

战时国民党的党员监察网

王 舸 何志明

内容提要 为外抗强敌,内求生存,战时国民党采取了诸多有别于战前的改革举措。在强化党员控制方面,国民党建立了党员监察网制度,以期结束战前党不能约束党员的松散局面。实际上,党员监察网出台伊始就被打上了明显的时代印记,即与当时实施的新县制有着密切的关系。此外,监察网的出台,尽管体现了国民党在监察网的制度建设方面进行的诸多努力,但它以中统局“党员调查网”为组织蓝本的形式,决定了其自身必将体现出浓厚的特务色彩。这种特殊党内监督方式,实际上暴露了以蒋介石为代表的国民党领导人缺乏现代政党观念,在党务建设方面不是首先在组织形态层面上解决问题,而往往回归传统来寻求支撑的弱点。

关键词 国民党 党员调查网 党员监察网 制度建设

抗战的全面爆发,对于国民党而言,既是其执政地位面临的重大挑战,又是其整合力量巩固自身权威的重要机遇。对此,时人即断言,国民党是否能够完成“抗战建国”的任务,“唯一的是要看国民党是否有惊奇的进步”,因为“唯有赶得上时代的惊奇的进步,才能应付这巨大的洪流的狂涛,一船风顺的走出了危机,到达富强康乐的彼岸。”^①为改变战前组织结构的诸多弊端,国民党也开展了一系列制度变革,如强化监察制度并设置党员监察网等。该制度旨在强化党员的纪律观念,增强党组织的凝聚力。关于战时国民党创设的党员监察网,目前学术界已涌现了一些学术成果,但仍然有较大的探讨空间。^②鉴于以往之研究基础,本文将从监察网的设计蓝本、组织建制乃至运作实态等方面进行考察,以期揭示战时国民党在制度建设方面遭遇的困境。

① 罗界平:《抗战以来的国民党》,《党义研究月刊》第19、20期合刊,1941年8月15日,第1页。

② 就笔者所知,目前学术界对此的专题论文仅有李强《论抗战时期国民党的党员监察网》,《西南师范大学学报》2006年第2期。作为开拓性的论文,该文对该监察网进行了粗线条描述;另外一些论著中也有简要涉及。如王奇生《战时国民党党员与基层党组织》,《抗日战争研究》2003年第4期;任育德:《党工看党务——以1941—1945年〈王子壮日记〉为例》一文中对党员监察网也略有涉及,见中国社会科学院近代史研究所民国史研究室、四川师范大学历史文化学院编:《一九四〇年代的中国》(上),社会科学文献出版社2009年版,第36—53页;崔之清主编:《国民党社会与政治结构之演变(1905—1949)》下编,社会科学文献出版社2007年版。关于国民党中央监察委员会的研究,参见石歆卉《中国国民党中央监察委员会之研究(1924—1929)》,硕士学位论文,台湾师范大学历史研究所,2009年。但这些研究都未对战时国民党的党员监察网进行深入探讨,如其产生渊源、制度建设乃至实际运作等,致使该制度在当前学界的国民党史叙述中尚处于“雾里看花”之状态。

一、组织蓝本：中统的党员调查网

党员监察网的制度设计,主要是以中统机构内的党员调查网为蓝本。^①而关于调查网的研究,学界亦尚未见相关专题论文发表。1938年春,蒋介石鉴于国难当头,为了侦查日本间谍与汉奸活动,提高工作效率,决定将原有的国民政府军事委员会调查统计局改组,扩大为三个公开的组织:一为隶属国民党中央党部秘书处的中央调查统计局;二为隶属军事委员会办公厅的军事委员会调查统计局;三为隶属军事委员会办公厅的特检处。前二者分别简称中统与军统,此为国民党两大特务机关的由来。

中统局名义上局长为朱家骅,而实际负责人为副局长徐恩曾。为应对抗战的严峻局势,蒋介石对徐恩曾下达手令,要求“就国民党党员中挑选忠实可靠的优秀党员成立全国性的调查网,替中央作耳目,以供惩治奸邪,整肃贪污的参考……由中央调查统计局拟具办法呈阅。”^②蒋介石此举的意图很明显,即通过特务手段来打击不法分子与政治对手。按照蒋的预想,调查网“目的是调查并考核党员入党以后,信仰和奉行主义的情形如何,经验能力有无长进,对于革命有无贡献等问题,以便中央根据报告,分别予以奖惩。又调查地方官吏和民众有无违背主义,违反法令,及不守纪律的项,以便中央根据报告,分别予以处置”^③,使党员成为国民党中央在基层的“耳目”,进而加强对社会的控制。

徐恩曾在接到蒋介石的命令后,迅速展开了改革。1938年8月,国民党中央执行委员会常务委员会(简称中常会)批准了他制订的《中央执行委员会调查统计局组织条例》,对中统局进行了调整,在局内设组,组内设科,并明确了该党员调查网的职责。^④而在地方层级,国民党中央要求各省、特别市及铁路党部内设立调查统计室,名义上作为该党部的一部分,但实际受中统局垂直领导。统计室下设四科,其中第三科负责党员调查网和经济调查,统计室的职权为“所属各级党部人事及工作效能之调查统计事项”及建立与管理所属境内的党员调查网。^⑤可见,党员调查网的出现与中统组织的完善相同步。

该调查网在中统内部简称“党网”,其“目的是要在国民党各级党、政、财经、文教各机关和人民团体中吸收一些在职的忠实党员,与中统单线联系。在同一机关中的党网分子互不相识。”每个党网成员以数字号码为代号,通信时以此掩盖真名。同时,中统还完善了党网成员的准入制度,要求“每一个党网分子,须经中统特务二人介绍,再经过审查合格,始予接收。在接收为党网后,每人发给一份《党网调查手册》,内附有蒋介石的手令一份。”^⑥这种在党政机关与社会团体中布置党员调查网以强化控制的方式,可谓国民党特务制度的一大创新。

^① 作为以俄共组织为参照的国民党,在党员监察网的设置上是否亦模仿了前者,目前尚未有确切的答案。早在1934年,驻苏联大使馆前秘书孟翰如即撰写了《苏联共产党的组织及其运用》一文,其中对联共(布)的党员监察网进行了介绍:“党员监察网运用的方式,大概如下:在每一有党员的部门中,与其互相间公私生活最接近的一群同志,大家务必互相监督,互相检举,各人都本着最公平最爱护的精神,在工作上相互竞赛,在生活上彼此勉励。如果当中有违背党纪或怠工的,劝勉之后,如仍无法纠正,便可以向党的监察员,述明事实,提出证据,加以告发,然后层层汇报至中央监察委员会。”见孟翰如《苏联共产党的组织及其运用》,《组织旬刊》第1卷第10期,1934年7月1日,第12页。

