

註一二三：雷嘯岑，〈三十年動亂中國〉（翻印本），頁一三七—八。

時，予議者爲張知本、胡宗鐸、張華輔三委員，應請予處分；武漢政治分會委員張知本、胡宗鐸、張華輔予免職：。」（註一二四）觀其處置方式，實僅將「湘案」視爲組織內個人違法行爲，純粹是「局部問題」，既不涉及長官責任，更不是地方「反抗」中央的行爲了。十四日，張知本、張華輔、胡宗鐸等電覆中央遵令去職。至此地步，似乎漫天風雲，行將消散，實則武漢與中央之緊張日益加劇。在武漢方面，入湘桂軍葉琪等部，仍向退往湘西之魯部追擊未已，中央固是難忍，譚延闓更是不慊於心。在中央方面，蔣中正除了在事變之前，爲防範武漢，曾從江西運送武器、彈藥到長江裝備第二軍魯滌平部外；事變發生之後，復向唐山、武漢兩路桂系軍人進行策反工作，對於粵局也有所布置，中央軍隊更已陸續集結。李宗仁、李濟深二人行徑亦被暗中監視。（註一二五）在這種情況下，武漢也加緊備戰，白崇禧自華北潛回武漢，成立第四編遣區，作爲戰時總司令部，何鍵、葉琪、夏威、胡宗鐸、陶鈞則受李宗仁任命爲五路司令，在鄂東佈防待命，戰爭一觸可發。

民國十八年三月十五日，國民黨三大大會開幕。無論是從二屆四中全會後開始進行的黨員重行登記，或從三大大會的組織法和選舉法來看，三大大會均可說是國民黨中央黨務統一集權措施下的具體成果。（註一二六）十八日第一次正式會議中，決議由國民政府明令禁止武漢方面的軍事行動，並剋日退回原防。十九日，國民政府公佈此令。同日，胡宗鐸、夏威等致電胡漢民、李濟深，指責繆培南、方鼎英、夏斗寅、劉峙各師進逼鄂南鄂東，無和平誠意，想係將領自由行動之故，請示胡、李是否予以痛擊？蔣中正立即去電痛責，指出胡、夏誣指中央爲戎首，適足以暴露他們目無中央、蓄心作亂之陰謀。（註一二七）二十一日，編遣會議進一步議決免去葉琪、夏威職務，葉

註一二四：《中華民國史事紀要——中華民國十八年（一九二九）一月至六月份》，頁七〇一。

註一二五：《李宗仁回憶錄》，頁三九六。

註一二六：陳惠芬，〈抗戰前國民黨關於黨治問題的爭議（一九二八—一九三七）〉，國立台灣師範大學歷史研究所博士論文，民國

八十三年，頁一八〇—四。

註一二七：《自反錄》，第二集，卷八，頁五九六。

琪所部交何鍵遣置，夏威之師長一職由李明瑞升任，所部在皖贛境內嚴守原防，非奉命不准任意移動。

先是，蔣中正雖在軍事上有所準備，卻以北伐初成，大眾囁嚅望治，不敢輕啓戰端。唯武漢方面在行動上一味表示強硬，三大大會更對中央表示支持的態度，在雄厚的「黨意」基礎下，蔣中正也就不再「寬容」以待。三月二十一日三大大會上的演說，他對武漢政治分會大加斥責。首先，他申明此次事變的性質，不是「局部問題」，因為「此風一開，則各地軍事領袖，均可隨一己之喜怒，任意輕啓戰端，隨一己之好惡，擅自任免高級政治人員，此種行爲，相習成風，則中央威信墮地，地方割據形成，全國更無統一之望。」，因此，「就法理觀察，就事實判斷，均無法否認此種行動係違背中央爲局部問題。擅自用兵爲局部問題，破壞統一爲局部問題，則何事不可以局部問題作掩飾。蓋違背中央爲局部問題，則挾制中央，反抗中央，亦莫不可作爲局部問題也。換一句話說：割據地方，亦無不可以局部問題解之也。如此，則國民受割據內戰之痛苦，將永無解除之日。」由此可知，蔣中正已將武漢政治分會之舉動視爲割據、反叛中央、危害統一的行爲。因此，在他看來，「中央爲保障統一計，爲完成革命，促進民衆利益計，實不能不加以裁制。」至於裁制方式，他表示，「余深信用政治方法，足以制裁地方之不軌行動，使之就範。如地方再不服中央之命令，任意用武、擾亂地方，不聽中央之制裁，是必爲全國民衆所不宥。彼時中央當以全黨之意旨爲意旨，全國民衆之行動爲行動，爲取適當之處置；……今日之本黨，爲革命之黨。今之政府，亦爲革命之政府，如不違反革命之原則而能保障革命利益者，則本黨與政府，自能以革命手段與方法處置一切……」（註一二八）他同時解釋所謂政治的解決方法，絕不是提出條件妥協或調停。「蓋條件云者，係對等對立之團體以妥協而停止爭議之方法，決不能語於中央之對於地方。」「蓋中央對於地方不法事件，只有執行法紀，絕無所謂調停之可能，地方之對於中央，只有服從命令，亦絕無調停之餘地。」（註一二九）蔣中正所強調的中央，顯然是要能確立中央威權，完成國家之統一，能夠厲行命令之中央，是革命之中央，與軍閥時代竊據之中央有異。必要時，

