

體制變遷：國民政府大陸時期警政發展 (1912-1949)

陳添壽

中央警察大學通識教育中心副教授

摘要：辛亥革命成功，推翻清朝皇權體制，而締造中華民國，建立國民政府的共和體制。檢視這段艱辛歲月的體制變遷，本文嘗試透過警察工作的維護政權、執行法律和公共服務的三個層面，來分析國民政府在大陸時期的體制變遷與警政發展的關係。因此，本文首先除了論述近代警政思潮與晚清的建警之外，主要將中華民國在大陸時期的警政發展分為三個重要時期：第一時期是南京臨時政府的警政奠定期(1912~1914)，從論述孫中山就任臨時大總統到袁世凱解散國會的警政奠基工作；第二時期是南北政府的警政混亂期(1915~1928)，北方政府於1917年4月在北京雖有「全國警務會議」的召開，研討警察制度的改革，但對警政工作並無實質進展，反因南北政府分裂造成警政的破壞；第三時期是南京國民政府的警政重整期(1929~1949)，這時期又可細分為國民政府初期的經建、國民政府中期的抗日，以及國民政府晚期的國共內戰等三個階段，探討如何在中央主張集權與地方要求分權下進行警政的重整工作；最後，結論。

關鍵詞：體制變遷、國民政府、警政、警政發展

綱目：

壹、前言

貳、近代警政思潮與晚清建警

參、政黨國會競爭與警政奠基期(1912~1914)

肆、南北分裂政府與警政混亂期(1915~1928)

伍、中央地方分治與警政重整期(1929~1949)

陸、結論

壹、前言

本文主要從體制變遷中的政黨、國會與政府等三個影響警察功能的環境因素，透過其權力關係的運作機制為核心界面，分析1911年10月辛亥革命成功，建立了中華民國。在這巨大變化的過程中，凸顯體制變遷的是清朝皇權體制的被推翻，與民國以來共和體制的建立，尤其是要聚焦在1912年至1949年中華民國政府(簡稱國民政府或國府)大陸時期的警政(police)發展。對於近代警察制度的東來，不論police是定義為警政、警察或治安，本文主要以警政視之，但為了論述

的方便，有時亦會以治安或警察代之。因此，對於警察功能或角色的涵義，本文將其定義在從戰時軍人與國家安全的維護政權，秩序維持與打擊犯罪的執行法律，和傳輸福利與追求效率的公共服務等三種警察角色為研究途徑。¹藉由上述三種警察角色檢視國民政府大陸時期推動警政工作的發展歷程。

因此，本文首先說明近代警政思潮的引進和晚清的警察制度建立之外，將辛亥革命成功後所建立中華民國的國民政府，在大陸時期的警政發展概略性的分為三個主要時期：第一個主要時期是南京臨時政府警政奠基期(1912~1916)，其主要體制權力的核心是透過國會與政黨競爭機制下的推動警政工作；第二個主要時期是南方和北方分裂政府警政混亂期(1917~1928)，當其體制權力核心在國會停會和政黨解散之後，整個體制運作機制已經移轉到主掌行政權力的政府手上，而顯現政府權力運作機制則分裂為南方與北方的兩個政府，因此，分析這時期的警政工作主要建構在這兩政府對峙下權力混亂現象的基礎上；而在第三時期南京國民政府警政重整期(1929~1945)，則是在國民政府北伐完成之後，經由一個比較具有統一政府權的實力，分析中央與地方政府之間的權力關係，在體制上中央要求集權統一與地方強烈主張分權(治)糾葛下的警政發展。最後，結論。

貳、近代警政思潮與晚清建警

人類自部落社會時期就開始存在有警察作用(功能)的需求或必要性。從警察功能的保障人身財產安全角度而論，統治者為鞏固權力、打擊異己、維持秩序、撲滅犯罪就已經嘗試建立職官，雖然職官名稱不盡相同，也無全國性的組織，更缺少完整的法律制度可依循。因此，在清朝之前，呈現地方行政首長，行政、司法、警察等權力集於一身，行政首長即警察首長，行政體系即警察體系，並無明確的劃分。所有治安方面的職官，不過於必要時發生鎮壓的力量而已。²

而近代中國，每次對外戰爭失利，即有一次改革運動，諸如鴉片戰後的海防運動、英法聯軍後的自強運動，以及甲午戰後的維新運動。所以，由康有為、梁啟超倡導戊戌變法的維新時期，其間黃遵憲在 1897 年赴湖南主持長寶地區的鹽政，並兼理湖南按察使之後，就已開始在湖南創辦保衛局。梁啟超與黃遵憲自 1896 年開始結交，自 1902 年至 1905 年黃遵憲去世止，雙方有許多信件往還，黃遵憲認為破壞性的暴亂應竭力避免，代之而起的應是統治者與被統治者之間的一種合作關係，這些信念形成了他對溫和改革的主張：人民對於自由的真意逐漸明瞭時，他們將能一方面尊重皇室，一方面走向民主。黃遵憲認為 1904 年中國的環境不適合建立共和政體，此種觀念引起梁啟超的共鳴，並促使他贊同在滿清

¹ 陳添壽，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，《警學叢刊》第 33 卷第 2 期，(桃園：中央警大，2002 年 9 月)，現收錄：陳添壽、蔡泰山，《台灣經濟發展史》，(台北：蘭臺，2009 年 2 月)，頁 590~592。

² 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警大，2000 年 9 月)，頁 57-62。

統治下達成君主立憲的改革。³

而 1898 年 6 月 11 日至 9 月 21 日的一百天中，光緒皇帝發布了大約 40 餘條的新政詔令，涵蓋了行政、教育、法律、經濟、工技、軍事、警察制度等方面。1900(光緒 26)年，義和團之亂，各國為維護京師治安，乃有「安民公所」的設立，義和團之亂平定之後，「安民公所」改制為「工巡局」，即為中國現代警政的開始。

費正清指出，1900 年外國軍隊佔領北京的時候，在日本提議下按日本和歐洲範本設立了一所警察學校，招收的學生多為八旗軍，以後這些穿制服支薪水的警員就成為新型的公務員。袁世凱隨即把警察系統推廣到各大都市。而將「即便已經淡化了，喜好給人訓話、管閒事、調解說和的儒家心態激發了有效的警察工作」。至於，扈從主義(clientelism)和慣例的舞弊，則亦在所難免。⁴

因此，中國現代警察的引進，主要是因為清王朝受到列強侵擾，地方治安敗壞的問題，同時，亦受到租界各國所實行警察制度的影響，希望能「習夷之長以制夷」，巡警為內政之要，巡警之設，成為推動自強運動的重要改革項目之一。1901 年 1 月 29 日(光緒 26 年 12 月 10 日)慈禧以德宗的名義宣布變法，在改革官制的新政中，就有仿效各國樞密院制設立政務處，廢總理衙門改稱外務部，並裁汰綠營改練巡警營。⁵

換言之，溯自袁世凱從 1901(光緒 27)年 10 月擔任直隸總督兼北洋大臣以後，即仿照西洋警察制度，從事巡警章程的制定，並於保定省城創設警務總局一所、分局五所，嗣又設警務學堂一所。⁶1902 年 4 月聘請日本警視廳景觀三浦喜傳為警務顧問，擬訂「保定警務局暫行條例」。於是袁世凱在創辦保定巡警之後，又於天津、海口等重要港口籌辦巡警。時值義和團事件之後，各國與清政府議約，復有距天津 20 華里，中國不能駐兵之議，惟巡警不在此限，袁世凱遂派巡警留駐天津，是為南段巡警局。至於分駐西沽、塘沽、山海關、秦皇島、北沽等地，是為北段巡警局。同時，為了加強巡警勤務，另外設置馬隊巡警、消防巡警，以及小汽船巡查海河。9 月，清政府通令各省仿照直隸巡警制度。並為了培養警政人才，在天津開辦警務學堂一所，調訓基層警察人員。⁷

1903(光緒 29)年，合併保定巡警學堂，易名為北洋巡警學堂，以及要求直隸所屬州、縣設立巡警傳習所。⁸次年，又將北洋巡警學堂改名為北洋高等巡警學

³ Michael Gasster 原著，古偉瀛節譯，〈中國政治現代化運動中的改革與革命〉，引自：金耀基等著，《中國現代化的歷程》，(台北：時報，1990 年 11 月)，頁 236。

⁴ John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002 年 3 月)，頁 310。

⁵ 陳添壽，〈台灣傳統治安與產業發展的歷史變遷〉，原發表於 2008 年 5 月 27 日中央警察大學通識教育中心所舉辦的《警察通識與專業學術研討會》，收錄：陳添壽、蔡泰山，《台灣經濟發展史》，(台北：蘭臺，2009 年 2 月)，頁 501。

⁶ 參閱：「奏為仿照西法創設保定警務局並添設警務學堂以資練習摺」，收錄：曾榮汾，《中國近代警察史料初編》，(桃園：中央警官學校，1989 年 12 月)，頁 1。

⁷ 參閱：「奏為天津等地籌辦巡警摺」，收錄：曾榮汾，《中國近代警察史料初編》，(桃園：中央警官學校，1989 年 12 月)，頁 2~4。

⁸ 參閱：「北洋巡警學堂推廣重訂章程」、「北洋巡警學堂編譯處章程」、「北洋巡警學堂附外省咨送附學章程」、「北洋巡警學堂附本省申送附學章程」，收錄：曾榮汾，《中國近代警察史料初編》，

堂。1905(光緒 31)年 8 月，發生革命黨人吳樾謀炸五大臣出國考察憲政的恐怖事件，遂在袁世凱提議之下，於同年 9 月正式創設巡警部，接收工巡局所有業務，內設警政司、警法司、警保司、警務司、警學司、機務所等單位，下轄內城巡警總廳、外城巡警總廳、內城預審廳、外城預審廳、高等巡警學堂、京師習藝所、路工局、消防隊、協巡營、探訪隊、稽查處等單位，加強維護治安工作，並在 1906 年 7 月的官制議定項目中普設巡警。⁹

1906 年 11 月清政府衡諸各國官制，以部會中單獨以警部成立的部會很少，而不設立內政(務)部會的國家卻沒有。因為，在業務範圍上，內政業務可以涵蓋警察業務，而警察業務不能完全包括內政業務，遂將巡警部改稱民政部。內設警政司、衛生司、營繕司、疆理司、民治司、參議廳、承政廳等單位，並由警政司主管全國警察事宜。民政部下轄內城巡警總廳、外城巡警總廳、內城預審廳、外城預審廳、京師習藝所、工巡捐總局、路工處、緝探總局、消防隊、高等巡警學堂等機構。1907 年清政府改革地方政府組織，根據「直省巡警道官制細則」規定，在各省增設巡警道，負責全省的警政。¹⁰

1911 年 5 月 8 日(宣統 3 年 4 月 10 日)開始實施內閣制的奕劻內閣閣員，由善耆出任民政大臣。而在袁世凱出任清朝內閣總理大臣期間，特命趙秉鈞¹¹為民政部大臣，成為袁世凱逼宮的重要幫手。換言之，從辛丑以至宣統退位期間，清政府預備立憲宣布，為了整頓戶籍，清查各地人口，便利於憲政的實施，清政府積極將警務列為分年應辦新政之一，勒令全國督撫定期實施，而警察機關及警察學校、巡警教練所等在全國各大城市紛紛出現，蔚為一大特色。¹²

參、政黨國會競爭與警政奠基期(1912~1914)

一、臨時政府時期國會與政黨的競爭

這一階段的警政工作的影響因素，主要權力核心凸顯在國會運作和政黨的鬥爭情境。1911 年 10 月 10 日由孫中山領導的同盟會在武昌起義，隨著辛亥革命的勝利，重要各省紛紛響應，先後宣布脫離清王朝統治，除了直隸、河南、山東、

(桃園：中央警官學校，1989 年 12 月)，頁 13~20。

⁹ 參閱：韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月)，頁 62。

¹⁰ 韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月)，頁 74；參閱：「奏請改設巡警勸業兩道摺」，收錄：曾榮汾，《中國近代警察史料初編》，(桃園：中央警官學校，1989 年 12 月)，頁 9。

¹¹ 趙秉鈞是袁世凱河南同鄉，清末曾任後補縣丞、直隸保甲局總辦兼統巡防營，以善於緝捕名揚官場，1903 年投入袁世凱幕下，是清末新政中袁世凱在直隸推行警政工作的重要人物，先後出任天津南段警務局局長、天津巡警道，直隸警政被清廷視為楷模，後來清政府依照袁世凱的建議在中央設巡警部，由徐世昌任大臣，毓朗、趙秉鈞為侍郎。徐和趙都是袁的僚屬，清王朝的警政大權落入袁世凱之手。參閱：韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月)，頁 309。

¹² 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警大，2000 年 9 月)，頁 61~62。

東三省尚受清政府的支配之外，革命軍已「三分天下有其二」了¹³。所以，到了當年 11 月底，清政府包括警察組織在內的國家機關幾乎喪盡機能。12 月 3 日通過「臨時政府組織大綱」，29 日由 17 省代表選舉孫中山為臨時大總統，並設置臨時參議院，31 日通過孫中山的提議，臨時政府大綱原為總統制，改為內閣制，增置副總統。

1912 年元月 1 日孫中山在南京宣誓就職，宣布中華民國成立；次日，臨時參議院因孫中山的要求，復將內閣制改為總統制。¹⁴元月 3 日代表團選舉黎元洪為副總統，孫大總統依照「臨時政府組織大綱」與「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」，提出各部總長人選，經代表團同意後任命。計有陸軍、海軍、司法、財政、外交、內務、教育、實業、交通等九部的總長、次長名單獲得通過，各總長實際在南京負責的僅陸軍總長黃興、外交總長王寵惠、教育總長蔡元培，其餘各部總長全由次長代理。

此一混合內閣，在結構上總長也只有黃興、王寵惠、蔡元培等三人為同盟會員，其餘皆為清廷舊吏，及立憲派人士的新近贊同革命者，惟次長則皆為革命黨人。¹⁵當時的內務總長是程德全則臥病於租借區內，主要負責督導警政工作的責任完全落在次長居正的身上。¹⁶28 日臨時參議院成立，29 日林森當選為議長。和同盟會抗衡的立憲派，步調亦不齊一，大致可分為國外與國內兩股勢力。前者由康有為、梁啟超領導，後者以張騫、湯化龍、孫洪伊、譚延闓為中堅。1912 年 1 月原屬同盟會的章太炎與張騫等組成「中華民國聯合會」，繼更名「統一黨」，5 月再與孫武的「民社」合併為「共和黨」，其影響力在大小政黨林立態勢下，僅次於同盟會。¹⁷而同盟會的武昌、上海革命黨人亦已壁壘分明，上海方面以正統自居，武昌方面以首義功高，而在中央機關未占有重要職位者，忿忿不平，遇事立異。¹⁸

孫中山擔任臨時大總統只有三個月，何況他鑒於袁世凱通過上海南北議和的運用，並嗾使其部下將領對清廷實行脅迫，終於逼致清朝皇帝退位，袁世凱亦宣佈擁護共和政體。於是孫中山實踐諾言，2 月 12 日在宣統皇帝宣佈退位的次日，即向臨時參議院辭掉臨時大總統，並推薦袁世凱，臨時參議院遂於 2 月 15 日選舉袁世凱為第二任臨時大總統，孫中山於 4 月 1 日解職。

孫中山的臨時總統任期雖短，但臨時政府時代的主要基調有三：第一，對外主張在求中國國際地位的平等，與世界各國平等來往；第二，對內主張不得以嫌

¹³李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971 年 10 月)，頁 305。

¹⁴郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 418。

¹⁵李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965 年 11 月)，頁 195~196。

¹⁶程德全原任江蘇巡撫，於南京未被革命軍攻破時，舉旗投入革命軍陣容。參閱：傅啓學，《國父孫中山先生傳》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1968 年 2 月)，頁 272；李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965 年 11 月)，頁 196。。