^② 刘恭:《我所知道的中统》,全国政协文史资料委员会编:《中华文史资料文库》第8卷(政治军事编),中国文史出版社1996年版,第345页。

^③ 胡梦华:《抗战两年来党的发展》,《中央周刊》第2卷第3、4期合刊,1939年7月24日,第23页。

^④ 《中央执行委员会调查统计局组织条例》(1938年8月11日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第23册,广西师范大学出版社2000年版,第329页。

^⑤ 《各省市路党部调查统计室组织通则》(1938年8月11日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第23册,第336页。

^⑥ 徐恩曾等:《细说中统军统》,台北,传记文学出版社1992年版,第54页。

根据中统局三组二科科长张国栋回忆,在1938年中统成立之初,原规定调查网由第二组第三科主管^①,因1939年上半年其所吸收的党网人数甚少,“而且多属低级人员”,在接到蒋介石要求加强党网活动与作用的指示后,徐恩曾乃将其划归第三组第六科领导,并专门成立以王秀春为科长的党网科。为了扩大规模,同时还成立由徐恩曾亲自主持的“党网建立与运动委员会”^②,以专门负责推动党网的组织发展。由此,党员调查网很快从国民党中央到地方党政机关中被建立了起来。但这个党网主要偏重于后方各省,如在重庆各中央行政机关、部队、学校、工商界普遍设置调查网,而在沦陷区则要求“伺机而行,无指标”。^③如在河南,中统的调查统计室要求“凡参加这个调查网的,每人都要填一份表,经人介绍,就可成为调查员”。^④这些成为调查员的人,由中统发给一张红色卡片,上面写明持件人的姓名、籍贯、年龄、职别、所持武器及有效日期,同时贴有照片。^⑤

在蒋介石的督促下,党员调查网被迅速组织起来,并发展了大批“调查员”。根据中统的统计,“由局本部直接掌握,建立的调查网达3000人以上,这些调查网分布于党政机关及各地方的党政机关中。由各省、市、铁路调查统计局建立、掌握、运用的调查网,合计在10万人左右,分布于各省、县以至乡镇”。同时为了进一步扩大调查员数量,中统局还对各省统计室分配具体指标,要求一年中每省“至少要发展500人。”^⑥

但这仅是写在纸上的数字。国民党松散的组织结构、五花八门的入党方式、党员数量是一笔糊涂账等诸多弊端,犹如癌细胞,亦迅速扩散到这个“党员调查网”之中。一些省份的调查统计室为了完成总部规定的调查员数额,干脆采取闭门造册的方法交差了事。如曾任中统湖南零陵、郴县、衡阳三个区的区主任,同时兼任国民党湖南省党部调查统计处专员的张蔚为了敷衍上级,他派人到郴县,将该县的党员名册要来,“按名填表,既不要交照片,也不必通知本人,完全是凑数”,正因为他发展党网“成绩”突出,后来还受到了中统的通报表扬。^⑦针对地方上发展调查网弄虚作假的现象,中统却是睁一只眼闭一只眼。据任职于总部的张国栋回忆,各省统计室交上来的“年终总结的数字大都虚报浮夸,中统局也是知道的,但从未认真加以检查”。^⑧按照蒋介石的要求,调查员必须是“忠贞党员”,非对党有着高度政治认同的党员不能为,但这恰与众多党员“不知有党,更不明党员的责任”的现状相背离。^⑨相反,这种方式还给那些企图营私舞弊的人提供了一个投机钻营的机会,他们藉此“挟私怨陷害”或者“捕风捉影乱告”更是引发纠纷不断。^⑩

作为中统的实际负责人,徐恩曾在开会时亦表示:“这个工作(指党员调查网——引者)费了不少时间,费了人力,结果是调查了自己,出了自己的丑,做共产党的工作不容易,我们的力量不够,才

① 此回忆有误。根据1938年国民党中常会通过的《中央执行委员会调查统计局组织条例》中规定,党员监察网由该局第二组第一科主管,其职权为“办理全国各级党部人事及工作效能之调查与统计事宜;办理全国党员监察网之建立于掌理事宜”。见《中央执行委员会调查统计局组织条例》(1938年8月11日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第23册,第329页。在本《条例》中,调查网又被称为监察网,但从时间上看,国民党中央监察委员会至1940年方始设置党员监察网。可见在早期两者的名字处于混用状态,这无疑将大大加深后者的特务色彩。

② 张国栋:《中统二十年》,《中华文史资料文库》第8卷(政治军事编),中国文史出版社1996年版,第305—306页;张国栋:《中统内幕》,戚伍编:《中统实录》,团结出版社1995年版,第43页。

③ 刘恭:《我所知道的中统》,第345页。

④ 董永昌:《我所了解的河南中统》,《长葛文史资料》第4辑,河南省长葛县政协文史资料研究会1989年编印,第72页。

⑤ 吴曾传:《我的中统生涯》,《金湖文史资料》第3辑,江苏省金湖县政协文史资料研究会1987年编印,第140页。

⑥ 徐恩曾等:《细说中统军统》,第50页;张国栋:《中统二十年》,第304页。

⑦ 张蔚:《中统在湖南的活动》,《湖南文史资料》第32辑,湖南省政协文史资料研究会1988年编印,第28页。

⑧ 张国栋:《中统二十年》,第306页。

⑨ 《党员参加党内三种组织的意义》,《云南党务》创刊号,1939年7月1日,第7页。

⑩ 刘恭:《我所知道的中统》,第345页。

搞这个办法,谁知道这些人一点都捞不到”。参会者也认为,不少调查员的“挟嫌诬告”及“招摇撞骗”,反而“搞坏了中统的名誉”。经过商议,徐恩曾最后干脆向蒋介石建议,“把这个网让给国民党中央监察委员会去搞,改调查网为监察网”。^① 时任国民党中央组织部长的朱家骅后来还在闲谈中称:“空网交给冷衙门(即中央监察委员会——引者),总比给老头子(蒋介石)看见好。”^②

可见,党员调查网的组织与实施在时间上要早于国民党中央监察委员会(简称监委会)的监察网。而党员监察网设立建议的提出,始于1938年3月的国民党临时全国代表大会。^③ 根据大会决议,监委会于1939年10月27日召开常委会,开始研究制定监察网组织纲要等问题。^④ 与此同时,中统的党员调查网已经建立并实施,身为监委会秘书长的王子壮发现其发展很快,甚至对监委会即将设立的监察网有“取而代之之势”,以致他暗自下定决心发展后者与之抗衡。^⑤ 1940年2月8日,监委会再次开会研究监察网的实施问题,会议认为“调查统计局(即中统——引者)既有调查网,亦规定一条,使其对于调查所得,有贡献监察委员会之义务,再以免工作之重复也”,即打算借中统的调查网之力,开展监察网的工作。但实际上,中统在党政机关中安插调查员的做法也不断受到各方攻讦,徐恩曾对此颇为头疼。例如叶楚伦发现中统打算在立法院设立调查网时“立即加以拒绝”。在得知监委会的意图后,徐恩曾赶紧表示将会向蒋介石建议,“深愿将此工作(即调查网——引者)移于监委会”。^⑥ 蒋最后接受了徐的建议,亦打算将党员调查网移交给监委会。^⑦