註一二八：《自反錄》，第二集，卷二，頁一一三—一二三。

註一二九：同上註。

中央可用軍事的方式來制裁地方之不法。這篇演說，無異是一篇對武漢方面的用兵宣言。李濟深也在當日由暗中監視，改爲公開幽囚。

三月二十六日，蔣中正以國民政府主席名義下令將李宗仁、白崇禧、李濟深撤職查辦。二十七日，國民黨三全大會決議開除三人黨籍。衡量局勢並爲自身的利益計，他們作出了支持中央的選擇。同日，蔣中正正式對李宗仁發佈討伐令。二十九日閻錫山通電申討武漢，三十日馮玉祥也自陝西致電中央軍統帥蔣中正，聲討「桂逆」。同日，蔣中正終於對武漢下達總攻擊的命令。不及旬日，中央軍克復武漢，桂系兵敗。蔣中正企圖建立強而有力的中央，此一積極意志，使其對武漢政治分會的「違法」作了最嚴厲的處置，而武漢政治分會也爲其「驕蹇不知斂抑」付出了昂貴的代價。

桂系兵敗因素固然很多，而尤其值得注意的是廣東態度的轉變。廣東原在李濟深的控制之下，李氏在京被囚，廣東情勢洶洶。李、白則認爲粵方力量必然可恃，不足爲慮。豈知三十日戰爭正式發生之日，粵省將領竟通電主和，原先駐在粵境之黃紹竑所率桂系部隊，只好率軍離粵。有謂廣東態度之轉變，與胡漢民有極大的關係。在中央決定討伐武漢後，胡氏與古應芬、王寵惠等粵籍中央官員，迭次電告粵中將領，囑其保境安民，勿預戰爭。由於胡氏對粵之影響力，廣東終於置身於這場戰爭之外。（註一三〇）失去粵方兵力、財力的援助，武漢桂系亦因此遭到嚴重的打擊。胡氏囑附粵人勿協助桂系，固然是對於李、白等一班地方實力派素無好感，更重要的，是他此一時期的極力強調之團結、聯合、集中等集權中央的政治傾向有以致之。在他的訓政藍圖中，是沒有他認爲屬於軍政時期產物的政治分會的。

自武漢政治分會掀起「湘案」風波後，政治分會的存廢問題也跟著急轉直下。先是，民國十八年三月十三日的中央政治會議中，在討論武漢政治分會改組省政府後，即議決各地政治分會應於三月十五日以前裁撤，並於即日起停止開會。次日，武漢、北平、廣州三處政治分會均報告結束，開封政治分會亦於十五日通告撤銷。由此可知，在

註一三〇：《胡漢民先生年譜》，頁四五〇——一。

二屆五中全會中決定交由三大大會解決的政治分會存廢問題，在三大大會開幕後，已不是個議題，而是個陳跡了。

六、結 論

作為一個革命政黨，在以黨治國、以黨建國的政治理念指導下，國民黨的北伐統一工作毋寧是有著高度的歷史使命感。

在北伐軍事過程中，國民黨隨著革命勢力的推展，陸續地在各地成立了政治分會。依其設立的情況言，大抵在二屆四中全會以前是機動性的措施，二屆四中全會以後則是整體性規劃的結果。就各個政治分會成立的原因來看，約可分為如下幾類：(一)北伐行動未開始前，在「敵方」政治重心設立分會以推展黨務並配合軍事計劃；(二)北伐期間，國民政府遷移，設分會以處理「後方」政治重心的事務；(三)在軍事底定，地方秩序尚未建立之區，設分會以統籌指導各項事宜；(四)為爭取地方實力派的合作，設分會畀以大權。此外，由於北伐期間，黨權之爭激烈，更有中央失意政客與地方實力派軍人相結合，組成政治分會鞏固權勢。這些政治分會的設立，大抵皆在北伐統一事業進行的特殊時空下有以產生。

雖然政治分會的法定職權時有變異，但是作為區域性的政治指導機構，其議事範圍之廣，權限之大，幾可對地方上事務全然決定。其法定職權的變化，大致可分為三個階段：第一階段為民國十七年二屆四中全會召開之前，政治分會的職權包括了對地方政府的指導監督、對地方事務的決策立法、裁決地方黨政糾紛及處理黨務，並有因地制宜和緊急處分權；第二階段係自二屆四中全會以後至二屆五中全會召開以前，其職權在專理政治，不兼管黨務；第三階段為二屆五中全會以後，中央規定政治分會不得任命該地區之人員。依此看來，政治分會的法定職權乃是逐日削減。唯在實際運作上，卻不受影響或呈現相反的現象。此乃因為有些政治分會係在北伐策略下為爭取地方實力派之合作而設，帶有強烈的妥協色彩；有些地方雖非特意爭取支持，但在北伐時期，軍事發展遠遠超前於黨務、政治，加上國民黨中央人力、物力資源的缺乏，也須要利用地方軍系的力量來推動北伐時期各種黨、政、軍措施。因