¹⁷郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 427~428。

¹⁸郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 418。

疑逮捕曾在清朝為官的人員、禁止仇殺保皇黨人、布告消融種族意見、明令不准刑訊、通令全國禁絕鴉片、禁止買賣人口、通令剪辮、嚴禁女子纏足惡習、解放受歧視人民、禁絕販賣豬仔、保護華僑、革除前清官廳「大人老爺」之稱呼、慎重農事、重視詮選、倡導法治、尊崇學術、並重視輿情與民意；第三，對反對派的容忍，豎立民主政治的規範，表現崇法務實與負責創新的政治風氣。¹⁹可惜希望推動現代民主政治的南京臨時政府，只有短短三個月的時間不得不於焉結束。

這階段的同盟會在南京臨時政府成立後，其本部也遷往南京，並於 1 月 22 日舉行首次會員大會，改為公開之政黨；同時為便於與袁世凱聯好，曾有推汪精衛為總理之議，未成事實，仍由孫中山當選為總理，黃興、黎元洪為協理。凡此皆可見同盟會的妥協性。²⁰當臨時政府於 4 月 9 日遷往北京後，同盟會本部亦於 4 月 25 日遷往北京，另設同盟會本部機關於上海。實則孫中山、黃興及主要同盟會幹部皆在上海，上海機關乃被視為同盟會的權力中心。²¹

由於立憲派、北洋派擁護袁世凱，革命黨有意讓位給袁世凱，加上國際輿論的支持袁世凱。在這種氛圍之下，1912 年 2 月 12 日清政府不得不退位，於是 13 日孫中山兌現承諾向臨時參議院提出辭職，15 日臨時參議院選舉袁世凱為中華民國第二任臨時大總統，仍選舉黎元洪擔任副總統，袁世凱不等正式受命，即改稱「新舉臨時大總統」，似要突顯其職位先經清朝皇帝委任，北方推戴，再由民國臨時參議院予以追認。²²此後，袁世凱藉北京連續發生重大維安事件為由不願南下接任，復以外交團屢屢出言袁世凱不可離開北方。3 月 8 日袁世凱在北京舉行臨時大總統就職典禮，幾經折衷，10 日臨時參議院通過唐紹儀為內閣總理的任命案，11 日公佈中華民國臨時約法。該法共有七章五十六條，其中第二章規定人民的自由權利，第三章將參議院職權擴大，第四章將總統職權縮小，改為內閣制，但在第三章內，仍賦予總統覆議的權利。所以臨時約法的政治制度，與法國的內閣制不同，實際言之，是總統制和內閣制的混合制度。²³

(一)「政黨內閣」與「內閣政黨」之爭

依據「臨時約法」，29 日唐紹儀在南京臨時參議院發表政見，提出內閣各部總長人選，計外交、內務、財政、陸軍、海軍、教育、司法、農林、工商、交通等 10 部總長人選，除了交通部總長未獲通過，改由唐總理自兼交通總長之外，其餘 9 部總長人選皆獲得通過，主管警政工作的內務總長由袁世凱的親信趙秉鈞出任。由於唐紹儀是在加入同盟會之後，才出線籌組內閣，遂有「同盟會內閣」，亦因宋教仁強力主張「政黨內閣」，而有「唐宋內閣」之稱。

所以，自開國務會議以來，內務總長趙秉鈞迄未出席，財政總長熊希齡自統

¹⁹參閱：傅啓學，《國父孫中山先生傳》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1968 年 2 月)，頁 275-279；中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 56。

²⁰郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 427。

²¹中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 61。

²²郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 423。

²³傅啓學，《國父孫中山先生傳》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1968 年 2 月)，頁 289-290。

一黨合併為共和黨²⁴後，在國務會議中，處處對同盟會採取敵視態度，加以袁世凱系各總長均同情於熊氏，儘管共和黨閣員僅有一人，而卻在國務院中足以與同盟會相抗衡。同盟會主張劃清總統與國務院權限，共和黨則欲事事請命於總統。²⁵4月1日孫中山宣布解除臨時大總統職務，4月5日臨時參議會議決臨時政府遷往北京，於是參議員及臨時政府人員相繼北上，南北政權取得有名無實的統一，雖說共和體制誕生，政黨政治肇始，卻也是袁世凱與革命黨人之間激烈鬥爭進入一個新的階段。²⁶

唐紹儀內閣為解決經濟上的問題，首先必須向列強進行所謂「善後大借款」，以供解散南北軍隊，以及革命軍時期應付的政費。²⁷內閣瓦解後，6月29日參議會同意非黨人士外交出身的陸徵祥²⁸組織內閣，惟陸氏在參議院發表國政時，用「開菜單、做生日」等語比喻國家設施，始終未涉大政方針，導致所提部份內閣名單未通過，7月26日再提第二次內閣名單雖獲通過，但參議院認係受要脅的結果，非出於參議院之本意，故27日參議院復有彈劾陸總理失職案。陸氏因之稱病不理政務，袁氏遂以內務總長趙秉鈞代理總理職務。²⁹

黃興鑒於情勢因而提出內閣應為「內閣政黨」的主張，孫中山為打開僵局，八月下旬遂與黃興相繼北上，與袁世凱會談。9月25日袁世凱發表八大政綱，謂係與孫、黃及黎元洪的共同協議，包括開放門戶，引進外資，興辦鐵路、礦產，建置鋼鐵工廠，提倡國民實業，軍事、外交、財政、司法、交通採取中央集權主義，其他採取地方分權主義，竭力調和黨見，維持秩序，早日獲得各國承認與借款。³⁰同日，趙秉鈞受命組閣，同時加入國民黨，黃興乘勢遊說各總長一律加入國民黨，致使原先由宋教仁主導的「政黨內閣」制主張，一變而為「內閣政黨」制的體制。³¹換言之，南京留守黃興，望高權重，有第二總統之稱。袁以整頓軍務為名，命各省裁兵，黎元洪承袁世凱意旨，主張軍務與民政分為二途，同盟會的都督力言不可。³²但趙秉鈞及其多數閣員本都是袁世凱的私黨，乾脆就將國務

²⁴1912年5月5日以章炳麟、張騫領導之統一黨，與黎元洪領導之民社為核心，更合併就日保皇黨人徐勤領導之國民黨，清季資政院憲友之支派范源濂領導之國民協進會，及清季立憲派之民國公會三政黨，改組為共和黨。選舉黎元洪為理事長，張騫、章炳麟、程德全為理事，林長民、湯化龍、范源濂等為幹事。提出超然內閣主張，以有別於同盟會所主張的政黨內閣政治。參閱：李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁217。

²⁵李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁215。

²⁶薛君度著，楊慎之譯，《黃興與中國革命》，（香港：未註明出版社，1980年9月），頁115。

²⁷顏惠慶原著，姚崧齡譯，《顏惠慶自傳》，（台北：傳記文學社，1973年9月），頁76。

²⁸陸徵祥體弱，加上當時的出面組閣，猶如是在「買辦外交家」裡面，選出一位「馴順如羊」，正合袁世凱的脾胃。參閱：李劍農，《中國近百年政治史》，（台北：商務，1971年10月），頁376；顏惠慶原著，姚崧齡譯，《顏惠慶自傳》，（台北：傳記文學社，1973年9月），頁74。

²⁹李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁221。

³⁰郭廷以，《近代中國史綱》，（香港：中文大學，1980年），頁430。

³¹參閱：李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁224。

³²郭廷以，《近代中國史綱》，（香港：中文大學，1980年），頁429。

會議移往總統府召開，由袁氏主持，這乃民初政局的一大怪現象。

(二)國民黨與進步黨之爭

根據「臨時約法」規定，自約法實施十月之內，成立國會、制定憲法、選舉正式總統。惟因民國建國後，人民有集會結社的自由，同盟會在臨時參議院已面臨反對黨的挑戰，宋教仁提出擴展組織大黨計畫，於是同盟會結合了統一共和黨、國民公黨、國民共進會、共和實進會等五個政黨，於8月25日在北京正式組成國民黨，其組織領導採取理事制，理事互選孫中山為理事長，並將國民黨的屬性定位為普通政黨，其宗旨為鞏固共和，實行平民政治。然而，這階段因為孫中山的重心在北方考察建設，不能長駐北京，遂委託宋教仁代行理事長職務。所以，國民黨成立後，宋教仁已實際上承擔領袖的責任。³³

1913年2月國會選舉結果，國民黨大獲全勝，卻無法轉變袁世凱的封建與獨裁思想，導致3月20日宋教仁被刺斃，經搜得證據，知為袁世凱及趙秉鈞所主使。³⁴4月8日參眾兩院同時開議，原參議院解散，國家最高立法權正式移交國會，4月28日選出民主黨的湯化龍為議長、共和黨的陳國祥為副議長。國會開議後，內閣總理趙秉鈞因涉嫌「宋案」遭杯葛。5月29日由共和黨、民主黨、統一黨組成的進步黨成立於北京，選舉黎元洪為理事長，梁啟超、張謇、湯化龍等為理事，馮國璋、熊希齡、程德全等為名譽理事，其中頗多國民黨跨黨份子，而梁啟超是實際黨魁，主張主權在國家，中央政府應強而有利，而有別於國民黨主張主權在人民，採取議會政治，地方分權，希望形成進步黨與國民黨的政黨競爭政治。³⁵

7月初，嗣因「對外借款案」引爆程序爭議，袁世凱為緩和情勢，准內閣總理趙秉鈞、財政部長周學熙辭職。³⁶8月28日由進步黨的熊希齡受任組閣，自稱「一流人才內閣」，惟真正能與熊氏攜手者僅本意要做財政總長的司法總長梁啟超一人而已。³⁷更荒唐的是當時的內務總長為朱啟鈐由交通總長轉任，且在熊希齡未到職之前，袁世凱已替他選定。³⁸10月6日袁世凱被選為正式大總統，10日就職，並宣誓願竭其能力，發揚共和之精神，掃除專制瑕穢，謹守憲法，依國民之願望，引領國家達到安全強固的境域，但袁世凱自得政權，雖有雄才之資，但不明白民主共和為何義，亦不知「主權在民」的本旨，只想集權力於一身，建立獨裁政治，因而對約法的內閣制蓄意破壞。³⁹15日即下令通緝孫中山及二次革

³³傅啟學，《國父孫中山先生傳》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1968年2月)，頁300。

³⁴李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁382~389；吳相湘，《宋教仁——中國民主憲政的先驅》，(台北：傳記文學社，1971年5月)，頁223~224。

³⁵參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁429。

³⁶其實早在「宋案」發生後，趙秉鈞因涉主使之嫌，稱病不視事，陸軍總長段祺瑞代理內閣總理職務達兩月之久。

³⁷熊希齡的任命是在7月31日，當時他還是在擔任熱河都統的任內，三推三讓，不肯來京就任，得梁啟超再三催促，然後來京。參閱：李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁402。

³⁸朱啟鈐曾任知縣、譯學館監督、津浦鐵路總辦，1912年7月至1913年9月任交通總長。

³⁹鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1965年10月)，頁970；中國國民黨黨史會，《至公

命首要人物，11月4日下令解散國民黨，並撤銷國民黨籍國會議員。孫中山的討伐袁世凱行動也正式宣告失敗。

(三) 帝制與共和之爭

1914年1月10日袁世凱下令宣佈停止參眾兩院議員職務，實行解散國會，此項解散國會命令還是由內閣總理熊希齡副署，進步黨人和國民黨人竟遭受同樣的命運。⁴⁰不惟革命黨沒有政治活動的餘地，而連所謂「立憲黨名流」的自身也失去了政治活動的機會，梁啟超的居進步黨領袖地位更遭時人所怪罪，此後政黨之鬥爭暫息，而帝制醞釀已起。⁴¹5月1日袁世凱公佈「新約法」，廢除國務院，設「政事堂」於總統府，以徐世昌為國務卿，總統為海陸軍大元帥，又置將軍府，裁撤各省督都，分別授以「將軍」，督導軍務，作為中央的臨時派遣官。地方行政採取省、道、縣三級制，改民政長為「按察使」，道稱道尹，縣則稱知事。5月24日組織參政院，院長為副總統黎元洪，12月28日由參政院通過修正1913年所公佈的總統選舉法。總統任期由五年延至十年，期滿參政院得議決由總統連任，如須改選，現任總統得推薦三個人為候選人，現總統亦可繼續當選。總統選舉會由參政及立法院議員各五十名組成。袁世凱不啻為終身獨裁元首，並可指定繼承人，與皇帝毫無二樣。⁴²

檢視這階段的政經變遷，不但革命黨人亦多缺乏民主政治運用的藝術與經驗，僅有理想與熱誠，舉措往往不切實際。立憲派之病與革命黨畧同。革命期間，一度與革命黨人攜手，不久又分道揚鑣，轉而依附實力派的袁世凱。袁世凱昧於時勢，以舊政權的繼承者自居，一意圖謀鞏固地位，擴張權力，予智自雄，排除異己，不明共和為何事。對於革命黨人，先之以欺弄，終之以摧殘。曾為效命的立憲派，同遭遺棄，民國僅存虛名。⁴³無奈，中國喪失了第一次帝制轉型民主體制的契機，民初政黨政治的實驗終告徹底失敗。⁴⁴

二、警政奠基期

國會與政黨的權力競爭，直接衝擊到警政發展的是在當時中央政府，將民政部的組織名稱改為內務部，而當時的警政組織，主要分為中央警察機關及首都與地方警察機關的兩大體系。

(一) 中央警察機關

內務部在總長、次長之下，設承政廳、警務局、民治局、土木局、禮教局、

至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁73。

⁴⁰傅啟學，《國父孫中山先生傳》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1968年2月)，頁332。

⁴¹參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁255。

⁴²參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁438。

⁴³郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁427。

⁴⁴民國初期政黨變化圖，詳細可參閱：李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁367；李守孔，〈民初之國會與黨爭〉，錄自：《中國現代史叢刊5》，(台北：文星書店，1964年11月)，頁81~212。

衛生局、疆理局，分掌部內各項業務。警務局之下設四個科，第一科負責掌管組織、編制、預算和獎懲等業務；第二科負責掌管集會、結社、出版和新聞雜誌等業務；第三科負責掌管行政警察和消防等業務；第四科負責掌管警察教育業務。每科設科長 1 人、一等科員 2 人、二等科員 2 人、三等科員 5 人，承局長或科長之命辦理本科業務。此外，警務局設有錄事 4 人，承辦紀錄、繕寫等業務。⁴⁵

(二)首都與地方警察機關

當時南京係臨時首都，其警察機關，主要是採取巡警和衛戍交互運作的雙軌制。維護治安的工作仍延續晚清時期就已成立的江寧巡警路工總局負責，下轄各區的巡警署。此外，根據「南京衛戍條例」規定，直屬於臨時大總統的南京衛戍總督府也負有維持地方治安及秩序的職責，其下設有 3 個衛戍分區，該分區在執行勤務時，有權直接指揮鄰近警察和憲兵，遇有歹徒犯罪時，有權逕行逮捕，在緊急狀況下，可就地依法處置，若是事態擴大或嚴重時，有權直接與軍方聯繫，請予支援。⁴⁶由於當時首都的混亂局勢，孫中山為有效控制治安，保障居民生命財產的安全，江寧巡警路工總局經常會同衛戍總督府採取加強整頓治安的任務。

所以，衛戍總督府也特別設立稽查所，專門負責檢查過往行李、旅館業和僧道寺院的安全管理；同時，整頓軍隊紀律，約束士兵行爲，陸軍部更發佈「軍律十二條」，實施從嚴治軍政策。

至於地方警察機關，由於南京臨時政府的成立匆促，並未及統一警察制度。所以，分別有實施內務與警政合一制的在省軍政府之下設立負責全省警察工作的內務部，以及實施內務與警政分立制的在軍政府之下分別成立民政與警政單位。1912 年 2 月，未避免中央與地方在名稱上的混淆，中央才下令要求各省所設的「部」改爲「司」。至於縣級單位的警察機關名稱更爲複雜，有稱「民政部」者，亦有稱「警務科」者，名稱與職權不一，也凸顯當時政治局面實際仍未能獲得實質上的統一。