但监委会并不愿意接收该调查网。据《王子壮日记》记载,1940年3月16日,中执会秘书长叶楚伦召集中统负责人朱家骅与王子壮商讨加强调查网与监察网的工作联系问题,朱家骅表示“既然监委会要办(监察网),调查网可归监委会,调查网即改名为监察网可已”,但王子壮则以两个网“性质范围颇有广狭之不同”为由而予以推辞。正当双方相持不下之时,叶楚伦打了圆场,建议交蒋介石定夺。为此,王子壮不禁发出两个网“将来如果合并,问题殊多也”的忧虑。^⑧ 据服务于中统总部的张国栋回忆,尽管蒋介石后来批准了徐恩曾将党员调查网转交给国民党中央监委会的建议,但“迄抗日战争胜利结束为止,国民党监察委员会并未正式接收”,中统内部的第三组党网科仍继续存在。^⑨ 可见,监察网与调查网基本是呈并行发展的态势。

但监察网与调查网无论是在称谓上还是运作方式上,均有着较强的相似性。首先,调查网在早期亦被称为监察网;其次,在运作方式上,监察网要求每一区分部秘密遴选1至3名党员为监察员,监察员负责秘密调查党员及民众有无“背叛主义违反法令及不遵守纪律等行为”,并呈报县党部。^⑩ 监察员直接对县监委会负责,彼此之间不得“发生横的关系”。^⑪ 可见,这种工作形式几乎

① 刘恭:《我所知道的中统》,第346页;徐恩曾等:《细说中统军统》,第54—55页。

② 刘恭:《我所知道的中统》,第346页。

③ 为了加强对党员的监督与管理,1938年,国民党临时全代会通过《抗战建国纲领》,明确提出“中央驻省监察委员及省党部分区常驻委员,对下级党部及党员执行监察职务时,可布置党员监察网以辅助之”。参见荣孟源编《中国国民党历次全国代表大会及中央全会资料》(下),光明日报出版社1985年版,第483页。

④ 王子壮:《王子壮日记》(手稿本)第5册,1939年10月27日,台北,中研院近代史研究所2001年版,第376页。

⑤ 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年2月6日,第36页。

⑥ 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年2月8日,第39页。

⑦ 刘恭:《我所知道的中统》,第346页。

⑧ 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年3月16日,第76页。

⑨ 张国栋:《中统二十年》,第306页。

⑩ 《党员监察网组织纲要》(1940年3月30日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第218页;蒋介石:《县以下党政机构关系草图例释要》,秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集:演讲》第15卷,台北,中国国民党中央执行委员会党史会1984年编印,第239页。

⑪ 《党员监察网》,国民党中央监察委员会秘书处1941年编印,第11页,南京图书馆民国书库藏,MS/D693.74/238。

与特务工作如出一辙,以致不少国民党人在认识上将监察网与特务组织相混同。^①如1941年,国民党中央甚至决定,各级监委会与中统、监察院等机构的调查机关应“定期派员举行联席会议,或称别小组会议,并建立常设之联合机构,以期通力合作”。^②监委会与中统的调查机构分别为监察网和调查网,两者“通力合作”,无疑将大大加深前者的特务色彩。作为国民党总裁的蒋介石,也对特务制度引入党务监察领域的方式颇有兴趣。1944年1月,蒋询问王子壮监察网与中统的调查网在组织上是否一致,王答以“性质上微有不同”,但监委会在起草相关监察网法规时候“与在调查统计局相关工作上保持联系”,对此蒋介石并不满意,而要求监察网应与中统“加强合作”。^③在这段对话中,王子壮虽未直接回答蒋的问题,但在表示两个网“性质微有不同”之时,亦间接承认了监察网在组织上是以中统的调查网为蓝本的事实。

二、党员监察网的制度建设

1938年3月,国民党在武昌举行临时全国代表大会,通过了著名的《抗战建国纲领》,并正式决定为森严党纪而设置党员监察网。^④这是目前可知的国民党中央正式提出设置该组织的初始记录。身为国民党总裁的蒋介石对推进党员监察网可谓不遗余力。是年4月,蒋在演讲中称基层组织必须健全党的监察系统,“充实监察力量,并须设法训练党员执行监察任务的品德与力量,以造成党员的监察网”。^⑤同时,他还在《县以下党政机构关系草图图例释要》一文中对该组织进行了进一步的阐释,即“县区各级党部不另设监察委员会,其监察事宜,即由省党部所派的分区常驻委员总揽其责,并应组成党员监察网,以为辅助。其监察实施事项及党员监察网之建立办法另订之”。^⑥《释要》进一步确定了监察网的基本目的、内容框架等。国民党中央后来亦据此对党员监察网展开建设工作。1939年6月,国民党中常会制定《县各级党政关系调整办法》,对党员监察网的设置进行了具体规定:“党员监察网直属于县党部监察委员会,对于执行部及党员为负责之监督与纠举,以建立监察制度,增进党员及干部之活动力。”^⑦

从这个制度设置内容可以看出,该办法明确了监察网的领导机构为县监察委员会,这与之前蒋介石要求县区各级党部不设监委,监察工作由省党部所派“分区常驻委员”负责的设计相比有了较大的改变。7月,国民党制定《各级党部推进地方自治的实施纲要》,再次强调在地方建立直属于县监察委员会的监察网,同时规定“党员于工作范围内,应密查其他人员有无背叛主义违反法令及营私舞弊等情事,得随时报告”。^⑧即每个党员均有义务成为监察员,“密查”其他党员的行为。这

^① 如国民党要人张继在论及监察网时指出,不少国民党人对监察网的认识并不明了,他们常“误认为(监察网)系与普通的消极的监察制度和特务功能相同”。参见张继《党的监察制度与实施》,中央训练团党政高级训练班1943年编印,第31页。

^② 《国民党九中全会议案研究委员会所拟〈整顿纪律修明政治方案〉》(1941年10月10日),中国第二历史档案馆藏,国民党中央执行委员会档案,一(八)/185。

^③ 《上星期反省录》,《王子壮日记》(手稿本)第9册,1944年1月,第32页。

^④ 荣孟源编:《中国国民党历次全国代表大会及中央全会资料》(下),第483页。

^⑤ 蒋介石:《改进党务与调整党政关系》(1938年4月8日),秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集:演讲》第15卷,第233页。