而，許多政治分會的設立，不啻在地方原本的軍政權威上加上了合法化的框架。這些政治分會在其所管轄地區，展現了相當自主的統治形態，與國民黨中央隨著北伐工作的完成而逐步開展的集權統一措施極不相容。

作為一個介於中央與省之間，擁有龐大軍政權力的政治機構，二屆四中全會後四大政治分會的設置在國民黨內部引起激烈的爭議，其並涉及了政治分會的存廢問題。在理論上支持政治分會存在者，可以李石曾的「分治合作論」為代表。李氏認為分治合作不僅是反抗專政集權的世界潮流，亦與中國的歷史戒鑑、當時實際環境的需要甚為配合，實是達到和平統一的最好途徑。蔡元培、張靜江、吳稚暉、張繼等元老派表示支持。他們以「分治合作論」為基礎，支持政治分會的設立，頗獲地方實力派的認同。然而，在另一方面，「分治合作論」也遭致其他黨員的強烈批判。于右任從國民黨之精神、黨權、黨義上發揮，堪為其中最具代表者。此外，由於「分治合作論」者強調分治、均權，遂被反對者視為遷就現實，與聯省自治論為據地自雄者之藉口無異。有人則從國家統一、建設及過渡時期的需要，主張集權，這種集權統一的思想在北伐後國民黨兩位最重要的領袖蔣中正、胡漢民身上表現得格外深刻。

由於軍閥割據，中國政局紊亂已久，統一與建立強固的中央成為當時一般人的普遍需求，南京國民黨中央亦不例外。北伐軍事工作大定後國民黨所召開之二屆五中全會、國軍編遣會議，均以軍、政統一及建立強固的中央為主要議題。各地政治分會以其統轄數者，擁有軍、政大權，而被視為統一的障礙。由於元老派與地方實力派反對取消政治分會，因此國民黨中央在決策上也頗有遲疑，只能逐步縮減其權限，並以展期作為暫時的綏撫。不意武漢政治分會引發「湘案」風波，遂使長久以來隱伏之中央與地方之緊張關係表面化，也使得立意採取集權統一措施的中央在制裁地方「不服從中央號令」上有了很好的藉口。在三大大會的支持下，中央以其日益鞏固的軍事力量和巧妙的政治布置，輕易地解除了這次危機，政治分會的是存是廢則已毋庸爭辯。

在傳統大一統的格局中，中國政治原有高度中央集權的傾向。唯在清末民初，地方勢力不斷伸張，中央權威陷於衰弱之中。然而，無論是基於深厚的歷史文化意識，或為了滿足中央主政者的政治野心，清末民初的中央政府亦無不以達到集權統一為終極目標。而就另一方面來說，近代以來，在西力刺激下，中國開始進行其「防衛型現代

化」的努力。作爲一個從事防衛型現代化的國家，舉凡政治、經濟、社會等各項建設，均須仰賴一個強而有力的中央作爲動員、協調各項資源的機關。在這種歷史環境的需求上，國民黨極力發展集權統一的措施也是勢之使然。北伐工作，從開始到結束，實際上正是中國自分裂走向統一、自分權走向集權的一段過程。北伐時期政治分會的存在，則是此一逐步調整過程的中間階段，扮演著從分散到集中的過渡性角色。武漢事變的收平，政治分會的取消，似乎是南京國民政府爲其自身權威的強固邁出了一大步，實則現實中自清末以至民初由地理、歷史環境所孕育出來的地方勢力依然盤根錯結。中央權威雖不斷伸展，地方勢力卻仍不願收束自身力量。因而，當政治分會取消後，地方實力派仍然陸續以各種名義反抗中央，在其所揭櫫的政治主張中，不乏反對中央集權措施者。中央與地方持續性的衝突遂成爲北伐到抗戰前中國政治的一大問題，亦是訓政時期訓政成績乏善可陳的關鍵性因素。由此可知，如何調劑中央與地方權限，確是近代以來中國政治發展的一大課題。

附錄 四大政治分會委員名單

廣州：李濟深、戴季陶、陳銘樞、李文範、馮祝萬、黃紹竑、林雲陔、朱家驊、陳可鈺。

武漢：李宗仁、程潛、白崇禧、張知本，張華輔、嚴重、劉嶽峙、陳紹寬、李隆建、胡宗鐸。

開封：馮玉祥、郭春濤、鄧哲熙、凌勉之、李興中、張志鏞、何其鞏、劉郁芬、宋哲元。

太原：閻錫山、趙戴文、南桂馨、賈景德、商震、馬駿、溫壽泉、田桐、方本仁、張勵生、祁志原。（註一三一）

註一三一：二屆四中全會以後所設四大政治分會委員名單，見《中華民國史事紀要——中華民國十七年（一九二八）一至六月份》，頁三六四、四一〇、四六七、五一五、五三三。