臨時政府鑒於內治機關首重警政，欲求整頓，尤須以改良警察教育，培養警察人才爲前提，中央於是在內務部成立三年制的警務學校，以培養專業的高層警官爲主，並附設巡警教練所，教育爲因應特殊需要所訓練的一般巡警，每期兩個月；在首都各區的警察教育則以透過巡警傳習所的方式進行；在各省的警察教育則要求參照中央警務學校及其教練所的教育方向，配合各地實際需求，籌辦基層的巡警教育單位，來加強基層警員的訓練工作。

肆、南北分裂政府與警政混亂期(1915~1928)

1914 年 1 月 10 日袁世凱下令停止參眾兩院議員職務，實行解散國會。然而，袁世凱的敗亡，中華民國雖倖免淪喪，而其所遺留的制度，卻因袁世凱體系政客及北洋軍閥仍操縱中國的政權而混亂。初則黎元洪、段祺瑞之衝突，遭致國會之

⁴⁵參閱韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月)，頁 294~295。

⁴⁶參閱：韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月)，頁 295-296。

再解散，張勳趁機發動復辟；繼而直系與皖系、直系與奉系之間⁴⁷的相互火拼，促成軍閥之內鬩，導致政局更加動盪不安。⁴⁸

一、南方政府與北方政府的對峙

1916年元旦袁世凱稱帝為洪憲元年，除了遭致蔡鍔領導的護國軍起兵極力反對，以及外交棘手萬分之外，加上段祺瑞、馮國璋等北洋將領的不表支持，22日乃正式取消帝制。同日，任徐世昌為國務卿，段祺瑞為參謀總長，仍保持其總統職位。4月22日袁氏見當時情勢難為，准徐世昌辭職，改任段祺瑞組織內閣。6月6日袁世凱死於北京，段祺瑞依「新約法」宣告以副總統黎元洪代行中華民國之職權，翌日黎元洪就職於北京，8月1日任段祺瑞為總理，10月30日國會補選馮國璋為副總統。⁴⁹這時改將軍為督軍，巡按使為省長。顧名思義，省長應為一省最高行政長官，其實不足輕重，依然有同督軍的隸屬。從此中國軍閥名聞於世，督軍成了軍閥的代表，出身於北洋軍的特別多，人稱北洋軍閥。⁵⁰所以，帝制與反帝制戰爭的副產物，就是產生許多南北小軍閥，以及護法運動中北洋軍閥的分裂與西南軍閥的離合。⁵¹

(一)南方政府的護法運動

自1917年廣州護法軍政府成立，至1923年孫中山重返廣州設立大本營，中國從此分裂，除了南北兩個政府外，各軍閥各自為政。亦即南北之戰，主要因西南各省軍人⁵²目的僅在把持地盤，防止北洋軍閥勢力的侵入，而實際上並無護法的誠意，加上國民黨內陳炯明的叛變，孫中山往來滬、粵，進行蹉跎，終難大有成就。迨曹錕賄選，國會已失去價值，革命的宗旨不能不調整策略。⁵³

因此，南方政府溯自廣州國會非常會議通過「中華民國軍政府組織大綱」。內容共有十三條：第一條，中華民國為戡定恢復臨時約法。特組織中華民國軍政府。第二條，軍政府設大元帥一人。均由國會非常會議選舉之。以得票過投票總數之半者為當選。第三條，臨時約法之效力。未完全恢復以前。由大元帥行之。第四條，大元帥對外代表中華民國。第五條，大元帥有事故不能視事時，由首選出之元帥代行職權。第六條，元帥協助大元帥。籌商政務。元帥得兼其他職務。第七條，軍政府設立各部如下。一、外交部。二、內政部。三、財政部。四、陸軍部。五、海軍部。六、交通部。第八條，各部設總長一人。由國會非常會議分

⁴⁷北洋軍閥主要代表：直系以馮國璋為首，馮國璋直隸人；皖系以段祺瑞為首，段祺瑞安徽人；奉系是以張作霖為首，張作霖東北人。

⁴⁸參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁286。

⁴⁹參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁272~284。

⁵⁰郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁463。

⁵¹李劍農，《中國百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁467~474。

⁵²南方各省督軍主要代表：唐繼堯控有雲南，視四川、貴州為附庸，是為滇系；陸榮廷於廣西之外兼有廣東，是為桂系。

⁵³參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁286。

別選出。咨請大元帥特任之。第九條，各總長輔助大元帥執行職務。第十條，元帥府及各部之組織。以條例訂之。第十一條，軍政府設都督若干員。以各省都軍贊助軍政府者任之。凡有舉全省兵力。宣佈與非法政府斷絕關係者。依前項之規定。第十二條，本大綱至臨時約法之效力完全恢復。國會及大總統之職權完全行使時廢止。第十三條，本大綱自宣佈之日施行。⁵⁴

9月1日選舉孫中山為中華民國軍政府陸海軍大元帥，元帥分別由陸榮廷、唐繼堯當選。唐紹儀當選財政部總長、伍廷芳當選外交部總長、孫洪伊當選內務部總長、張開儒當選陸軍部總長、程璧光當選海軍部總長、胡漢民當選交通部總長。共同宣言戡定北方亂局，恢復民初約法，進行護法戰爭。18日，軍政府以對德宣戰案，諮詢國會後，發出對德宣戰之佈告。⁵⁵但陸榮廷與唐繼堯於軍政府成立之初，即不就任元帥職，對段祺瑞雖反對，對馮國璋仍奉為大總統。屢屢欲犧牲護法以議和，礙於軍政府護法主張之力，有意另組織各省聯合會以抗軍政府，又苦毫無根據，至是乃由政學會聯合吳景濂，擬以非常國會改組軍政府將元帥制改為總裁制。1918年5月4日孫中山乃向非常國會辭去大元帥職。⁵⁶

1919年5月4日北京學生發動了「內除國賊、外爭主權」的「五四運動」⁵⁷，大大刺激了1919年10月10日中華革命黨改名中國國民黨。1921年1月國會在廣州復會，林森當選議長，國會決議改軍政府為中華民國政府，並選舉孫中山為大總統，時政府各部之組織人員如下：外交部長伍廷芳、財政部長伍廷芳兼、司法部長徐謙、陸軍部長陳炯明、內政部長陳炯明兼、海軍部長湯廷光，秘書長馬君武。⁵⁸而1922年6月的陳炯明叛變，1923年2月，孫中山重回廣州，改稱大元帥，不再言護法。⁵⁹當時大本營的組織結構分四部二局一庫，重要人員為外交部伍朝樞、內政部譚延闓、財政部廖仲凱、建設部鄧澤如、法制局古應芬、審計局劉紀文、金庫林雲陔。⁶⁰

(二)國民黨的「聯俄容共」策略

孫中山衡諸當時南北政府情勢，以及在聯美、聯日、聯英的各種試探策略遭遇拒絕之後，蘇俄於1920年宣布放棄其在帝俄時代與中國訂立之一切不平等條約，放棄中東鐵路，退出外蒙，當時中國國民黨對於蘇俄之友好態度，遂寄予無窮之希望。⁶¹因此，加速了孫中山改革黨務的決心，最後才有1923年1月26日孫中山與蘇俄代表越飛(Adolph Joffe)的「聯俄容共」宣言，以及1923年10月蘇俄政治顧問鮑羅廷(Michael Markowich Borodin)來廣州，協助孫中山從事改組中

⁵⁴鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1976年10月)，頁1014~1015。

⁵⁵鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1976年10月)，頁1015~1017。

⁵⁶鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1976年10月)，頁1025。

⁵⁷蔡元培，《蔡元培全集》，(台南：王家出版社，1968年2月)，頁352~353；參閱：曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，(台北：傳記文學社，1972年3月)，頁151~158。

⁵⁸秘書長馬君武任職不久，轉任廣西省長，秘書長一職旋由謝持繼任。參閱：鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1976年10月)，頁1035。

⁵⁹郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁499。

⁶⁰鄒魯，《中國國民黨史稿》，(台北：商務，1976年10月)，頁1079。

⁶¹桂崇基英文原著，沈世平譯，《中國國民黨與中國共產黨》，(台北：中華，1972年2月)，頁2~5。

國國民黨。⁶²

1924年1月20日至30日中國國民黨在廣州廣東高等師範學校舉行第一次全國代表大會，除了通過「紀律問題」及「海關問題」案之外，在黨的結構上採取「蘇維埃列寧式」的黨國組織型態，中央執行委員會變成主要的政治權力核心，並設立「中國國民黨陸軍軍官學校」，令蔣介石為校長、廖仲愷為黨代表，權力與校長並行，這種組織後來擴充到軍隊的各級，是一支屬於政黨的軍隊，此後更加入一部份原來的粵軍成為「國民革命軍」中的第一軍。⁶³甚至於設立中央黨務學校以訓練黨的幹部，從事黨務的工作。⁶⁴

同時，在政府重要部門的官員職位也由中執會選任，黨內的情報新聞、社會事務、海外事務、組織工作等相關黨務部門都直接涉入在中央政府內部運作，雖然形式上隸屬國民黨而不隸屬政府，但黨與政的組織與運作已結合為一體，特別是1924年4月發生孫大元帥因廣州大理院院長趙士北主張司法無黨，違反「以黨治國」主張為由，將趙免職事件。⁶⁵

1924年9月18日改組後的中國國民黨誓師北伐，11月12日孫中山離開廣州北上，積極為召開國民會議及廢除不平等條約而奔走，卻不幸於1925年3月12日在北京過逝。7月1日南方政府順勢將擬原本就要改組的大本營(大元帥政府)改組成國民政府，在廣州成立。孫中山過世後，國民黨內的反共派與親共派的衝突愈烈。8月20日現職國民黨中央執行委員兼工人部部長、國民政府委員兼財政部長的廖仲愷與國民政府監察委員兼宣傳員傳習所所長的陳秋霖被槍擊致死。而胡漢民之弟胡毅生反共最激烈，涉有重嫌，鮑羅廷指胡漢民預謀，致胡漢民被禁於黃埔。⁶⁶

11月國民黨第一屆中央執委員林森、鄒魯等，及監察委員謝持、張繼等委員，鑒於廣州中央黨部及國民政府被共黨所把持，不能行使職權，並洞悉第三國際的陰謀，乃改在北京西山碧雲寺舉行會議，並決議：取消共產黨在國民黨的黨籍；鮑羅廷顧問解雇；開除汪精衛、李大釗等人黨籍等案。西山會議派乃自設中央黨部於上海，國民黨正式分裂。

鮑羅廷、汪精衛把持的廣州中央黨部以西山會議不足法定人數，乃於1926年1月1日至19日在廣州舉行第二次全國代表大會，新當選的中央執行委員計60人，汪精衛系統占20人、中共占14人，中央常務委員9人，汪精衛系統與中共各占3人，中央黨部各單位負責人亦多為汪精衛系統與中共份子。⁶⁷大會除了在經濟政策上通過「改善士兵經濟生活案」之外，重要結果是以汪精衛為國民革命軍總黨代表，陳公博擔任政治訓練部主任兼軍法委員會主席，周恩來、李富

⁶² 蔣永敬，《鮑羅廷與武漢政權》，(台北：傳記文學社，1972年3月)，頁1~5。

⁶³ 李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁640。

⁶⁴ 蔡元培，〈中央黨務學校特別區分部成立的意義〉，錄自《蔡元培全集》，(台南：王家出版社，1968年2月)，頁204。

⁶⁵ John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁326；劉紹唐，《民國大事日誌》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁256。

⁶⁶ 郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁559。

⁶⁷ 郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁562。

春、朱克靖分別擔任第一、二、三軍副黨代表，執行黨代表職權。⁶⁸蔣介石則當選中央執行委員並為中央常務委員，開始擔負中央決策的重任。西山會議派亦不甘示弱於3月29日在上海召集第二次全國代表大會，雙方對立更趨表面化。

廣州第二次代表大會閉幕後，蔣介石即準備北伐，但受到蘇俄軍事顧問團團長季山嘉(Kissarka)的反對。5月17日中國國民黨召開二屆二中全会，通過「整理黨務案」，要點為組織國共聯席會議，審定兩黨黨員言論行動，中共對於中共黨員訓令應先交聯席會議通過，中共黨員在國民黨各高級黨部的委員人數不得占三分之一以上，不得充任國民黨中央機關部長，國民黨員不得加入中共。6月1日國民政府任蔣介石為組織部長⁶⁹，5日又任蔣介石為國民革命軍總司令，進行北伐的軍事行動。⁷⁰然而，這也凸顯這階段「以黨治國」體制的運作，重視黨軍制度的建立，而對於國家憲政推展的工作已經不再是主軸了，但「容共」政策，卻從此變為「聯共」了。⁷¹

換言之，中國國民黨組織變成了國民政府官僚體系的一支，致使原來的革命精神與使命逐漸喪失。國民黨早先對地方行政的監督、在軍中進行的政治工作、審判反革命份子的特別刑事法庭也減少，甚至於撤除。而為爭奪上海的控制權，為蔣介石與鮑羅廷、中共決裂的近因，也導致國民黨內部發生「寧漢分裂」事件。1926年12月3日由俄共鮑羅廷(Michael Markowich Borodin)、汪精衛等人士⁷²主導在武漢成立「中國國民黨中央執行委員會暨國民政府委員會臨時聯席會議」，執行所謂「最高職權」，以徐謙為主席。⁷³期以組就一個聯合政權的形式，並以汪精衛為權力核心，繼續容共政策。因此，引發所主張「聯俄、聯共、工農」的「三大政策」與三民主義理論的路線之爭。⁷⁴

幾經折騰，1927年3月10日國民黨二屆三中全会在漢口召開，除依「統一黨的領導機關案」改選常務委員、中央執行委員會各部長，新選軍事委員會委員和國民政府委員外，對於「統一革命勢力案」，議決：中國國民黨與中國共產黨須立時開聯席會議，討論合作辦法；並應第三國際邀請，派代表三人參加共產國際會議，接洽中國革命與世界革命的關係問題，以及其他各案，其目的在使共產黨以公開身分參加政府及民眾運動，而與武漢國民黨左派組織聯合政權，以逐漸

⁶⁸參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁400-402。

⁶⁹陳果夫在〈十五年至十七年間從事黨務工作的回憶〉的這一章節中指出：『五月中旬，第二次中央全會開會，通過「整理黨務案」，五月底閉幕。中央常會為實行「整理黨務案」「共黨之跨黨者不得任本黨部長」的規定，因此推蔣先生兼組織部部長，蔣先生就派我為組織部秘書，前去接收。』參閱：陳果夫，《陳果夫回憶錄》，引自：吳相湘，《陳果夫的一生》，(台北：傳記文學社，1971年10月)，頁97。

⁷⁰中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁106。

⁷¹李劍農，《中國近百年政治史》，(台北：商務，1971年10月)，頁686。

⁷²1926年12月10日左右，鮑羅廷偕同宋慶齡、徐謙、孫科、宋子文、陳友人等在武漢發起。參閱：明報月刊出版社，《張國焘回憶錄》，(香港：明報月刊出版社，未註明出版年月)，頁235-238。

⁷³參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁421-422。

⁷⁴中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁110。

代替國民黨的地位。⁷⁵

面對這一情勢，國民黨中央監察委員吳敬恆、蔡元培等，集會於上海，決議實行「護黨救國運動」，亦即清除黨內的共產份子，故稱「清黨肅共」。⁷⁶4月12日起上海軍警解除共黨控制上海總工會糾察隊武裝，接著南京、江蘇、浙江、安徽、福建、廣東、廣西各地，實施全面清黨。4月15日中央政治會議舉行於南京，同時組織中央黨部及國民政府，18日蔣介石總司令致電國民政府，擁護清黨，以及定都南京，改內務部為內政部，警察廳一律改稱公安局。21日軍事委員會開始在南京辦公，寧、漢儼然形成對峙局面。⁷⁷而南京佔地理優勢，加上蔣介石的聲望已著，有其號召力，一般心裡認為蔣之所在，即國民政府所在，多視南京政府為正統。⁷⁸