^⑥ 蒋介石:《县以下党政机构关系草图图例释要》(1938年4月8日),秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集:演讲》第15卷,第239页。

^⑦ 《县各级党政关系调整办法》(1939年6月29日),中国第二历史档案馆藏:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第26册,第210页。

^⑧ 《国民党拟制各级党部推进地方自治实施纲要草案稿》(1939年7月27日),中国第二历史档案馆藏,国民政府社会部档案,(十一)/3328;参见中国科学院历史研究所第三所南京史料整理处选辑:《中国现代政治史资料汇编》第3辑第23册,南京大学中华民国史研究中心特藏室藏(内部油印本),编印年及页码不详。

种内部监控的手段,与中统的特务工作别无二致,必然会导致党员间的人人自危。

党员监察网可谓是国民党开展党内监督的一次创新。尽管该制度的建立早在1938年已为蒋介石所提出,但实际上如何对其进行制度设计,仍然在此后两年内未能得到解决,这直接导致监察网的设置停留于纸面。为了解决这一问题,1939年10月27日,监委会召集会议,专题研究党员监察网的设置问题,“拟由常会提出一组织纲要,通过施行”。^①经过几番讨论,1940年3月至6月,国民党中央监察委员会常会先后通过《党员监察网组织纲要》、《党员监察网施行细则》,对监察网的设置情况进行了具体规定,为其有章可循的组建奠定了基础。但据王子壮回忆,因该制度为“总裁所主张”,故而“事属创举”,监委会在设计这些制度之时也颇费周折,其草案则由秘书处反复开会研究三次始得完成。^②具体来说,党员监察网的制度内容大致可分为以下几个方面:

首先是组织建设。《党员监察网施行细则》规定,党员监察网直属于县监察委员会,设置于区分部一级。^③有学者认为在新县制下,县党部监察委员会以下设置了各级监察网^④,这显然不确。事实上,党员监察网仅设置于区分部一级,而区党部一级并未设置监察网。对此,国民党中央的理由是,“监察网的作用,在简单迅速,如承转手续繁重,反使制度运用不能灵活”。^⑤可见,国民党在基层党组织——区分部中设置直属于县监委会的监察网,主要是出于避免监察网层级设置、叠床架屋以致运转不灵的考量。另外,根据各地实际情况不同,国民党中央还确定了监察网制度在各县的实施次序:首先是“党员较密之都市”;其次是“实行新县制之县”;第三是“其他事宜设立之特别党部(包括海员、学校及其他职业等)”。^⑥基层党员的多寡,是监察网设置的前提。而新县制的推行则是监察网设置的契机,按照新县制在基层“融党于政”的设计,要求“用党的组织力量”来透过党员或党团的活动,“使党领导民众团体和政府,及监督了政府”。^⑦通过在基层党组织中布置监察网,对个体党员进行控制与监督,进而实现新县制的运作目标,即监委会所称:“充实党的基层,进以配合县自治工作。”^⑧

其次是成员结构。监察网主要是以区分部为单位,即在“每一区分部遴选党员一人至三人(必要时得增加之)为监察员”^⑨,监察员的条件是“忠实、干练而富有领导能力之党员”,但为了避嫌起见,规定区分部(候补)委员不得兼任监察员。^⑩按照蒋介石的预设,监察员除“擢选最忠实的党员协助”外,监察网还要分布于全国,且“应广大的吸收党员参加”。^⑪且在监察员选定后,为保证其

① 《王子壮日记》(手稿本)第5册,1939年10月27日,第376页。

② 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年2月17日,第48页。

③ 《党员监察网组织纲要》(1940年3月30日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第218—220页。

④ 张益民:《国民党新县制实施简论》,《史学月刊》1986年第5期,第77页。

⑤ 《党员监察网》,第7页。

⑥ 《党员监察网施行细则》(1940年6月13日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第222页。另外,国民党也准备在军队中部署监察网,如计划在“各军师(团)管区之区党部,及其附属之区分部”中布置监察员,强化对军队党员的控制。见《兵役部特别党部中心工作之一:党员监察网建立计划》,兵役部特别党部编印,出版时间不详,第8页,南京图书馆民国书库藏,MS/D0693.74/413。

⑦ 韦永成:《新县制的认识》,《安徽政治》第4卷第7期,1941年7月30日,第16页。

⑧ 《中国国民党第五届中央监察委员会报告书(1935—1945年)》,李云汉主编:《中国国民党党务发展史料:中央监察委员会报告》(下),中国国民党中央委员会党史委员会1986年版,第1157页。

⑨ 《党员监察网组织纲要》(1940年3月30日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第218—220页。

⑩ 《党员监察网施行细则》(1940年6月13日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第222页。

⑪ 蒋介石:《党的组织与训练之原则》,《党员监察网》,第17页。

忠于职守,要求监察员必须要填写《中国国民党党员监察员服务誓书》,一式三份,分别存国民党省县及中央监委会。^①

第三是职权界定。从《组织纲要》与《施行细则》上看,监察网主要是通过监察员对基层党员的侦查与纠举来实现其设置意图,其日常工作主要分为三种:一是主动调查区分部所在地党员有无“背叛主义违反法令及不遵守纪律等行为”,然后“密报于县监察委员会依法办理”,同时负责“对于党纪党德有不当之言行”的党员进行规勉;二是承中央或省县监察委员会之命直接调查“特种案件”,而且要求县监察委员会每六个月(此亦为监察员之任期)就要将本县监察员的工作报告呈递省市监察委员会。^②当县监委会接获监察员的违纪报告后,依据党纪对违纪党员进行处理,“对于监察员之姓名,并应保守秘密,不得通知被处分人”^③,以此来保护监察员不为外界所干扰;三是督促落后党员,“以友谊的态度,去激发他们忠党爱国的精神,去引起他们对主义的信仰”^④,进而增强国民党的意识形态凝聚力。

第四是纪律规训。秘密设置监察员担负检举违纪党员之责的方式,极易成为前者挟私报复的工具,以致与设置监察网的初衷大相径庭。为避免出现此类情况,国民党中央特地对监察员进行了纪律约束。为防止监察员滥用职权,要求党部在接到监察员的纠举后,必须“采取复式考察的方式,互相对证”^⑤,以此来保证案件的准确无误。另外,监察员若发现本区分部党员中“有背叛本党主义或违反法令及不遵守纪律之行为而不检举”,反而敲诈勒索甚至“捏造事实诬陷他人”等行为,将由上级监委会“视其情节轻重,分别予以惩罚”。^⑥国民党中央希冀通过这种方式来规避因监察员徇私舞弊甚至对他人挟私报复的制度风险。

至于党员监察网的组织功能,国民党要员张继则直接称其为“监察制度里头的一种重要的细胞”。^⑦言外之意,该组织既为国民党开展党内监督的基础,又为其对个体党员进行监控的基本手段。1940年9月,为了推进党员监察网建设,国民党中央发布《中央监察委员会为施行党员监察网告全体党员书》,正式为其实施架桥铺路。其中对实行监察网的理由进行了充分阐释,即因环境“艰危”,国民党须严格执行纪律,“以集合全党党员之力量如一人,以突破当前之难关”,因此每个党员只能纠助同志,检举并“绳之以法”那些违反纪律背叛纪律者,方能“人人能负起此种义务,则纪律乃能共同遵守,而主义乃能保证实行”。^⑧这充分反映了国民党中央设立党员监察网的初衷与意图,即发挥党员互纠的作用外,采取监察员监督个体党员的方式来保证党纪在基层的执行。国民党中央随之开始在一些县市推动布置党员监察网。但实际上,制度设计与实际运作往往存在一定的差距,下面本文就战时监察网在基层的设置与运作实态予以考察。

① 誓书内容如下:“余誓以至诚尊奉总理遗嘱,信仰本党主义,遵守本党纪律,严守本党党章,绝对严守秘密,绝对不自私自利,绝对不以感情或意气用事,服从总裁命令,如有违背誓言,愿受本党最严厉的处分,谨誓。”《中国国民党党员监察员服务誓书》,中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第221页。

② 《党员监察网组织纲要》(1940年3月30日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第218—219页。

③ 《党员监察网施行细则》(1940年6月13日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第222页。

④ 朱毓麟:《今后湖南党的宣传工作》,《行健月刊》1941年第12期,第9页。

⑤ 《党员监察网》,第11页。

⑥ 《党员监察网组织纲要》(1940年3月30日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第30册,第218—219页。

⑦ 张继:《党的监察制度与实施》,第29—30页。

⑧ 《中央监察委员会为施行党员监察网告全体党员书》,《中央党务公报》第2卷第35期,1940年9月7日,第5、6页。

三、战时监察网的设置及运作实态

从党员监察网实际运作成效观之,该制度设计并未实现预期的效果,成效的不彰致使其难以进入研究者的关注视野,不少学术专著乃至回忆录对此大都语焉不详。事实上,国民党中央之所以组织党员监察网,除有加强党内监督的考量外,配合当时正在实施的新县制则是一个重要背景。

就组织形态而言,战前国民党主要集中在城市,而农村党组织则基本形同虚设。在1938年国民党五届五中全会上,以李宗黄为代表的13个中央委员就联名递交提案,要求国民党加强在农村的组织建设,称“党务方面尤以过去仅注意城市工作,在农村中则缺乏基础,致党脱离民众”,为了与“异党”展开竞争,国民党要做到“须达每一区、每一乡镇有一区党部或一区分部,每一保有一区分部或一小组,每一甲有一党员”。^①对于国民党而言,战时严密组织,将党的组织末梢深入到大后方的农村,既是一个迫在眉睫的问题,更是一个千载难逢的良机。

为强化基层控制,1939年国民政府颁布了《县各级组织纲要》,正式开始实施著名的新县制。学界关于新县制的研究成果已较为丰硕。总的来说,新县制的实施背景乃抗战爆发后,县级政权担负着资源汲取、稳定秩序及集训民众的关键任务,即“以自治为名,来强化县、乡镇、保甲的统治秩序”。^②另外,新县制还被蒋介石称为“抗战的利器,建国的工具”。^③按照新县制所称,其目的在于训练民众行使政治权利的能力,即实施县级自治。基于以上精神,县级以下民意机构的设立则是新县制的一个显著特点,即保民大会、乡镇民代表会、县(临时)参议会等。

但在各级民意机构逐步设立的情势下,作为国统区的执政党,国民党县级以下党组织在新县制中应该以及实际扮演了什么角色,而党员监察网又与新县制有着什么密切联系,值得关注。国民党认为,新县制是目前“应急需要做的工作”和应完成的责任,必须将其“放在本党每一个党部、每一个党员的肩上”。^④因而要“适应贯彻新县制之需要”,各地须“普遍建立县市以下各级党部”。^⑤同时,为了加强县级以下的党政联系及将来与共产党等其他政治对手展开竞争做准备,还决定以行政层级为参照严密基层组织,即“区分部与乡(镇)组织配合而于保甲之下分设小组,以便与行政层级相配合”,且县党部以下的党组织“一律秘密,不能公开”,在保证国民党组织意图的同时,力求淡化其在基层政权中的活跃身影,进而为将来的政治竞逐打下组织基础。对此,为了加强对基层党员的监督,蒋介石规定在区分部一级设立党员监察网,且其“直属于县党部监察委员会以期周密”。^⑥这正是国民党组织在新县制中的创新之处。

对此,国民党监委会认为,党员监察网的设置不仅可作为国民党监察制度的补充,而且“内为推动基层党务之重心,外取领导社会之作用,尤在使县政地方自治筑一深基,使宪政能入于康庄大道”。^⑦此语即揭示出了监察网与新县制的实施之间的关系,即强化基层党组织对地方自治的影响。这可从国民党中央所绘制的县各级组织关系图中看出些许端倪。