鮑羅廷既操縱武漢政權，莫斯科共產國際托洛斯基主張共黨退出國民黨之「左派」組織，另行組織蘇維埃，但史達林以武漢國民黨已在共黨掌握之中，仍堅持共黨與國民黨「左派」繼續合作，採取的是以「國民黨居其名，共產黨居其實」的策略。由於軍人反共，7月15日武漢國民黨「中央執行委員會」議決在一個月內召開第四次中央全體會議，討論「分共」問題。7月27日鮑羅廷及軍事顧問團長嘉倫(General Bliicher)被解雇遣送離武漢回蘇俄，聯俄工作結束，而武漢之「分共」遂告一階段，從此國共兩黨全面破裂。⁷⁹而在武漢「分共」期間，蔣總司令的軍事行動並不是很順利，南京主要領袖李宗仁、白崇禧、李濟琛等為促使武漢與南京順利合一，又擔心南京國民政府有崩潰之虞，於是在8月8日聯名致電汪精衛同意其一個月內召集四中全會之聲明，12日蔣介石宣布辭去總司令之職務。⁸⁰清黨後，南京與西山派雖漸趨接近，仍受抵制。武漢分共後，西山派與汪精衛商定將武漢、南京、上海三個中央黨部合而為一。9月11日三方會於上海，議決共同組成國民黨中央特別委員會，代行中央執行委員會職權，以及組成新國民政府，但基礎自始即不穩固。⁸¹

(三)國民政府的北伐戰爭

1928年1月蔣介石復職，1928年2月2日國民黨二屆四中全會在南京舉行，除了推蔣介石為中央常務委員會、政治委員會主席之外，並通過「集中革命勢力限期完成北伐案」，國民政府令蔣介石任北伐全軍總司令兼第一集團軍總司令、馮玉祥為第二集團軍總司令、閻錫山為第三集團軍總司令，稍後復將李宗仁部隊

⁷⁵參閱：劉紹唐，《民國大事日誌》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁354；李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁423。

⁷⁶參閱：程天放，《程天放早年回憶錄》，(台北：傳記文學社，1968年10月)，頁86。

⁷⁷中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁110；李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁426-427。

⁷⁸郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁575。

⁷⁹李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁434-435。

⁸⁰李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁436。

⁸¹郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁582。

編列第四集團軍，各軍隊依其戰鬥序列，同時出發，以北京政府張作霖為攻擊總目標。6月閻錫山軍隊進入北京、天津，北京政府消滅，國民政府改直隸省為河北省，北京易名北平，不再是中國的首都。1928年12月29日東北全境正式懸掛青天白日旗，國民政府任命張學良為東北邊防司令長官，全國統一。⁸²十餘年來，國民黨蔣介石總司令領導的國民革命成功，與北洋軍閥的鬥爭至此結束。

檢視這階段國民黨的完成軍事北伐行動，但對於工人、農民、青年、商人、婦女的群眾組織的控制也相對地減弱，導致國民黨的黨員數減少，到了1929年的黨員總數不超過55萬人，其中28萬人是軍人，而上海的黨員成份則多為公務員和警察。⁸³換言之，在1925年3月孫中山未去世之前，就已曾數次派遣密使至德國，為廣州政府尋覓科技與軍事顧問。孫中山希望「借德國人才學問，以最快速時間，致中國於富強，此步達到，則以中國全國之力，助德國脫離凡爾賽條約之束縛」。⁸⁴由於德國政府諸多考量，最後當3位飛行教官、7位步兵顧問以及幾位後勤補給專家、警官等在內的德國人抵達中國時，蘇俄的顧問團已經捷足先登了。⁸⁵這也是「容共」的導火線，以後的演變成「聯共」，乃至於「清共」而「剿共」戰爭，就在這個時候早已埋下火種。

特別是1920年代中葉以後，美國對華政策仍然低調，共產國際在華的進展最初受到美國政府的嚴密關切，美國政府也普遍贊同壓制日益膨脹的共產勢力。不過，美國人對於1927年間漢口和南京兩地所爆發的排外事件深感憂心。⁸⁶所以，面對國民革命軍逐步逼近上海，上海工部局董事會的美籍會長費森登(Stirling Fessenden)顧慮到「革命利益」可能會鼓動「群眾暴力」破壞上海租界，於是逕讓蔣介石的部隊自由進出租界，使得蔣氏得以夥同青幫和其他組織發動「四月清共」(April coup)。⁸⁷1928年夏天，宋子文⁸⁸與美國駐華公使在北京會晤，雙方簽訂有關中美關稅的條約，美國同意中國恢復關稅自主，這條約等於在法理上承認國民政府的合法性，美國亦開始與中國談判在華的治外法權。⁸⁹

二、警政混亂期

辛亥革命的結果是袁世凱取代清朝政權，他雖控有中央、北洋軍的防區，然勢力只限於直隸、山東、河南等省。經過二次革命，戰敗了國民黨，他的勢力始

⁸²中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁111-113。

⁸³John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁326。

⁸⁴William Kirby, *German and Republican China* (Stanford: Stanford University Press, 1984), pp.34-35.

⁸⁵Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001年5月)，頁516-518。

⁸⁶1927年2月12日中央政治會議決定：國民政府駐武昌，中央黨部駐漢口。參閱劉紹唐，《民國大事日誌》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁351。

⁸⁷Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001年5月)，頁498。

⁸⁸當時宋子文復掌財政部，而北伐軍事日益進展，軍需亦日益浩繁，各省收復不久，稅收極為短絀。參閱：鄒琳，《鄒琳年譜》，(台北：傳記文學社，1975年3月)，頁55。

⁸⁹Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001年5月)，頁500。

大加擴張，幾盡有東北、華北、華中及華南瀕海諸省。1914年6月23日孫中山在東京成立中華革命黨，被推為總理，為中華革命軍大元帥。大元帥代表中華民國大總統，組織政府，總攬全國政務，這是「以黨治國」的先聲。革命軍同志的宣誓特別強調「實行宗旨、服從命令、盡忠職務、嚴守秘密、誓共生死」，其宗旨為「實行民權、民生主義」，其目的為「推翻專制政府、建設完全民國、啓發人民生業、鞏固國家主權」，其進程序分軍政、訓政、憲政三個時期，而當時的軍政府組織結構，就是在大元帥之下設最高統帥部，稱之「大本營」。⁹⁰

(一)中央警察機關

南方軍政府的「大本營」置機要、參謀、法制三處，外交、內務、陸軍、海軍、財政五部。內務部設置警保司等七個司，各省城置警察總署，其下設警察署、警察分署，其管轄區由總督定之。警察總署置警察總監一人(簡任)，以及薦任警務長、警務醫長、技師，委任警務官、警察醫、巡長、技手、錄事供事等職稱，而警察總監承總督、民政長官命，掌理省城警察、衛生事務，並監督各府縣警政；警察總監對於所管行政事務，得以職權發布命令，或為必要之處分。警察總署設總務、第一、第二、第三、第四科，分掌事務。特別是總務科除了主掌一般總務外，還分掌理關於警察學堂、巡警教練所事項。府知事設警察游擊隊，分布各縣要地，維持安寧秩序；警察游擊隊之編制及每府隊數之分配，由警察總監定之。

91

在袁世凱任民國臨時大總統期間，作為內務總長的趙秉鈞，不久升任國務總理要職，內務總長由朱啓鈞接任。⁹²因此，袁世凱的北京政府強調京師為首善之區，警察有衛民之責，維持治安，防禦危害，在與人民有直接的關係，遂於1913年1月將晚清時期的京師內外城巡警總廳合併為京師警察廳，其首長稱為總監，直屬內務部，廳之下設有：總務處、行政處、司法處、衛生處、消防處，和勤務督察處。其中勤務督察處不行使警察權，只負責對京師警察廳所屬各區屬、隊、所的警察業務進行督察的工作。

(二)首都與地方警察機關

依照1914年8月「京師警察廳官制」的為維持治安得編制警察隊規定，京師警察廳發布「保安警察隊現行編制辦法」，先後成立保安警察第一隊、第二隊、第三隊、第四隊和保安警察馬隊，分駐京師城內外。偵緝大隊則是執行偵察任務，下轄4個分隊，每分隊下轄兩小隊，每小隊有隊兵30人。尤其是偵緝隊賦有特務性質的「探訪業務」，警政的擴權不當容易導致濫權事件的層出不窮。

根據1914年8月所公布的「京師警察廳分區規則」，將20個分區設立警察署，署之下再分警察分駐所與派出所，並將派出所分為「各段巡警派出所」和「馬

⁹⁰中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會學術論著編撰委員會，《國父全集(第一冊)》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁參23~38。

⁹¹中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會學術論著編撰委員會，《國父全集(第一冊)》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁參-67~70。

⁹²參閱：韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，(北京：社會科學文獻出版社，2000年1月)，頁310。

路巡警派出所」兩種不同的基層單位。各段巡警派出所負責巡邏、掌握地方治安業務；馬路巡警派出所則設於市街重要之處，除補各段巡警派出所的警力不足之外，並以管理交通為專責。至於，地方警察機關的組織結構，將各省巡警公所改為省會警察廳，旋又改為全省警務處，重要通商口岸的商埠設警察廳、次要商埠設警察局，縣設警察所、縣城外人口聚集的繁華地段設警察分所、各縣亦編制警察隊。1916年2月在京師設立高等警官學校。⁹³

軍閥政府割據的局面於1917年4月在北京雖有「全國警務會議」的召開，研討警察制度的改革，但對警政工作並無實質進展，反因地方分治勢力造成警政的破壞；1918年2月開始整頓與充實警察隊，用以維持地方治安，但在這階段的警政少有進展，破壞了臨時政府以來辛苦建立的警政基礎。⁹⁴

伍、中央地方分治政府與警政重整期(1928~1949)

北伐告成，政府結束軍政時期。如將北伐後的內戰，與辛亥革命後的內戰作一比較，頗多相似之處。辛亥革命是由國民黨的前身同盟會領導，實際上與之對抗的為北洋派，結果歸於妥協，政權為北洋派所得。不久雙方決裂，而有國民黨對北洋派之戰。繼之而起的為北洋派內部之戰，最後仍為國民黨對北洋派之戰，即北伐。⁹⁵國民黨勝利的最大原因之一為北洋派的內爭與相互牽制。北伐初由國民黨與中共攜手進行，因中途乖離，而有中共對國民黨的鬥爭。國民黨取得政權，內部循環之戰不休，最後又成為中共對國民黨之戰，即中共所指的國內革命之戰。中共崛起的最大原因之一為國民黨的內爭與相互牽制。⁹⁶

換言之，國民黨人有兩種代表典型，第一種是1911年革命時期與孫中山共事的革命黨人，第二種是1928年以後在南京政府時期擁護蔣介石的人。軍閥割據的中國重新統一，也與歷史上其他再統一的先例一樣，需要30年時間，從1920年起至1950年止，也和其他類似的時期一樣，這30年是漫無頭緒的一片混亂，因為有平行的好幾路人事在同時進行。這現象突顯辛亥革命後的中國為軍閥的天下，是軍閥對軍閥的內戰；北伐後，居中央者訴求要統一，在地方者則訴求要反獨裁，是中央集權政府對地方主張自主分治政府的內戰。

一、中央集權與地方自主政府的分治

南京國民政府時期主要的中央政府與地方政府的分治階段，可以分為國民政府初期的經建(1928~1937)、國民政府中期的抗日(1937~1945)，以及國民政府晚期的國共內戰(1945~1949)等三個階段。

(一)國民政府初期的經建(1928~1937)

⁹³參閱：劉紹唐，《民國大事日誌》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁67。

⁹⁴例如1918年3月任命的四川督軍熊克武與省長楊庶堪不和，1920年張群入川協調，卻被他們留下來擔任四川警務處長兼省會警察廳長。參閱：張群口述，陳香梅筆記，《張岳公閒話往事》，(台北：傳記文學社，1978年7月)，頁35。

⁹⁵郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁609。

⁹⁶郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁609-610。

檢視南京政府初期，在當時的中國大陸上，有三個國民黨黨部、三個政府和五股軍閥勢力。這三個黨部是：上海的西山會議派中央黨部、武漢的以汪精衛為首的國民黨中央黨部和南京的以蔣介石、胡漢民為首的國民黨中央黨部。三個政府是：以張作霖為首的奉系北京政府、以汪精衛為首的武漢國民政府和以蔣介石為首的南京國民政府。五股軍閥勢力是：以張作霖為首的奉系軍閥集團、以閻錫山為首的晉系軍閥集團、以馮玉祥為首的西北軍閥集團、以李宗仁為首的桂系軍閥集團和以蔣介石為首的黃埔系軍閥集團，其中的政經實力以蔣介石所擁有的江浙地區最為理想。⁹⁷當時的中國地圖簡直是五顏六色，足見當時政治、軍事鬥爭的錯綜複雜。⁹⁸

費正清指出，當時在對外關係方面，有 1920 年代的爭主權運動，要求廢除不平等條約；1931 年以後，日本軍閥侵略中國的行動促使爭主權轉為愛國抗日運動，至 1945 年日本戰敗為止。⁹⁹在國內政治統一方面，由兩個專制政黨力量組成的聯合陣線進行，而中國國民黨與中國共產黨都受到俄國的列寧主義者鼓動的影響，在 1920 年代，兩黨為了瓦解軍閥勢力打倒帝國主義，曾攜手合作，也相互競爭，兩黨於 1927 年拆夥，1936 年 12 月 12 日發生西安事變。¹⁰⁰1937 年再度組成統一戰線聯合抗日，卻始終是死對頭。¹⁰¹

隨著北伐軍事行動的逐步完成，國民黨的當務之急是締造能穩固北伐成果的政經建設。1928 年 8 月 14 日國民黨二屆五中全會決議：國民政府依建國大綱之規定，設立五院。1928 年 10 月 3 日中央常務會議通過「訓政大綱」及「中華民國國民政府組織法」，並以中央執行委員會政治會議為指導國民政府施行重要國務之決策與監督機構，時為訓政時期治權權力中心。¹⁰²10 月 8 日蔣介石被推為國民政府主席，而國民政府委員會是由 16 位委員組成的集體領導模式。政府組織則依孫中山所宣揚的五權憲法精神，成立行政、立法、司法、考試、監察五院，由國民委員會的委員分別出任院長。五院中最重要行政與立法部門，由譚延闓與胡漢民分別擔任院長職務。這一現代化體制也是南京政府之所以得到外國認可

⁹⁷參閱：韓延龍、蘇亦工等著，《中國近代警察史》，（北京：社會科學文獻出版社，2000 年 1 月），頁 529~530。

⁹⁸參閱：陳之邁，《中國政府（第 1 冊）》，（上海：商務，1934 年），頁 50。

⁹⁹諸如 1931 年「九一八」事變以後，各地青年學生，基於純潔熱忱，發起救國運動，紛紛前往南京請願，社會多予同情，政府亦採取極端寬容方針，冀望於扶植民族精神發揚之中，藉獲外交後援之力量。不料 12 月 15 日竟有藉口愛國運動，衝入中國國民黨的中央黨部，毆傷了會見學生團的蔡元培、陳銘樞二位中央委員。參閱：蔡元培，《蔡元培全集》，（台南：王家出版社，1968 年 2 月），頁 457。

¹⁰⁰有關西安事變，除蔣介石所寫的《西安半月記》一書外，曾擔任北平市警察局司法科長兼特務科長，當西安事變發生時，適任西北剿匪總部秘書兼辦公廳第六科科長，主管情報及新聞的李金洲，撰有《西安事變親歷記》，（台北：傳記文學社，1982 年 7 月），書後尚有附錄孔祥熙所寫的〈西安事變回憶錄〉一文，可資對照。另有歷史學者謂之，韓戰對於 1950 年代的台灣局勢，正如西安事變之於中共，因其同具有旋轉歷史的份量。參閱：邵毓麒，《使韓回憶錄》，〈梁敬敦先生序〉，（台北：傳記文學社，1980 年 11 月），頁 3。

¹⁰¹John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，（台北：正中，2002 年 3 月），頁 316~317。

¹⁰²中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，（台北：近代中國社，1991 年 11 月），頁 129。

的主要原因。然而，和文官政府相平行的是另一個由蔣介石擔任委員長的軍事委員會。這個委員會用掉了南京政府歲入的大部分經費，實質上是一個軍政府。因為，文官政府的五院聽命其主席職權，而參謀部以及軍事委員會前身的各部會都是聽命於最高統帥蔣介石。