^① 《国民党五届中央执行委员会第五次全体会议提案和审查报告》(1939年1月),中国第二历史档案馆藏,国民政府档案,一/6613。

^② 曹成建:《地方自治与县政改革(1920—1949)》,四川人民出版社2005年版,第218页。

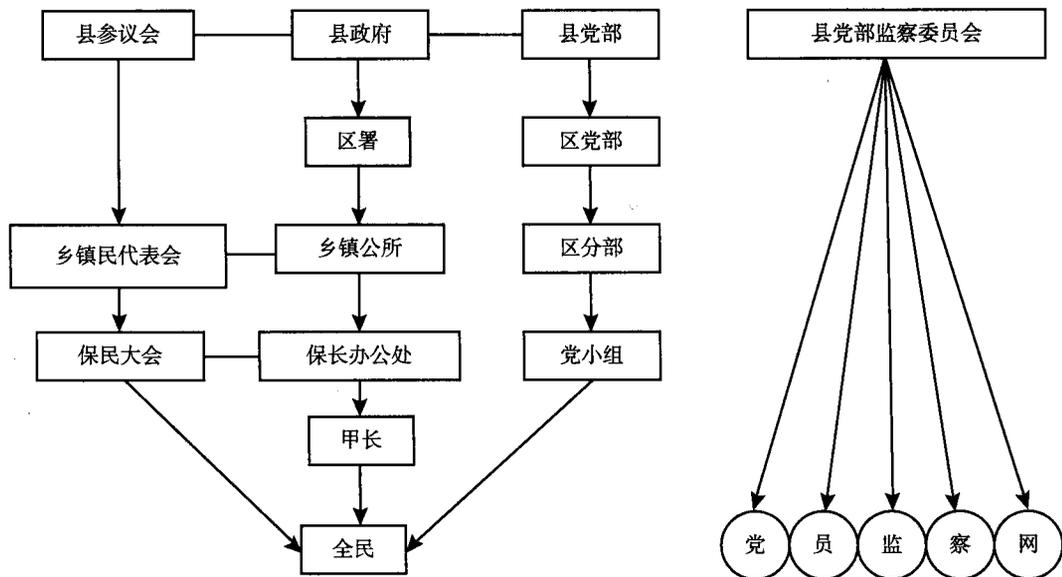
^③ 转引自李宗黄《新县制之精神及其成果》,《县政学报》1944年第1期,第7页。

^④ 李宗黄:《新县制与党务》,行政院县政计划委员会编:《新县制讲演集合》,正中书局1939年版,第102—103页。

^⑤ 《战时党政三年计划大纲草案》(1941年),中国第二历史档案馆藏,国民政府行政院档案,二/5059。

^⑥ 蒋介石:《确定县各级组织问题》,《总裁重要言论选辑》,四川省政府秘书处编译室1939年编印,第129—130页。

^⑦ 《中国国民党第五届中央监察委员会报告书(1935—1945年)》,李云汉主编:《中国国民党党务发展史料:中央监察委员会报告》(下),第1159—1160页。



新县制中民意机关、行政部门与国民党组织之间关系示意图

资料来源：蒋介石：《确定县各级组织问题》，《总裁重要言论选辑》，附页。

从上图可知，国民党按照行政层级设置基层党组织，从与县政府对应的县党部、与保甲机构对应的党小组以及与全民对应的党员监察网，都使国民党基层组织较之战前大为严密，基本实现了新县制下“县市党部应与县市配合，而区党部应与乡政（镇）配合，区分部与保配合，小组与甲配合”^①之目的。作为国民党监察制度创新的产物，党员监察网在新县制中扮演着国民党与民众之间的桥梁作用，同时使党员之间互相监督，进而推动国民党在民众中的影响，为将来的宪政民主做准备。对此，国民党中央明确指出：“监察网的中心，是在县党部。县党部是一个总纲，监察员是众目，举一纲而众目毕张。”^②可见，党员监察网的设置并非偶然，而是与当时实施的新县制密切相关。^③

为了加快监察网的设置，1941年2月，监委会致电各省，要求自1941年起，凡已实施新县制的县份，“党员监察网应即随之实施”，并将所有实施县名及办理情形，应随时呈报中央监委会。^④因此，在国民党中央的推动下，监察网组织也陆续在一些省份实施。如在安徽省，截止1941年7月，实施监察网的县即达到45个。^⑤在川北达县，国民党四川省党部1943年派遣王锐等三人为达县党组织的监察委员，并按照《党员监察网组织纲要》发展监察网。截至该年11月底，已在组织健全的区分部“遴选忠实干练同志共三十一人成立监察网”，并预计达县将在1944年6月建立较为完

① 丁骞：《党务工作的技术和一些小小的建议》，《组织旬刊》第1卷第12期，1943年7月21日，第13页。

② 《党员监察网》，第6页。

③ 如1944年，四川省达县国民党第一届代表大会通过决议案，要求严密党员监察网组织防止地方土豪劣绅把持地方财政：“现值新政（即新县制——引者）开始，县乡财政将划分之际，人民智识低落，对于乡镇自治人员之措施无力过问，甚且不敢过问，如不预为防范，且乡镇财权掺于贪污土劣之手，则必其再蹈防区时代之覆辙”。可见，按照国民党中央的设计，党员监察网应在新县制的实施中发挥不可忽视的作用。《中国国民党四川省达县第一届代表大会第四次会议记录》（1944年6月11日），四川省达县档案馆藏，民国档案，1—1—16。

④ 《中央监察委员会指示监察事项》，《安徽党务》第24期，1941年2月15日，第30页。

⑤ 《各科工作报告》，《安徽党务》第32期，1941年7月16日，第19页。

备的监察网。^①而监察网在战时的总体实施情况,则可见国民党中央监察委员会的相关统计。党员监察网自1940年设置起至1945年4月,其组织相关数据变化如下表:

战时党员监察网组织增长变化及成绩表

单位:个

类别 \ 时间	1940年7月至1941年底	1942年度	1943年度	1944年至1945年4月
县党部数	570	694	883	990
监察员人数	12864	20338	29343	44845
检举案件数	456	480	3024	2407
劝勉案件数	3612	1738	9962	17343
调查特种案件数	44	425	1560	2766

数据来源:《党员监察网组织概况及监察员人数统计表》、《党员监察网工作成绩暨监察员奖惩统计表》,见《中国国民党第五届中央监察委员会报告书(1935—1945年)》,李云汉主编:《中国国民党党务发展史料:中央监察委员会报告》(下),附页;中央监察委员会秘书处:《各省市路党部党员监察网组织概况(截止1942年12月底)》、《各省市路党部党员监察网人数》、《各省市路党部党员监察网工作成绩(1940年7月至1942年12月底)》,《中国国民党党务统计辑要(1942年)》,国民党中央执行委员会调查统计局1943年编印,附页。

从上表可知,自县党部的设置数量而言,抗战胜利前夕总数达到990个,且呈不断增加的趋势,但就全国2000余个国民党控制下的县份而言,县党部的设置无疑仍然十分薄弱;监察员人数在1941年底至1945年4月间增加了将近4倍,但按照每个区分部3个监察员的标准推算,1945年4月,全国大约有14950个区分部,按照990个县党部的规格,即每个县党部有15个区分部。须知区分部乃国民党的基层组织,一个县平均仅15个基层组织,且它们能否正常运转尚存质疑。从监察网的实际运作绩效来看,以上表1944年至1945年4月(16个月)的数据为例,此时国民党共有44845名监察员,检举的案件总数为2407件,平均每人仅0.05件,这固然可以理解为监察员在检举时较为慎重,但对于16个月的较长期限而言,我们对其工作效率也不应持乐观态度。