1929年3月15日至28日，國民黨在南京中央陸軍軍官學校召開第三屆全國代表大會，在經濟政策上除了通過「確定訓政時期物質建設之實施程序及經費案」之外，重要的還通過「訓政綱領」、「確定總理主要遺教為訓政時期中華民國最高根本法」，規定「舉凡國家建設之規模，人權民權之根本原則與分際，政府權力與其組織之綱要，及行使政權之方法，皆須以總理遺教為依歸」。¹⁰³而通過最關鍵的「國軍編遣進程序大綱定為國民政府整軍之綱領案」，其軍隊編遣必須接受整軍的複雜問題，引發了1930年的「中原戰爭」，導致中共乘機坐大和蘇聯侵略東北邊境，才有11月對江西共軍的攻擊行動。秋天，當蔣介石面臨北方馮玉祥、閻錫山、汪精衛在軍事、政治上聯合起來的強力挑戰，張學良下令部隊開進山海關，佔領冀北，使其得以支配平漢鐵路、津浦鐵路的華北沿線，並控制天津豐厚的海關稅收。蔣、張並聯合逐步要求日本終止治外法權。11月12日國民黨在南京召開三屆二中全會，除決議召開「國民會議」之外，全會並通過修改「國民政府組織法」，以原任行政院長譚延闓已逝世，決議由蔣介石兼任。

1931年春，國民政府積極籌備「國民會議」時，立法院長胡漢民獨持反對態度，3月2日政府准其辭職，改選林森繼任。1931年5月5日至17日，「國民會議」在南京召開，通過「中華民國訓政時期約法」，其精神在闡明訓政制度，並規定在訓政時期內中國國民黨全國代表大會將代表國民大會行使政權。另規定人民在訓政時期內，應受選舉、罷免、創制、複決四權行使之訓練。保證人民有集會、出版、與言論之自由；並保障私有財產之權利。依照約法規定，政府機構仍為國民政府組織法所採行之五院制，政府行政首長為國民政府主席與國民政府委員會，由中國國民黨中央執行委員會所選出。約法又規定，各省縣儘速設立半自主之自治單位，行使其行政與財政權，僅受國家明確之限制。換言之，訓政約法為憲法頒布前之國家根本大法，人民依約法享受其應享之權利，盡其應盡之義務。政府之組織，與中央地方權限之劃分，亦以此為依歸，遂奠定中國實施憲政之基礎。¹⁰⁴

而當時南京、廣州兩地國民黨同志因日軍發動「九一八事變」(日本稱瀋陽事變)的刺激。據1931年9月24日海陸空軍副司令張學良呈國府電指出，九月十八日晚十時後，瀋陽城北忽然發生轟然爆炸聲，既而槍聲大作。據北大營第七旅報告，乃之係日軍向我兵營攻擊；十九日早八時，日軍進入城內，解除軍警武裝，佔據官署，搜查文卷，捉捕軍官，搜索私宅，所有城內外警察分所，皆被日軍用機關槍射擊。凡佔領的機關，都貼上寫有日本軍佔領，犯者死刑字樣。當時市內

¹⁰³中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁131~132。

¹⁰⁴李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁473~474。

我方軍警，亦以事前奉到命令，不許與日軍衝突，又以瀋陽城市，中外雜居，我軍警負有保護地方之責，自當竭力維持治安，遂亦在毫無抵抗情形之下，慘死於日人槍彈下的人，為數不少。¹⁰⁵

日本除了對東北展開軍事侵略行動之外，並在各地繼續挑釁，尤其非法設置警察機關，查日本在東北設置警察，皆隸屬於關東廳警察局，該局管理警察行政除關東洲警察行政外，所有鐵道內警察行政及領事館所管警察行政，皆屬自由設施，毫無條約上之根據，但日本卻稱鐵道界內，有絕對排他的行政權，實係侵害領土主權，破壞行政完整之最大情形。加上非法警察在各地暴行，以及日人新聞通信事業不受中國警察權拘束。¹⁰⁶換言之，除日本奪取佔據東北之外，以及 1931 年 11 月中共在瑞金成立的「中華蘇維埃共和國政府」，至是在中國計出現有瑞金、南京、廣州三個政府。如果再加上 1933 年 11 月陳銘樞等人在福建宣佈成立的「中華共和國人民政府」，想見當時要有一個比較統一的政權是如何艱困。¹⁰⁷

廣東方面即以蔣介石主席下台及國民政府改組為訴求。1931 年 10 月 27 日至 11 月 7 日上海和平會議的召開，主要是通過了「中央政制改革」案，這是國民政府建都南京後中央政治制度的大變遷，從此國民政府主席不負實際政治責任，更不兼任陸海空軍總司令、亦無提請任免五院院長及指揮五院之權。也就是從以前的「黨政軍一體」的國民主席制度變成行政院長制，其重要性頗等於從一種總統制改成內閣制。¹⁰⁸11 月 12 日至 23 日國民黨第四次全國代表大會同時在南京中央大學大禮堂與廣州同時召開，南京大會電請胡漢民、汪精衛、孫科等來京集會，胡漢民則堅持以蔣介石下野為交換條件。12 月 15 日，國民黨中央臨時會議，決議准蔣介石辭去國民政府主席、行政院長、及陸海空軍總司令本兼各職，並推林森代理國民政府主席¹⁰⁹、陳銘樞代理行政院長。22 日蔣介石飛離南京，

¹⁰⁵ 中華民國外交問題研究會，《九一八事變》，(台北：中華民國外交問題研究會，1965 年 7 月)，7~9。

¹⁰⁶ 中華民國外交問題研究會，《九一八事變》，(台北：中華民國外交問題研究會，1965 年 7 月)，210、316~319。

¹⁰⁷ 也就是俗稱的「閩變」，曾任民社黨主席的張君勱當年亦參與此一「福建人民政府」的組織。參閱：吳相湘，《民國史縱橫談》，(台北：時報，1980 年 5 月)，頁 221。

¹⁰⁸ 胡適，〈國府主席林森先生〉，原刊於《獨立評論》第 91 號(1934 年 3 月)，收錄在胡適等著，《林森紀念集》，(台北：文星，1966 年 2 月)，頁 1~4。

¹⁰⁹ 林森擔任參議院議長，適逢袁世凱在北京就職臨時大總統，在當日曾逼令袁世凱解除配劍的軼聞。參閱馮自由，《革命逸史(第三集)》，(台北：商務，1972 年 1 月)，頁 396。1941 年汪精衛政權在南京出現時，聲稱國民政府還都，並仍用林森名號，但林森一直到 1943 年 8 月過世以前仍在重慶擔任國民政府主席。林森曾於 1884 年冬，渡海來台任職台北電報局，迄 1895 台灣割讓日本，林始內渡回閩，1898 年夏，林復至台灣，從事革命工作，林在台北居留於台北城大稻埕留芳照相館張姓友人處約一年餘，嗣因日人偵訪甚嚴，林乃自台北南下嘉義，屈任台南法院嘉義支部通譯，翌年春，林仍回福州。參閱：吳相湘，〈林子超先生的一生〉，原刊於《藝文志》(1965 年 10 月)，收錄在胡適等著，《林森紀念集》，(台北：文星，1966 年 2 月)，頁 5~6。台灣光復後，嘉義設立地院，特別在該地建有「青芝亭」，以資紀念。筆者就讀嘉義省中時，還特別前往「青芝亭」，見亭之前，尚豎有「林故主席子超先生任職紀念碑」，建於民國三十六年冬等字樣。亭之四柱上有兩楹聯：一為謝冠生：「英雄落魄困泥塗，念吾黨先賢養晦曾羈此地；日月重光被海宇，願同僚諸友明刑無負斯民。」二為宓汝卓：「白日青天，元首殊勛光百世；蘭芬芝馥，碑亭勝蹟郁千秋。」參閱：林伏濤，〈嘉義青芝亭記〉，原刊於《中華日報》(1966 年 2 月 11 日)，收錄在胡適等著，《林森紀念集》，(台北：文星，1966 年 2 月)，頁 180。

再度退隱。28 日國民黨四屆一中全會第四次大會選任林森為國民政府主席、孫科為行政院長，中央政治會議任李文範為內政部長等內閣閣員，並推蔣介石、汪精衛、胡漢民為中央政治會議常務委員，不負實際行政責任。¹¹⁰

該次大會同時為應付空前嚴重之國難為首要考慮，先後通過召開國難會議、強軍備及國防、譴責日寇侵略暴行、實施邊區及國家建設方針、保護回國華僑等案。1932 年 1 月 1 日廣州中央黨部國民政府撤銷，另設中央執行委員會西南執行部、西南政務委員會、西南軍事委員會，事實上照舊獨立。1932 年 1 月 21 日蔣介石復職，擔任總司令和軍事委員會委員長，28 日中央政治會議推汪精衛任行政院長、宋子文復任副院長兼財政部長，而結束孫科內閣只滿一個月的短命行政院長職務。¹¹¹

而當時蔣介石委員長在南昌的行營，正是中國真正的首都，亦是國民政府的權力核心，此後，「委員長」成為蔣介石的專用職稱。江西剿匪工作行將完畢，中央軍正追剿流竄至貴州、雲南、四川的殘匪。中央政府的政治力量正隨軍事的進展而擴展。剿匪事實上等於變相的統一。軍事行動之外，行營更致力於政治、財經等重大政府措施。也因為中央政府的積極追剿共匪而擴大了控制和影響地區，包括中國的西南部；同時以西南為根據地，致使中央能夠有利於對日的長期抗戰。¹¹²

就在此際，上海爆發了「一二八事變」，經由英、美、法、義四國調停，簽訂「淞滬停戰協定」，但日軍的侵華行動並未停止，1932 年 3 月 9 日溥儀在改名「新京」的長春就任滿洲國執政，年號「大同」，鄭孝胥為國務總理。9 月 14 日，日本承認「滿洲國」，次日簽訂「日滿議定書」，議定書的內容分兩項：第一，「滿洲國」承認「日本國或日本臣民根據從來中日間之條約協定及其他公司契約所獲得的一切權利利益」；第二，「約定兩國共同擔任國家之防衛，為此所需之日本國軍乃駐紮於滿洲國內」。¹¹³1933 年侵佔熱河，進攻長城沿線的古北口、喜峰口、冷口等各重要隘口，威脅平津，最後壓迫華北當局在 5 月簽訂「塘沽停戰協定」。¹¹⁴規定白河的東北沿線劃歸非軍事區，只能由「不對日本抱持敵意」的警察機關負責該地區的治安。

¹¹⁰李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965 年 11 月)，頁 503-506。據郭廷以指出，蔣介石、汪精衛、胡漢民等三位中央政治會議常務委員，實際上並未到職。參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 629。

¹¹¹中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 139。

¹¹²參閱：蔣廷黻英文口述稿，謝鍾璉譯，《蔣廷黻回憶錄—美國哥倫比亞大學口述歷史譯稿之一》，(台北：傳記文學社，1979 年 3 月)，頁 149。

¹¹³胡適，《胡適選集(政論)》，〈究竟那一個條約是廢紙〉，選自《獨立評論》第十七號，1932 年 9 月 11 日北平出版，(台北：文星書店，1966 年 6 月)，頁 23；胡適曾引蕭伯納(George B. Shaw)對他說：「日本人決不能征服中國的，除非日本人準備一個警察對付每一個中國人，他們決不能征服中國的。」參閱：胡適，《胡適選集(政論)》，引自：《獨立評論》第四十二號，1933 年 3 月 19 日北平出版，(台北：文星書店，1966 年 6 月)，頁 47。

¹¹⁴塘沽停戰協定是在 1933 年 5 月 31 日由關東軍代表陸軍少將岡村(Okamura)與華北中國軍代表陸軍中將熊斌簽訂。參閱：中華民國外交問題研究會，《九一八事變》，(台北：中華民國外交問題研究會，1965 年 7 月)，142；秦德純，《秦德純回憶錄》，(台北：傳記文學社，1981 年 5 月)，頁 2。

1934年3月1日溥儀在長春登基，國號「滿洲國」，改年號為「康德」，次年四月溥儀在東京指出，要盡全力為日、滿的和平而努力，如果滿州人有不忠於滿州皇帝的，就是不忠於日本天皇，東北徹底日本殖民地化。¹¹⁵1935年日本又製造所謂「河北事件」¹¹⁶及「張北事件」¹¹⁷，並策動「華北自治」，以分化中央與地方的團結，希望造成華北特殊化地位，使在形式上雖隸屬中央，而實際則完全受日方的操縱指使。特別是於東北各重要地點，遍設特務機關，並由秘密活動進入公開工作，擴及地區不僅東北、華北，甚至南下長江流域及華南各省；¹¹⁸同時，入侵熱河、察哈爾、綏遠，企圖建立「內蒙國」，並進窺新疆。¹¹⁹換言之，蔣介石與胡漢民、汪精衛之間的複雜關係，所導致的蔣介石所面臨政治危機，已削弱其整體的實力，而無力再發動大規模戰爭，加上蔣介石有別於行政院長汪精衛的屢稱對日政策為抵抗與交涉並進的策略，而特別強調「共匪」未剿清之前，絕對不能言抗日，遂命令張學良將部隊調至長城以南，避免與日軍正面對抗。

為應付當時情勢，1935年11月12日至23日中國國民黨第五次全國代表大會在南京舉行，在經濟政策上除了通過「西北國防之經濟建設案」、「全國厲行節約集中生產案」之外，推選胡漢民為中央常務委員會主席，汪精衛為中央政治委員會主席，兩會皆由蔣介石擔任副主席，並重選林森為國民政府主席、蔣介石兼任行政院長、孔祥熙為副院長、孫科為立法院長等重要黨政首長職位，12月4日中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會議決定：頒布憲法草案。有人稱這次的行政院內閣是「行動內閣」，因為它包括許多經驗豐富而幹練的人才，如精於理財的吳鼎昌，擔任實業部長；中國銀行傑出的總經理張嘉璈擔任鐵道部長。也有人稱它是「政學系內閣」的，因為吳、張二人被認為是政學系的。政學系的首領據說是張羣，當時任外交部長。也有人稱它是「人才內閣」。因為，不論人們怎麼評論他們的政治淵源，而張羣、吳鼎昌、張嘉璈等人畢竟都是有能力的人員，這是誰都不能否認的。除了這些人外，還有王世杰擔任教育部長。¹²⁰再加上翁文灝和蔣廷黻分別擔任秘書長和行政處長，這內閣的陣容應是非常堅強。

¹¹⁵郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁633；參閱：Jonathan D. Spence, 溫治溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001年5月)，頁510~515。

¹¹⁶郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁654；參閱：沈亦雲，《亦雲回憶》，(台北：傳記文學社，未註明年月)，頁501~525。

¹¹⁷郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁655；參閱：秦德純，《秦德純回憶錄》，(台北：傳記文學社，1981年5月)。

¹¹⁸當時所設特務機關有：華北駐屯軍所轄華北特務機關，包括天津、北平、張垣、綏遠、通州、濟南、青島、太原、鄭州等特務單位；關東軍所轄長春特務總署，包括榆關、天津、通州、北平、青海、平涼、額濟納、察北等特務單位，察北又下轄商沽特務段、多化特務段、滂貝特務段、駐察特務團；長江流域之特務機關，包括重慶、九江、宜昌、漢口、沙市、南昌、蕪湖、武漢、上海；華南特務機關，包括廣州、汕頭、福州；海軍方面所屬各特務機關，包括天津特務機關、青島特務機關、北平特務機關；滿洲國所屬，包括上海特務機關、天津特務機關。參閱：中華民國外交問題研究會，《九一八事變》，(台北：中華民國外交問題研究會，1965年7月)，158-170。

¹¹⁹傅斯年，《傅斯年選集(第九冊)》，〈內蒙自治問題〉，引自：《和平日報》，1946年11月17日，(台北：文星書店，1967年1月)，頁1443~1451。

¹²⁰參閱：蔣廷黻英文口述稿，謝鍾璉譯，《蔣廷黻回憶錄—美國哥倫比亞大學口述歷史譯稿之一》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁173~174。