党员监察网完全是根据蒋介石的个人意愿而设立,因此制度在设计阶段,监委会一些常委就表现出消极的态度。王子壮发现,1940年2月5日,监委会常会开会讨论该监察网的具体实施问题,但两月前就已请各常委“签注意见”,但“到者亦不多”^②,这足以证明国民党中央内部对于该组织的设立尚未取得一致意见。这实际上已经预示了监察网不明朗的前景。国民党中央规定,1940年7月1日为监察网全面实施之时,并要求各地尽快将该机构的设置情况报告国民党中央,公文自6月中旬向各地发出,但两月后向国民党中央提交报告者,“不过寥寥数党部”,而身处陪都的重庆党部,更是无声无息。为掌握监察网在地方的具体设置情况,王子壮只得再次函告各地切实施行,“如有困难,可来函报告,以便解答”。但基层党组织的虚弱使监察网的推行较为迟滞,如王子壮就发现重庆基层党组织始终混乱,“下级空虚无人负责,实无从推行此种新制也”。^③为了推进各地的监察网建设,11月14日,王子壮前往国民党中央组部,专门给各科长报告“党员监察网组织之意义及催促办理此项工作”,并答复重庆、四川、浙赣路、湖南等党部提出疑问。^④但事实证明,成效甚微。

国民党中央也发现,自1940年5月党员监察网“施行半载”以来,“各党部认真办理者固多,而

① 《中国国民党达县代表大会第二次会议记录》(1944年6月10日),四川省达县档案馆藏,民国档案,1—1—16。

② 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年2月6日,第36—37页。

③ 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年8月28日,第241页。

④ 《王子壮日记》(手稿本)第6册,1940年11月14日,第319页。

敷衍了事者亦复不少”，以致“成效未彰”。但他们认为问题出在县党部对监察员的考察任命上，如对于监察员的遴选“漫无标准”，“以致遴选各员，尚有未得其人”，使得“监察员不明瞭其对党责任，不能认真执行职务，致机构虽立，推动未能”。为此，中央监委不得不发布《遴选监察员之标准》及《监察员的责任》两个文件，再次强调监察员必须具有的基本素质，如要“有坚定的信仰，高尚的品格，丰富的学识，俭朴的生活”、“公正，严明，不私，不蔽的态度”、“任劳，任怨，纯洁，勇敢，果决，机警，进出的精神”等。^①可见，国民党中央主要通过强调监察员的个人品质来提高监察网的工作绩效，而不是从制度上对该组织的实施予以根本保证。

一般而言，监察网要在基层普遍设置以及运作如常，首先应满足两个基本条件：一是有保障的经费；二是有健全的基层组织。但战时国民党根本不具备这两个要件。在新县制被大力实施的四川，经费不足是问题的关键。对此，曾任四川省民政厅厅长的胡次威曾言：“实施新县制以来之最大障碍，而为吾人始料所不及者，厥为物价高涨，各级干部均以生活困难，至感不安”。县以下的乡镇干部待遇“至为菲薄”，他们为了生活所迫，“或则怠工旷工，甚且经营商业，贿赂公行，政治败坏”。^②政府一方如此，党务一方也只能更糟。尽管国民党中央监委为保障监察网的运作经费，还向已实施监察网的各县党部拨发了专项经费，“作为奖励监察员、训练监察员以及监察员一切活动费用”，同时还制定了监察员活动费、训练费及奖励费占专项经费的比例。^③但党务经费匮乏始终是战时国民党组织发展的重要瓶颈。例如国民党十中全会召开时，各地党务人员趁机大倒苦水，称“办党之人既无职权与闻政治，近来社会事业又归政府之社会处，是党部之地位不及参议会”。面对战时物价飞涨的窘境，党务人员“不能维持最低限度之生活，现能勉维现状者亦多赖私人之感情，以无钱无权之党部更如何能使其健全”。^④可见，经费不足实际上已经成为国民党基层党组织的通病，遑论正在建设中的监察网。^⑤

而国民党空虚的组织基础，更是使监察网的实施成为无源之水，无本之木。监察网设置在区分部一级，可见区分部的组织健全是其顺利运行的首要前提，但战时国民党乡村党员零散，且基层组织严重不健全，使得区分部难以承担监察网的职能。监委 1942 年在派人巡查地方党务后发现，“现在普通各地党部之基层组织均不健全，（监察网）似亦难有进展之望”，但这个问题则“关涉整个党务问题，监察委员会难以负此全责也”。^⑥根据 1941 年国民党中央组织部对后方区分部情况的调查，城市中区分部大会尽管能召集，但“多流于形式”，而农村中区分部的大会则根本“不易召开”。^⑦该问题亦为当时一些国民党人关注：“但我们平日只见上层组织的膨大，活动的频繁，而区分部的活动则几乎看不见，甚至月中的经费也少到可怜。因此，则演成了区分部不理党员，党员也不理区分部的现象。”^⑧但监察网是由区分部某些党员组成，该组织不健全则直接影响监察网的设置与实施。

战前国民党的县市监察委员会始终未能建立，以致监察工作基本无人问津。对此，1940 年 11 月，国民党中央监察委员会常会做出决议，规定在县监委尚未成立前，省党部得指定县党部书记

① 《〈遴选监察员之标准〉与〈监察员的责任〉》，《安徽党务》第 33 期，1941 年 8 月 15 日，第 28 页。

② 胡次威：《四川省实施新县制成绩总检讨》，《县政》1943 年第 1 期，第 41 页。

③ 《规定各党部推进党员监察网辅助费支标准》，《中央党务公报》1943 年第 10 期，第 33 页。

④ 《王子壮日记》（手稿本）第 7 册，1942 年 11 月 13 日，第 542 页。

⑤ 1940 年 1 月 17 日，林森曾在中央监委常会上提议恢复省以下的监察委员会，但蒋介石以经费不足为由批示“暂缓”，经费匮乏影响国民党监察工作之大，可见一斑。见《王子壮日记》（手稿本）第 6 册，1940 年 1 月 18 日，第 18 页。

⑥ 《王子壮日记》（手稿本）第 7 册，1942 年 8 月 4 日，第 487 页。

⑦ 《九中全会中央组织部工作报告》（1941 年 3 月至 12 月），李云汉主编：《中国国民党党务发展史料——组织工作》（下），中国国民党中央委员会党史委员会 1993 年版，第 454 页。

⑧ 高川若：《本党组织上的几个问题》，《组织旬刊》第 3 卷第 9 期，1944 年 6 月 21 日，第 6—7 页。

长代行其职权,且待区分部党员“发展至五人以上时,再组织监察网。”^①但时至抗战结束,大多数县市党部的监察委员会仍尚未建立,而是由县执行委员会代行监察职权。执行委员会代行同级监委会职权,这使得前者忙于自身事务的同时根本无暇来负担健全监察网的责任,此即国民党中央所称的执委会“本身业务,已感项目繁多,故党员监察网工作,视为赘疣,驯至敷衍塞责”。^②这就使得不少地方监察网的工作基本停于纸面。1942年底,王子壮派员分赴各地考察后,亦发现监察网职能不能落实的原因“在各地人力财力均有所不足”^③,此语准确地道出了监察网的主要实施障碍。