1936年5月5日國民政府如期公布「中華民國憲法草案」。6月1日廣東綏靖主任陳濟棠結合廣西的李宗仁等人集會，以「西南政務委員會」及「西南執行部」名義，決議呈請國民政府及中央黨部，並通電全國，籲請國民政府領導抗日。¹²¹22日兩廣組織獨立「軍事委員會」，陳濟棠自任「委員長兼抗日救國軍總司令」，李宗仁副之。7月12日至14日中國國民黨第五屆二中全會決議：撤銷「西南執行部」及「西南政務委員會」；組織國防會議；免陳濟棠職，改任余漢謀為廣東綏靖主任。9月6日國民政府任李宗仁為廣西綏靖主任、白崇禧為軍事委員會常務委員、黃紹竑為浙江省政府主席。¹²²12月12日張學良發動「西安事變」，提出重要政治主張，如改組南京政府、停止內戰、立即召開救國會議等。西安事變加速日本軍閥對中國的侵略，以及中共獲得喘息的機會，但也激發全國民眾團結抗戰的高昂士氣。¹²³

1937年2月20日至22日中國國民黨第五屆三中全會在南京召開，除決定11月12日召集國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期之外，迨各地方團體代表選出，而對日全面抗戰發生，中國之實行憲政因而之延期。而這次全會的另一項重大決定，就是停止自1930年冬天以來，國民革命軍共進行五次的所謂「剿匪」軍事行動。¹²⁴換言之，南京政府在東三省、熱河淪陷後，名義上統一二十四省，其中河北、山東、山西、綏遠、察哈爾、寧夏、青海、新疆、四川、雲南、貴州、西康、廣西、廣東等十四省為半自主狀態，江西、福建、湖南、湖北、河南、安徽、陝西等七省境內的一部分為紅軍所據。紅軍西走後，中央的勢力進入西南，為一意外的大收穫。至是除河北、察哈爾的一部分為日本控制，新疆為蘇俄控制，陝北及隴東的一小部份屬於中共外，其餘大致接受中央命令。¹²⁵

(二)國民政府中期的抗日(1937.7~1945.8)

1937年7月7日，當日軍與中國守軍在盧溝橋爆發戰事之後，可說揭開了第二次世界大戰的序幕。¹²⁶其實早在日本發動軍事侵略之前，根據1931年5月4日東北外交委員會報告中就指出，沿日人所占鐵路線，如南滿線之各大站，以建設商用之倉庫為名，實作駐軍營房之準備；在大連警察本署內編組特務警察隊(便衣警察)，直受其長官或關東廳警務課之指揮，以作間諜；由其所設關東司令部之特務機關，派日人在各主要城鎮開設小本營業，以掩人耳目，其時均為日人間諜。¹²⁷此時，國民政府決定應戰，主要因素：一以勢迫出此，日本野心並無止境，如再忍讓，不惟華北將為東北之續，且欲求偏安而不可得；二以人心激憤已

¹²¹李宗仁口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》，(香港：南粵出版社，1986年3月)，頁437。

¹²²李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁510-512。

¹²³參閱：李金洲，《西安事變親歷記》，(台北：傳記文學社，1982年7月)，頁1。

¹²⁴李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁508-538。

¹²⁵郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁666。

¹²⁶秦德純，《秦德純回憶錄》，(台北：傳記文學社，1981年5月)，頁1。

¹²⁷中華民國外交問題研究會，《九一八事變》，(台北：中華民國外交問題研究會，1965年7月)，1-2。

至極點，中共主戰尤力，此次如再不抵抗，內戰勢將重起；三以中國雖非日本之敵，然以土地之廣，斷非日軍所能全部據有；四以英、美深忌日本勢力的擴張，假以時日，國際情勢定有變化，彼時如與日本談判，為害亦較目前為輕，何況中、俄正在談判互不侵犯條約，短期內可望獲得援助。¹²⁸

1937年11月20日國民政府宣言，決不為城下之盟，即遷都重慶，以最廣大之規模，從事更持久之戰鬥，中央各機關陸續撤至武漢、漢口和武昌，武漢遂成為抗戰指揮中心，亦為日軍繼南京之後的攻擊目標。同時，日軍在佔領北平、天津、太原後，於1937年12月在北平製造一個「中華民國臨時政府」，以王克敏為傀儡，名義上統轄華北，以維持佔領區的秩序，消滅國民政府的勢力。1938年1月，國民政府為完成戰時行政機構，政府改組最高統帥部，軍事委員會直隸國民政府，採取委員長制，委員長統率全國陸海空軍，並指揮全民，擔負國防之責，軍事委員會並將前方兵員劃分為戰區，派定司令長官指揮對敵作戰。¹²⁹這時孔祥熙繼蔣介石由行政院副院長升任院長，仍兼財政部長與中央銀行總裁。¹³⁰

3月29日至4月1日中國國民黨臨時全國代表大會在武昌舉行，除了在經濟政策上通過「非常時期經濟方案」之外，決議：設置總裁、副總裁，並推舉蔣委員長為總裁、汪精衛為副總裁；設立三民主義青年團¹³¹；結束國防參議會，另設國民參政會，為戰時最高之民意機關；制定並公佈「抗戰建國綱領」。¹³²4月6日中國國民黨第五屆四中全會在漢口舉行，通過「三民主義青年團組織要旨」、「改進黨務並調整黨政關係」，以及「國民參政會組織條例」。該條例規定，在抗戰期間政府對內對外之重要施政方針，於實施之前，應提交國民參政會決議。前項決議案經國防最高會議通過後，依其性質交主管機關制定法律或頒布命令行之。7月6日國民參政會首次大會在漢口舉行，選舉汪精衛為議長、張伯苓為副議長。¹³³

檢視這一階段的政府權力結構，根據蔣廷黻指出，當時蔣介石集大權於一身，汪精衛在黨中地位是僅次於他的副總裁，他也對每一個有關人員承認此一事實。但汪的副總裁並不意味著可以代他行使權力，汪的副總裁僅意味著是向蔣委員長個人負責。這種關係從另一角度觀察汪在行政院沒有地位，行政院的院長孔

¹²⁸郭廷以，《近代中國史綱》，（香港：中文大學，1980年），頁685。

¹²⁹李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁577。

¹³⁰據時任湖北省會警察局長蔡孟堅指出，先總統行轅從1932年起即移駐武昌，迨1937年中日戰爭開始，南京中央各機構，陸續西遷武漢，多數集中武昌，竟使武昌成為戰時首都，其時行政院長孔祥熙先生，亦於1937年底南京失守前，飛抵武漢，他本人為着方便，借用漢口中央銀行起居辦公，而當時的汪精衛則為國民黨副總裁。參閱：蔡孟堅，〈孔祥熙院長二三事—附載：蔣總統手撰，孔庸之先生事略〉，《傳記文學》第53卷第5期，頁26~32。

¹³¹7月9日三民主義青年團正式成立，由總裁蔣介石兼任團長，並任陳誠為中央團部書記長。參閱：中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，（台北：近代中國社，1991年11月），168。

¹³²1937年8月15日中共發表「抗日救國十大綱領」，詳細內容參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，（香港：中文大學，1980年），頁693。

¹³³李守孔，《國民革命史》，（台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月），頁601。

祥熙。換句話說，汪不能干涉行政院的事務。¹³⁴

8月間日軍逼近武漢，而10月底的武漢三鎮已是滿目瘡痍，蔣介石繼而越過長江三峽來到重慶，國民黨的根基也就此被切斷了。因此，過去大清帝國統治下的大片江山已經分裂成十個主要權力單位：滿洲國、內蒙古、長城以南的華北地區、華東、台灣等地受日本人不同程度的操控，以及重慶的國民黨政權、陝西的共產黨根據地，再加上山西省大半地區，特別是太原四周，仍屬軍閥閻錫山的勢力範圍¹³⁵。日軍佔領廣州之後，又另外形成一個權力中心，一如遠在西部邊陲地帶的新疆，新疆地區的回民事由自治的「邊防督辦」盛世才統治，他曾先後向蘇聯、國民黨求援，而西藏也在尋求獨立。¹³⁶如果加上1940年3月30日創建，以迄1945年8月10日沒落，由汪精衛在南京成立的政權。¹³⁷所以，抗戰時期的中國政權分裂、鬥爭激烈情形，形成警政工作的多變化與任務的特別化。

1939年2月7日國防最高委員會成立，由蔣介石總裁任委員長，確立了黨、政、軍結合為一體的「委員長」體制，成為戰時中國的最高領袖，而且蔣介石在渝自兼中央銀行、中國銀行、交通銀行、農民銀行等四行聯合辦事總處主席，綜攬戰時金融經濟政策及業務，並派徐柏園擔任副秘書長。¹³⁸然而，遷都重慶的國民政府在經濟上受到關稅與上海鴉片貿易的收入減少了，而且來之不易的新式人才官僚體系都變成逃難者，原本是掌控全中國中央政府的國府政權，現在只能困守在環山羣嶺之中，還不得不與反動的省級督軍，以及地主共事。因此，居於中國西南的重慶政府不但要約束地方軍閥不可有越軌行動，同時也要避免擾亂了鄉村的社會秩序。¹³⁹這一情勢的重大轉折要到1941年12月1日日軍的偷襲珍珠港，12月9日國民政府正式佈告對日宣戰。

1942年1月蔣介石接受中國戰區(包括越南、泰國等地)盟軍最高統帥，並以史迪威(Joseph W. Stilwell)為參謀長。¹⁴⁰1943年1月11日中美、中英新約簽字，一百年來的不平等條約正式終止。治外法權、租借、內河航行權、軍艦駛入中國

¹³⁴參閱：蔣廷黻英文口述稿，謝鍾璉譯，《蔣廷黻回憶錄—美國哥倫比亞大學口述歷史譯稿之一》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁209；參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁699。

¹³⁵閻錫山自1914年7月擔任同武將軍督理山西軍務起，至1945年8月31日安全進入太原綏靖公署，完成勝利凱旋為止，閻錫山主持山西省政達30餘年之久。參閱：閻錫山，《閻錫山早年回憶錄》，(台北：傳記文學社，1968年10月)，頁79~115。

¹³⁶Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001年5月)，頁600。

¹³⁷中央政府在重慶時期，對日主和最力的是汪精衛和他的同黨，汪精衛指出，抵抗侵略與不拒和平，並非矛盾，和平條件如無害於中國獨立生存，何必拒絕；又指出，侵略國家破壞和平，被侵略國家保障和平。參閱：蔣廷黻英文口述稿，謝鍾璉譯，《蔣廷黻回憶錄—美國哥倫比亞大學口述歷史譯稿之一》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁212。1944年汪精衛病死，南京殘局由陳公博、周佛海維持。有關汪政權的成立與運作，可參閱：朱子家(金雄白)，《汪政權的開場與收場》，(台北：古楓，1974年10月)。

¹³⁸中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁166-170；參閱：〈徐柏園先生事略〉，《徐柏園先生紀念集》，(台北：徐柏園治喪委員會，未註明年月)。

¹³⁹John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁359。

¹⁴⁰梁敬錫，《史迪威事件(增訂版)》，(台北：台灣商務印書館，1982年9月)，頁19~24。

領海權、洋員管理海關行政權、北平使館區及北平至海口交通線，外國駐兵權一一取消。但是同盟國彼此之間依然爾詐我虞，各自為謀，重慶國民政府的艱險甚於獨立作戰之時。¹⁴¹

1943年8月1日國民政府主席林森逝世，林氏自1931年冬擔任國民政府主席以來的任期長達12年正式劃下休止符，國民黨中央常務委員會臨時會議選任行政院長蔣介石自即日起代理國民政府主席。8日行政院會任命徐中齊為重慶市政府警察局長、夏舜參為工務局長。9月3日國民政府公佈「違警罰法」。9月13日國民黨五屆十一中全會通過蔣總裁為國民政府主席兼行政院長。11月7日中央警官學校教育長李士珍提出「五年建警計劃」，並經政府指定川、陝兩省為實驗區。1943年11月23日蔣介石參加由羅斯福(Franklin D. Roosevelt)和邱吉爾(Winston S. Churchill)與會的開羅(Cairo)會議，這是近代中國外交史上的歷程碑，自甲午戰爭以來中國喪失於日本的國土由美英明白承認得全部收回，特別是東北四省、台灣、澎湖歸還中國，並使朝鮮獨立，日本須無條件投降。¹⁴²

1944年1月19日國民政府公佈「省保安司令部組織條例」，規定未設綏靖公署省份，應設省保安司令部。4月國民政府公佈「懲治盜匪條例」。1944年11月20日行政院改組，宋子文代理院長，俞鴻鈞接替孔祥熙任財政部長。12月1日重慶市警察局長徐中齊調成都警察局長，遺缺由唐毅繼任。1945年2月4日至11日，羅斯福、邱吉爾位謀求世界戰爭早日結束，及解決戰後諸問題，與史達林(Joseph Stalin)會議於雅爾達，並在協定中不惜以中國主權，特別是東北利權為犧牲。¹⁴³

1945年5月5日至21日國民黨第六次全國代表大會在重慶召開，大會除了在經濟政策上通過「土地政策綱領案」、「實施工業建設綱領案」之外，還選舉蔣介石連任總裁、修改黨章、通過政綱外，並決議於同年11月12日召開國民大會、制定憲法。¹⁴⁴1945年5月31日行政院蔣兼院長及副院長孔祥熙辭職，由外交部長宋子文繼任行政院長，7月30日王世杰繼任外長。1945年8月7日在莫斯科會談「中蘇友好同盟條約」，至14日簽訂時正是日本宣佈無條件投降之日，俄軍乃乘勢佔領東北，暴露其獨占東北資源的野心，1946年5月5日國民政府在南京恢復辦公。¹⁴⁵

依開羅會議之決定，台灣、澎湖應歸還中華民國，國民政府顧慮台灣長期為日人統治的特殊情形，決設台灣行政長官公署辦理受降與接收事宜。1945年10月18日台灣行政長官公署開始在台北辦公，25日台灣區接受日軍投降典禮在台

¹⁴¹參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980年)，頁714。

¹⁴²李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁645。

¹⁴³日本產經新聞，中央日報譯，《蔣總統秘錄(第一冊)》，(台北：中央日報，1974年10月)，頁29~40。

¹⁴⁴中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991年11月)，頁174~175。

¹⁴⁵李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁648-653；吳相湘，《俄帝侵略中國史》，(台北：國立編譯館，1970年5月)，頁491~512。

北中山堂舉行，台灣乃正式回歸中華民國版圖。¹⁴⁶

(三)國民政府晚期的國共內戰(1945.8~1949.10)

國共的鬥爭自 1923 年的聯俄容共起，特別是從 1928 年底，國民黨持續攻擊火力，迫使毛澤東放棄井岡山根據地，而轉進到以瑞金為新的根據地，建立江西蘇維埃政權，一直到 1934 年。但是當時毛澤東的江西蘇區並不是共產黨在農村的唯一紅色根據地，全中國至少還有十二個農村有這類組織，各自反抗國民政府與軍閥勢力，並嘗試推行各種土地政策和社會改革。¹⁴⁷1935 年中共在國民黨同意下，宣佈成立「陝甘寧」和「晉察冀」兩個邊區政府，亦即中共在延安的頭幾年積極強化黨、政、軍的組織，中國共產黨黨員人數從 1937 年的 4 萬人左右到 1940 年的 80 萬人。¹⁴⁸

換言之，中國戰後最大的困難，乃是中共問題。國民政府在大陸時期的國共關係發展，基本上曾經有過三次重要和平相處和七次和談破裂的過程。在三次的和平相處上，第一次是 1923 年的聯俄容共，當時的目標是在厚植內外力量，內求國家的統一，外求民族的獨立；第二次是 1935 年的國共合作，當時的目標是在團結各方，致力於抗禦日本的侵略；第三次是 1945 年的國共苟和，當時的目標是在實行憲政，和平建國。¹⁴⁹在七次的和談上，第一次是 1940 年的中共第十八集團軍未遵守協議的擅自行動；第二次是 1942 年毛澤東派代表向蔣委員長表示擁護抗戰建國的「誠意」，全屬欺騙；第三次是 1944 年的西安商談；第四次仍是在 1944 年的以毛澤東與駐華大使赫爾利(Patrick J. Hurley)共同簽署的五項協定為基礎的「重慶會談」，依然失敗¹⁵⁰；第五次是 1945 年的中共提出聯合政府，純屬政治宣傳攻勢；第六次是 1945 年政府與蘇俄談判友好同盟條約的同時，重新開始商談和平共存的途徑，終歸失敗；第七次是 1946 年的「政治協商會議」，亦與前六次商談遭遇同樣的結果。¹⁵¹

日軍投降後，國民政府各機關先後遷返南京，1946 年 2 月 15 日至 19 日國民政府在南京召開軍事復員會議，確定國軍整編方案，採取精兵主義，並規定自 3 月開始實施。6 月 3 日參謀總長陳誠在中央紀念周的軍事報告中，認為整編後的國軍主要精神為：以政治領導軍事、軍隊國家化、陸海空軍統一指揮、國家元首為全國軍事領袖。7 月 1 日國防部正式成立，由白崇禧任部長。¹⁵²1946 年 11

¹⁴⁶中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 174-175。

¹⁴⁷Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 494。

¹⁴⁸Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—革命與戰爭》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 612。

¹⁴⁹蔣介石指出，中俄和平共存的第一時期是 1924 年至 1927 年；第二時期是 1932 年至 1945 年；第三時期是 1945 年至 1949 年，參閱：蔣中正，《蘇俄在中國—中國與俄共三十年經歷紀要》，(台北：中央文物供應社，1957 年 7 月)，頁 9、57、129；張九如，《和平覆轍在中國》，(台北：聯經，1981 年 2 月)，頁 10。

¹⁵⁰參閱：中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 203。

¹⁵¹張九如，《和平覆轍在中國》，(台北：聯經，1981 年 2 月)，頁 17~18。

¹⁵²李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965 年 11 月)，

月 12 日制憲國民大會在南京召開，決議 1947 年 1 月 1 日公佈憲法，同年 12 月 25 日開始實施，國民政府的制憲工作至是終告完成。然由中共及民主同盟拒不參加，行憲過程並不順利。尤其是在抗戰勝利之後，許多邊遠地區因為徵兵徵糧問題所陸續發生的民變，以及在通都大邑以「反飢餓、反內戰、反迫害」為訴求主題的學潮，要求政府取消「維持治安臨時辦法」。1947 年 2 月 28 日台灣發生政府調兵彈壓的「二二八事件」，7 月政府宣佈動員戡亂後，學生運動並未平息，並以反對美國扶植日本、搶救民族危機的「反美扶日」為主題，發生傾共與反共的浪潮，加上工潮亦起，國民政府疲於奔命。¹⁵³

此時，國民政府為了準備行憲，並容納各黨派人士，乃於 1947 年 3 月 1 日改組立法院、監察院，及國民參政會，增加立法委員、監察委員、國民參政員名額，並由孫科擔任國民政府副主席兼立法院長、張羣為行政院長等重要人士的職位。3 月 16 日至 24 日中國國民黨為擴大政府基礎，培養建國元氣，在南京召開第六屆三中全會，通過「憲政實施準備案」。但仍未能消除統一障礙，1947 年 7 月政府國務會議通過「厲行全國總動員戡平共匪叛亂方案」，國家遂進入一面行憲，一面戡亂的動員戡亂時期。9 月 9 日中國國民黨第六屆四中全會在南京召開，主要通過「中央黨部團部組織案」的所謂「黨團合併」，促使黨與團的組織趨於嚴密，以在憲政體制之下，對國家施政決策足可發揮「發動機」的作用。¹⁵⁴12 月 25 日憲法的開始實施，中華民國雖進入了憲政時期，但憲政的開始之際，卻是與中共展開全面作戰之時。

1948 年 3 月 29 日，行憲後第一屆國民大會第一次會議在南京召開，大會選舉蔣介石為總統、李宗仁為副總統外，並為了因應當時戰況，乃制定了「動員戡亂時期臨時條款」，主要內容是：「總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或四十三條所規定程序之限制」。5 月 20 日中華民國首任總統、副總統在南京國民大會堂宣誓就職，張羣辭去行政院長，翁文灝為行憲後第一任行政院長，8 月翁文灝辭，由孫科繼任。¹⁵⁵

隨著國共內戰的尖銳化，國民黨出現內潰自伐的現象，1948 年農曆大除夕，南京中央政府各院部會人員除志願留在南京者外，資遣的資遣，疏散的疏散，最後一批人員，於 1949 年 4 月由南京而上海而杭州而廣州，繼於 10 月西遷重慶，復於 12 月遷往成都，旋因局勢有變，乃以緊急行動撤離成都，經海南轉來台北。¹⁵⁶而 1949 年 1 月蔣介石正式辭掉總統職位時，即由副總統李宗仁在南京代理總

頁 657。

¹⁵³參閱：郭廷以，《近代中國史綱》，(香港：中文大學，1980 年)，頁 780-782。

¹⁵⁴參閱：中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 210~212。

¹⁵⁵參閱：李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965 年 11 月)，頁 683~688；中國國民黨黨史會，《至公至誠的中國國民黨》，(台北：近代中國社，1991 年 11 月)，頁 208~209。

¹⁵⁶據時任內政部常務次長張壽賢記述，當時鄭彥棻接吳鐵城交下中央黨部秘書長職務，中央黨部南遷廣州，而南京中央黨部無人負責善後處理，混亂情事，張壽賢除電在廣州的秘書長鄭彥棻

統執行總統職權，27日何應欽繼任行政院長。¹⁵⁷5月30日何應欽內閣為惡劣情況所壓迫，全體請辭，31日李代總統宗仁提名居正，遭立法院否決，6月3日改提閻錫山，12日閻錫山在廣州就任行政院長職並兼任國防部長，組織「戰鬥內閣」，一面與中共從事最艱苦的搏鬥和桂系李宗仁、白崇禧的軍權之爭，一面領導政府完成遷台的部署。¹⁵⁸對於蔣介石與李宗仁軍權派系鬥爭的檯面化，閻錫山曾感慨說：「不接受辭兼國防部長之要求，有破裂之可能。接受辭兼國防部長之要求，有毀滅之顧慮。接受而毀滅，為眾怨所歸；不接受而破裂，亦為眾怨所歸。」¹⁵⁹

10月1日中華人民共和國成立，毛澤東為人民委員會主席，周恩來為政務院總理兼外交部長。雖然蔣介石辭退總統職位，但仍然擔任中國國民黨總裁，並由鄭彥棻接替吳鐵城擔任中央黨部秘書長。¹⁶⁰因此，12月29日行政院會議任命陳誠為台灣省政府主席，國民黨中央並通過蔣經國為台灣省黨部主任委員，中央銀行總裁俞鴻鈞則將政府庫存黃金外匯秘密運送來台，預做日後恢復的準備。¹⁶¹1950年3月1日國民黨總裁蔣介石在台北復行總統職務，並決定徹底改造中國國民黨，明定其屬性為「革命民主政黨」。¹⁶²

二、警政重整期

費正清指出，這一階段的國民黨得了勢就變了質，除了利用青幫打壓中國共產黨的白色恐怖手段，國民黨的警察曾對其他政黨和行業的各種不同人士實施攻擊、鎮壓，有時候予以處死。新聞業雖然持續存在，卻受到嚴格檢查，報社出版社會受到騷擾，這種壓制手段與檢查制度並行統治的導致舞弊營私和行政效率低落的包袱，導致蔣介石對黨的失望，和對於不能強化領導力的民主西式作風也心灰意冷，而在1934年倡導新生活運動，這個運動便是由具有強烈法西斯式團體的「藍衣社」和「三民主義力行社」在幕後協助推動。¹⁶³

(一)中央警察機關

「藍衣社」和「三民主義力行社」的主要成員是由部分黃埔軍校畢業生組成，

報告情形之外，並獲授權到首都警察廳拜訪黃珍吾，請他把丁家橋派出所，遷駐中央黨部。參閱：陳伯中編輯，《鄭彥棻八十年》，張壽賢，〈我所認識的鄭彥棻先生—從南京播遷到越北撤僑〉，(台北：傳記文學社，1982年1月)，頁61-62；鄭彥棻，《往事憶述》，(台北：傳記文學社，1978年6月)，頁99-107。

¹⁵⁷參閱：李宗仁口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄(上、下冊)》，(香港：南粵出版社，1986年3月)。

¹⁵⁸閻錫山，《閻錫山早年回憶錄》，(台北：傳記文學社，1968年10月)，頁154；李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁705。

¹⁵⁹引自2009年9月21日《中國時報》A13版，〈蔣李權鬥不休，國府潰敗撤台〉。

¹⁶⁰鄭彥棻，《往事憶述》，(台北：傳記文學社，1978年6月)，頁101。

¹⁶¹李守孔，《國民革命史》，(台北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會，1965年11月)，頁699。

¹⁶²陳添壽，〈台灣產業發展中的政府角色分析(1945~1995)〉，收錄：陳添壽、蔡泰山，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007年9月)，頁218。

¹⁶³John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁331。

賀衷寒、桂永清、鄧文儀、戴笠及非黃埔軍校出身的劉健羣為核心人物。他們效忠領袖蔣介石，並在行政、軍事、以及黨部裡植根，成員被賦予反共和反日的特殊角色。它必須像是一把利刃，可在戰爭中用來殺敵，也可以是一把無害的切菜工具，一但這把刀經過淬煉之後，可能就必須考慮採取正確的行動，否則在這之前，是無法完成任何任務的。換言之，他們的組織模式是仿效史達林的蘇聯、希特勒的德國，以及墨索里尼的義大利。¹⁶⁴尤其是力行社的細胞組織便逐漸發展成爲一種訓練有素的軍事和秘密警察機關，藉以偵防國內外可能的顛覆力量。1934年更是擴大爲「復興社」。¹⁶⁵

「復興社」是一特務組織。¹⁶⁶國民政府特務組織的發展可溯自 1932 年 4 月 1 日由當時戴笠受命組成的「特務處」，開始辦理「參謀本部特務警員訓練班」(或稱「特種勤務警察訓練班」，通稱「特警班」)。在同年的 9 月 1 日因軍委會成立「調查統計局」，特務處奉命改編爲該局的第二處。¹⁶⁷所以，軍委會調查統計局，簡稱軍統局¹⁶⁸的人數，從最早期的只有 145 人，到了 1935 年以膨脹爲 1700 人。¹⁶⁹抗戰階段，當時國民黨中央黨部另有一批文人，在 CC 派陳立夫等策劃，也成立「調查統計局」，一般稱之爲「中統局」。軍統局和中統局的上級單位大多由委員長侍從室第六組負責業務轉呈。遷台之後，中統局系統沿革下來成爲調查局的主要核心，軍統局成爲國家安全局、警備總部、國民黨大陸工作會的主幹，部分人員又成爲情報局的核心。1946 年 3 月 17 日戴笠因爲座機失事，由鄭介民接任軍統局長，毛人鳳爲副局長，8 月改組爲國防部保密局，1947 年冬，鄭介民出任國防部長常務次長，毛人鳳由副局長升任局長，1954 年鄭介民出任國家安全局長。¹⁷⁰

1936 年 4 月 16 日李士珍接掌內政部警官高等學校簡任校長，鑒於各省市警察行政與警察教育的各自爲政，而統一警官教育又爲改革警政的張本，遂將警官高等學校改爲中央警官學校，並由蔣介石兼任校長，李士珍擔任教育長。並於

¹⁶⁴Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯,《追尋現代中國—革命與戰爭》, (台北:時報, 2001 年 5 月), 頁 542。

¹⁶⁵參閱: 郭廷以,《近代中國史綱》, (香港: 中文大學, 1980 年), 頁 654。

¹⁶⁶政府遷台以來, 特勤單位和特務人員都很忌諱、力求避免自稱或被稱爲「特務」, 而以「情報」、「情治」來代替原有的稱謂, 主要原因可能係受到中共經常詆毀「國民黨的特務」, 還有戴笠曾說過:「我們做特務的同志, 永遠要記住: 我們終生要做領袖最忠心的狗」的話, 這句話被人拿來作爲攻擊特務人員的話題, 而覺得形象的重建, 有改名的必要。參閱: 風雲出版社,《透視情治系統》, 龍布衣,〈情治系統風雲錄—中國式的特務工作模式〉, (台北: 風雲出版社, 1985 年 3 月), 頁 182~183。

¹⁶⁷楊明基,《從無名英雄到有名英雄—戴雨農先生的奮鬥過程》, (台北: 正中, 1977 年 1 月), 頁 86~87。

¹⁶⁸參閱: 風雲出版社,《透視情治系統》, 孫揚中,〈透視情報局—中國情治系統的「黑盒子」〉, (台北: 風雲出版社, 1985 年 3 月), 頁 126~132。

¹⁶⁹戴笠領導的重要任務, 包括 1933 年的「中國民權保障同盟」的主席楊杏佛, 以及 1934 年上海《申報》編輯史量才的政治暗殺行動, 參閱 Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯,《追尋現代中國—革命與戰爭》, (台北: 時報, 2001 年 5 月), 頁 543。

¹⁷⁰鄭介民之子鄭心雄, 1970 年代曾先後出任國民黨組工會副主任、大陸工作會主任、中央黨部副秘書長等要職, 不幸死於肝癌。

1943年春提出「建警五年計畫大綱」，確定建立警察制度的重大方針。¹⁷¹

1944年美國陸軍觀察團來到延安，內戰顯然就要來臨了，雖然美國海軍曾於1942年派了工作團來與中國秘密警察合作，展開了反共行動的第一步，可是陸軍方面的史迪威(Joseph W. Stilwell)將軍，卻無法做好國府軍隊的訓練、補給、作戰調度。¹⁷²美國人一心一意只想著要利用自由中國為抵抗日本的基地，以至於無暇去留意中國自身的遽變。美國的援華計畫和1920年代的蘇聯計畫一樣，都是成事不足敗事有餘。¹⁷³

正如上述，國民政府在重慶所建構的政府組織是以「國防最高會議」為最高決策機關，由蔣介石出任主席，不過實際權力是掌握在軍事委員會。軍事委員會由蔣介石擔任委員長，蔣介石因而得以統一號令中國的陸、空軍，並賦予法定權力領導全國民眾。在黨的權力領導上，自1938年起蔣介石即擔任黨的總裁職務。同時，重慶與延安政府在1937年底達成協議，將紅軍改編為「第八路軍」，歸軍事委員會統一節制。雖然國民政府的抗戰精神因日本轟炸重慶而歷久彌新，但是統一戰線的精神卻是每下愈況，特別是在1941年1月7日至13日爆發的與「新四軍」的激戰，不但未能瓦解統一戰線，更突顯統一戰線政策的內在矛盾。¹⁷⁴

重慶的激進份子開始往北游移，投向共黨地區的延安，而未前往延安的則都是中國共產黨的「外派幹部」的負有特殊任務，並以自由派的姿態在國民黨地區工作，致使國民黨的黨政秘警漸漸覺得，有必要把自由派分子當作潛在的顛覆份子予以約束。政府對學生、出版業者，以及表面上看似敵人者採取強制手段，逐漸擴大了知識份子與政府之間的裂痕。因此，導致重慶政府再陷於四川、雲南、廣西軍閥的牽制，以雲南省長為例，即便大後方的空軍基地設在雲南的昆明，他仍一直不讓蔣介石的秘密警察和軍隊進入雲南，至1945年戰爭結束為止，國府的警察也一直無法鎮壓昆明西南聯大教職員要求停止內戰而組聯合政府的運動。¹⁷⁵

費正清指出，這時期的國民黨雖然在用兩條腿走，卻是左、右腳各走各的方向，一邊前進，一邊反動。因此，國民黨有什麼壞事，都會被半獨立的新聞界和有時不被檢查的外國記者宣揚出去。至於秘密警察系統，由於並沒有全權，常常只是給他們自己幫倒忙。雖然蔣介石的下屬中有人積極主張極權主義，但是他們卻不能像後來上台的中共極權主義控制得那麼嚴密。¹⁷⁶

(二)首都與地方警察機關

¹⁷¹<http://fatherofpolice.cpu.edu.tw/introduction.htm>

¹⁷²史迪威與中國的關係，尤其是與國府蔣介石之間夾雜中美的因素，可參閱：梁敬錚，《史迪威事件(增訂版)》，(台北：台灣商務印書館，1982年9月)。

¹⁷³John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁376。

¹⁷⁴毛毛在我的父親鄧小平一書中指出，1941年是華北敵後抗戰鬥爭最嚴酷的一年。參閱：毛毛，《我的父親鄧小平》，(台北：地球出版社，1993年9月)，頁410。

¹⁷⁵John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁360-361。

¹⁷⁶John King Fairbank & Merle Goldman, 薛 絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)，頁386。

1945年8月20日抗戰勝利後，警政發展進入一個嶄新的情勢。蔣介石為有效掌控東北局面，削弱東北人的地域意識，除將東三省劃分為九省之外，更採納中央警官學校¹⁷⁷教育長李士珍的建議，並徵得東北行營熊式輝同意派王泰興(遼北省)、趙炳坤(興安省)、谷炳崙(吉林省)、鍾繼興(遼寧省)、董學舒(黑龍江省)、李龍飛(合江省)、張桓懋(安東省)等為東北各省警務處長。並將接收南京偽警政機關人員，先後派韓文煥為首都警察廳廳長、宣鐵吾為上海市警察局長、陳焯為北平市警察局長、任建鵬為漢口市警察局長、黃佑為青島市警察局長、李漢元為天津市警察局長、毛文佐為瀋陽市警察局長、李國俊為廣州市警察局長、傅肇仁為鎮江省會警察局長、陳純白為杭州省會警察局長、林鳳樓為濟南省會警察局長、齊惠吾為開封省會警察局長、劉協德為長沙省會警察局長。以及後來發佈張子春為山東省警務處長、馬啓邦為廣西省警務處長、胡福相為台灣省警務處長、崔震權為熱河省會警務局長、熊文洪為嫩江省會警務局長。¹⁷⁸

1946年3月「中央警官學校組織條例」由國民政府修正公佈實施。6月國民政府修正公佈「首都警察廳組織法」與「交通警察總局組織條例」，以及公布「內政部警察總署組織法」，8月內政部警政司擴充為警察總署。1946年12月，政府召開制憲會議，在憲法第108條規定：「警察制度由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，由是警察業務的區分，警察體制的建立，由中央而省市而縣市，始有法律之依據。而1947年蔣介石當選第一屆總統之後，即由李士珍接任校長。¹⁷⁹1947年7月國民政府任命唐縱為警察總署署長。¹⁸⁰11月警察總署召開全國警政會議，決定於全國普設經濟警察。1948年4月台灣警察訓練所配合動員戡亂的實施和總統、副總統選舉後的情勢改組為警察學校。7月中央警官學校成立台灣警官訓練班，由台灣省警務處長擔任班主任。11月台灣省警務處長胡國振到職視事。¹⁸¹

早在1944年底，國民政府未因應台灣光復，就已經開始招訓閩、粵、浙通曉閩、客或英、日語的青年，成立中央官校台灣幹部訓練班。¹⁸²1949年1月陳誠就任台灣省主席，兼台灣警備總司令。1949年2月中央警官學校校長李士珍辭職，由教育長陳玉輝升任，學校由南京遷往廣州。同月，台灣省警務處長胡國振免職，遺缺由民政廳山地行政處長王成章兼任，5月24日為確保台灣治安秩

¹⁷⁷1936年9月國民政府為統一全國警官教育，合併內政部所屬警官高等學校及浙江省警官學校，成立中央警官學校，辦理二年制及三年制正科教育，1937年隨政府遷到重慶，增設特種警察訓練班及特科警官訓練班，1944年1月成立警政高等研究班，9月舉辦台灣警察幹部講習班，連震東此時受聘中央警官學校講師(有關連震東擔任此一職務，參閱：鄭喜夫編撰，《連故資政震東年譜初稿》，(台北：連震東先生文教基金會，2002年6月)，頁75。)，1945年抗戰勝利後，擴大辦理軍官轉業訓練與各種專業訓練，除在南京外，並在西安、廣州等6地設立分校，以及在上海、台灣設立警官班。參閱：<http://fatherofpolice.cpu.edu.tw/introduction.htm>

¹⁷⁸參閱：劉紹唐，《民國大事日誌》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁714~814。

¹⁷⁹<http://fatherofpolice.cpu.edu.tw/introduction.htm>

¹⁸⁰1946年3月戴笠因公殉職時，唐縱曾暫代軍統局長。來台後，唐縱更是曾升任國民黨中央黨部秘書長、駐韓大使等職。

¹⁸¹劉紹唐，《民國大事日誌(第二冊)》，(台北：傳記文學社，1979年3月)，頁714~814。

¹⁸²前警政署長莊亨岱即是當時的成員，隨後來台參與接收日本殖民政府留下的警察系統。參閱：2009年9月26日《中國時報》。

序，實施全省戒嚴。7月1日中央警官學校校長陳玉輝辭職，由李睿接任視事，學校由廣東遷移到重慶，11月隨中央黨政機關遷往成都，12月奉內政部令歸併原設於台北市的台灣警官訓練班¹⁸³，警察單位亦隨著國府的遷都台北。特別是1947年發生二二八事件，主張以武裝對抗的台灣共產黨負責人謝雪紅的被通緝。¹⁸⁴接著1949年10月，屬於中共組織的台灣省工委總部被保密局偵破，翌年1月29日蔡孝乾在台北市泉州街的住宅被捕。¹⁸⁵國共內戰方式更隨著美國的冷戰圍堵政策而調整，國民政府的警政發展也正式導入所謂的與日本統治後台灣警政制度的「磨合期」。

陸、結論

本文根據國民政府在大陸時期的體制變遷，從政黨、國會與政府的三個研究面向，提出了國民政府在大陸時期的政權受挫歸因於制度性的因素。由於國民政府體制不但受到當時國際和國內的雙重環境因素的制約，因此光是只能依賴軍警力量維持政權，而無法正常推行穩定和理性的各項改革政策，這是導致國民政府失去大陸政權的主因。檢視國民政府在南京臨時政府時期的政黨國會的競爭體制，或是進入南北分裂政府時期的對峙體制，乃至於北伐完成後南京國民政府強調中央集權，而地方要求自主的分權體制的變遷。這一體制變遷的過程，亦即是國民黨以革命武力推翻了清國的皇權體制，在希望建立中華民國民主共和政體的制度轉向並未成功，最後必須從整個中國大陸撤出，從體制變遷的角度而論，共產黨體制戰勝了國民黨體制。

換言之，當時國民政府的體制變遷與警政發展是不得不完全建立在一個「以黨治國」的黨國體制基礎上，雖然國民政府嘗試努力要從軍政、過度訓政，再實施憲政制度，可是這一推動民主制度所需要穩定性的國內外政經環境條件並未具備，導致國民政府徒有實施憲政之名，而無真正憲政之實。至於，警察角色充其量也只是展現其工具性的功能，扮演的是以維護政權為第一，執行法律次之，社會福利傳輸的服務則居後的角色。

回顧辛亥革命成功後的中國軍閥割據與內戰不息，着實令人有「滿懷挫傷革命」的感嘆。歷史已往，教訓應當記取。客觀而論，中國對日抗戰的勝利，對台灣前途是極具重大的轉折，台灣脫離殖民體制的桎梏，又回到中華民族體系聯結中的一環，卻仍是「中原的邊陲」。然而，國共內戰的結果，國民政府的遷移來台，讓台灣接受國民黨體制的統治，並與中國共產黨體制的關係陷入新的歷史糾葛。台灣社會更因此出現了「中華民國在台灣」的「中華民國台灣化」與「中華民國是台灣」的「台灣中華民國化」，乃至於「一國兩制」的爭議，尤其在每逢選舉的時刻，所呈現不同意識形態爭論都成為訴求的主題。殘酷的歷史，可真是

¹⁸³ 1950年1月起中央警官學校停辦，只保留台灣警官訓練班，繼續調訓現職警官，到了1954年5月復校，1957年增設四年制的大學部，1995年12月正式更名中央警察大學。

¹⁸⁴ 參閱：陳芳明，《謝雪紅評傳》，(台北：麥田，2009年3月)。

¹⁸⁵ 〈台保密局公佈首宗大間諜經過〉，收入：朱麗，《台灣間諜戰實錄》(下冊)，〈附錄〉，(香港：自然日報，1952年)，頁171-172。

剪不斷，理又亂。然而，當前兩岸體制變遷和關係的發展又進入了一個新的轉折時刻，在政治民主化和經濟市場化的政經體制變遷中，戰爭將不會再是兩岸人民的主要選項，而警政發展也將不再只能是扮演「工具性」維護政權角色，而應該隨著體制變遷，朝向重視福利傳輸的公共服務角色。

參考文獻(文長省略)

附表

附表一：1911~1914 國會與政黨競爭對照表

名稱 時間	國會	政黨	備註
1912.01.01	參議院成立、孫中山就任臨時大總統		
22		同盟會改為公開政黨孫中山當選總理	
1912.05		章炳麟、張騫的統一黨，與黎元洪的民社、潘鴻鼎的國民黨、范源濂的國民協進會，以及立憲派的民國公會等政黨，合併改組為共和黨	
1912.08	參議院形成國民黨、共和黨、民主黨三大黨鼎立	同盟會聯合統一共和黨、國民共進會、國民公黨、共和實進會，改組為國民黨	
1912.09		共和建設討論會、國民協進會、共和統一黨、共和促進會、共和俱進會、民國新政社等合併為民主黨	
1913.02	各省參眾兩院議員選舉完竣	民主、共和、統一等三黨聯合與國民黨抗衡	
04	國會開議，參議院正副議長分別由國民黨籍議員張繼、王正廷當選；眾議院正副議長分別由民主黨籍議員湯化龍、共和黨籍陳國祥當選		
05		民主、共和、統一等三黨改組為進步黨	
06	兩院決議先定憲法後舉總統，並組憲法起草委員會		
09	熊希齡組閣(進步黨)	國民黨內的相友會、政友會、集益社、超然社、憲政公會等小黨派林立	
10.06	選舉袁世凱為正式大總統 袁世凱為正式大總統	袁世凱藉由進步黨主張先選舉	
10.10	袁世凱在國會提出增修臨時約法，國會不議		
16	國會開會因人數不足法定人數，陷於停頓	袁世凱組民憲黨，下令解散國民黨	
11.04	袁世凱正式發布解散國會令		
1914.01.10			

附表二：1912~1928 年南方與北方政府對峙表

名稱 時間	南方政府	北方政府	備註
1912.04.01	孫中山辭去臨時大總統	袁世凱就任臨時大總統唐紹儀組閣(袁黨)	
06.15		陸徵祥組閣(無黨籍)	
09.		趙秉鈞組閣(國民黨)	
1913.09.		熊希齡組閣(進步黨)	
1913.10.07		黎元洪出任副總統	
1914.01.26			

1914.06	中華革命黨在東京選孫中山為總理	袁世凱將內閣制改總統制
1916.01.01		袁世凱登基
03.22		取消帝制徐世昌為國務卿
06.06		袁世凱斃命
08.01		黎元洪就任總統段祺瑞任總理
10.30		馮國璋任副總統
1917.06.23		伍廷芳代理總理
07.01		張勳復辟馮國璋代理總統段祺瑞重任總理
08.25	孫中山在廣州組織軍政府任大元帥	
1918.05	改大元帥為總裁和議制岑春煊為主席	
09.04		
1919	中華革命黨改稱中國國民黨	徐世昌就任總統
1920.07		
08.11		
1921.		段祺瑞辭去總理
.05.05	孫中山就任中華民國大總統	靳雲鵬組閣 靳雲鵬辭梁士詒繼任顏惠慶代理後由周自齊為攝政內閣
1922.06.02		
06.11		
06.20		
07.		徐世昌辭去總統
08.		黎元洪就職總統
09.		顏惠慶任總理兼外長
11.29		顏惠慶辭去總理
12		唐紹儀組閣
1923.06.13		王寵惠組閣
10.05		汪大燮組閣
1924.01		張紹曾組閣
08.		
11.02	胡漢民代行大元帥孫中山北上	黎元洪總統出京
11.04		曹錕就任總統
		孫寶琦任內閣總理
11.24	孫中山過世	顏惠慶就任總理間內務長
	國民政府成立汪精衛任主席	曹錕退位總統黃郛組攝政內閣
1925.03.12		
07.01		
1926.04.19	蔣介石任軍事委員會主席革命軍總司令	段祺瑞任中華民國執政不設總理
06.04	清黨	
	寧漢分裂	段祺瑞下野吳佩孚要顏惠慶組閣後改顧維鈞、潘復為內閣總理
1927.04.01	蔣介石下野	
05.	蔣介石復任總司令汪精衛再度出國	
08.12		
12.		
1928.06.02	公佈訓政綱領蔣介石就任國民政府主席譚延闓就任行政院長	
10.03	馮玉祥任副院長	
	全國統一	張作霖下野
12.		

附表三：1929~1945 中央與地方政府分治表

時間	名稱	中央	地方	備註
1928.03			成立湘、贛邊界蘇維埃政府。	
1929.03		蔣介石國民政府討伐桂系	桂系的勢力分布南北要衝，廣州為李濟深、廣西為黃紹竑、武漢為李宗仁，天津、唐山一帶為白崇禧。	
05		內戰(中原大戰)開始	汪精衛以「護黨救國」違反蔣口號，李宗仁在廣西自稱護黨討賊軍南路總司令，馮玉祥自稱護黨就國軍總司令，接著爆發「中原大戰」，主要分為河南、山東、湖南戰區。	
12		這次內戰，雙方動員 140 於萬人，為時 8 個月	東北軍張學良收編晉軍與馮軍的地方勢力，李宗仁、白崇禧離開廣西，反蔣軍全部瓦解	
1930			成立江西及閩西蘇維埃區、贛浙皖邊區、鄂豫皖邊區、湘鄂邊區	
12.30		第一次圍剿結束	反蔣的中央委員在廣州召開非常會議，自立政府	
1931.05.27		廣州獨立		
1931.05.30		第二次圍剿結束	在瑞金通過中華蘇維埃共和國憲法，全國蘇維埃大會為最高政權機關，其下為中央執行委員會，再下為人民委員會，即中央行政機關，主席皆是毛澤東	
09.18		第三次圍剿結束		
11.07				
1933.03		第四次圍剿結束	華北部分將領倡議「聯省自保」在福州召開「人民代表大會」，成立「中華共和國人民革命政府」，李濟深擔任主席	
10				
1933.11.20				
12.15		蔣介石辭去國民政府主席兼行政院長	溥儀稱滿洲國皇帝 失去華北統治權	
28		林森為國民政府主席、孫科為行政院長	失去河北、察哈爾統治權	
1934.03.01			殷汝耕在通州成立「冀東防共自治委員會」(自治政府)	
1935.01		駐平政務委員會名存實亡		
06		河北事件、張北事件	蘇維埃政府改名為中華民國特區政府，紅軍改為國民革命軍，直接受南京政府與軍事委員會指導	
11.25				
1936.12.12		西安事變		
1937.02			王克敏在北平成立「中華民國臨時政府」	
1937.03		第五次圍剿結束	汪精衛政權成立於南京，自任國民政府主席兼行政院長	

1937.12		「中國民主同盟」成立，與中共
1940.03.29		同唱結束一黨專政政體
1944.09		四川、西康等省發生民變 台灣發生二二八事件
1946.05.05	國民政府自重慶遷回南京	
1946.09		
1947.02.28	國民政府宣布全國總動員	中華人民共和國成立
1947.07.04	閻錫山為閣揆兼國防部長，國 民政府流亡於廣州、重慶	
1949.06		
1949.10.01	李宗仁赴美，閻錫山代行總統 職	
11.20	國民政府宣佈遷往台灣	
12.07	蔣介石復行視事	
1950.03.01		