通过以上分析可知,战时国民党的党员监察网无论是制度运行还是实施绩效,都没有达到预期的目的。之所以如此,除与战时客观环境所限相关外,也与国民党缺乏现代政党素养有着直接的关系。

四、结 语

作为一个现代政党,战时国民党始终未能完成从革命政党到执政党的角色转换。国民党松散的组织形式、党员对党认同感淡漠等弊端,在抗战之初即已成为蒋介石时常痛责的对象。在蒋的推动下,战时国民党组织也较之战前有所严密。据1945年统计,全国至少有1/3的乡镇和保建立了国民党的区分部或区党部。^④但实际上这些基层组织几乎未能起到多大的效用。为了提高党的凝聚力与党员对党的忠诚度,国民党不是强化党组织对个体党员的意识形态规训,将党的主义与宗旨落到实处,反而采取了一种要求党员进行类似革命党时期的“盟誓”,意图采取这种方式来约束党员的行为。

抗战初期,为了改变党员一盘散沙的状况,强化党员的纪律观念,国民党中央特别制订了《非常时期国民党党员信约》,如要求党员“严格遵守战时及平时一切国法党纪”,“先人民而犯险,后人民而退息”以及“率先人民应战时一切征发”等。^⑤细读该信约内容,我们可以发现国民党中央一味从道德层面来约束党员,过度依赖个体党员的道德(即蒋介石所称的“党德”)品质对自身的约束,而忽视对党员个体利益需求的满足,这种权利与义务差距悬殊的设计,势必导致党员的工作热情大为降低。对此,有国民党人尖锐地指出:“党员若直接间接尽了很多力,但党对党员的利益,除了在党内工作的同志以外,可说是绝未顾到”,且“党员同志受到了我们法外的冤抑,党也没法代为伸张”,“故党员与党的基层组织脱节,也未始不有一点这样的原因。”^⑥此说可谓切中问题的要害。这种与现代政党背道而驰的“盟誓”行为,生动地反映了国民党始终未能完成从革命党到执政党的角色转换。

除此之外,为了严密党组织,国民党还试图从军队管理中寻求革新灵感,这与蒋介石个人对于军队组织严密性、纪律性的青睐有关。战时国民党中央制定了《非常时期各级党部工作人员及党员工作纲领》、《非常时期中央及地方党部指导工作方式大纲》等文件。检视其中条文,我们可以发现,其一重要特点就是“党组织军事化”,如规定“国民政府军事委员会指导考核各省市县党部及各特别党部关于抗战自卫工作,在指导考核工作范围内,并对各该党部发布命令”,“整饬各级组织,

① 《区分部仅有五人时应否组织党员监察网》,《党员监察网》,第24、28页。

② 《中国国民党第五届中央监察委员会报告书(1935—1945年)》,李云汉主编:《中国国民党党务发展史料:中央监察委员会报告》(下),第1161页。

③ 《上星期反省录》,《王子壮日记》(手稿本)第8册,1943年1月,第15页。

④ 王奇生:《党员、党权与党争:1924—1929年中国国民党的组织形态》,上海书店出版社2003年版,第297页。

⑤ 《非常时期国民党党员信约》(1937年8月5日),中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》第22册,第11页。

⑥ 高川若:《本党组织上的几个问题》,《组织旬刊》第3卷第9期,1944年6月21日,第7页。

一律军事化”等^①，莫不如此。为了对国民党实施军事化管理，蒋介石甚至还提出“党员凡在五十岁以下的，都要受党的军事训练”。^②可见，蒋乃一现代政党之党魁，他治党的方式不是森严党的纪律进而提高党组织的执行力，而是从其他领域吸取相关经验。

在强化对党员监察方面，国民党中央尽管设立了党员监察网，但其始终无法就这种秘密安插监察员的方式究竟与中统特务组织——党员调查网有何区别做出一个合理的解释。既然在理论上无法做出令人信服的阐释，监察网在实施过程中势必会遭到各方的抵触。如国民党要人张继即称，《党员监察网组织纲要》自1940年起实施近三年来，大多数仍“不免徒具形式”。其原因之一即在于党务人员缺乏对监察网“真切的认识”，竟然认为其与特务功能相同，“怕因此而得罪别人，甚至影响个人的生命”。^③张继此说证明了时人对于监察网的认知。监察网不仅经费投入不足，而且在形式上与中统的特务组织——调查网极为相似，这种吃力不讨好的任务自然亦被监察员视为畏途。时任监委会秘书长的王子壮亦对这种制度颇不以为然：

党员监察凡属忠实努力之党员，人人有此义务，今以绝对秘密之方式，指定少数人，分别刺探结果，因担任调查者之未必有忠诚之品格，而唯希一时之快意，致专及个人之阴[营]私，或竟捏造黑白以充实内容，往者数见不鲜，人人提及，每为寒心者也。今蒋先生仍着此种特工人员事此，余殊不解其何意。^④

蒋介石这种党内监督方式的“创新”思维，实际上反映了他无法就现代政党的正常监督方式做出革新时，转而向特务组织寻求臂助的困境所在。如1944年，蒋介石在主持一次党政考核会议时仍要求党员监察网应与调查统计局“加强合作”。^⑤通过利用特务制度来严密党的纪律，这实质上是蒋在治党方式上回归传统的一个基本特点。但党员监察网这种特务色彩浓厚的党内监督手段，非但不能强化党员的意识形态认同，反而会造成党员之间丧失基本的互信，进而使党的凝聚力愈加松散。

作为效法苏俄列宁主义建制的政党，国民党若逐级建立监察委员会并严密其组织，森严其纪律，即可基本实现对党员规劝、惩戒之目的。但战时国民党仍然没有改变其战前的组织严重涣散的状态，甚至抗战胜利前夕大多数的地方连省、县监察委员会都迟迟未曾设立。出于对基层党员的“党性”的怀疑，国民党中央在区分部布置监察网，秘密任命监察员充作县级监察部门的耳目，进而使个体党员投鼠忌器，坚守“党德”。但是，作为一个以意识形态认同为特色的现代政党而言，党对党员应该绳之以纪律，而不能借用传统制度中的特务及眼线来监视，否则，与秘密会党无异，这也势必遭致基层党员的坚决反对与抵制。实际上，党员监察网这种制度设计亦暴露了以蒋介石为代表的国民党领导人缺乏近代政党观念，在政党建设方面不是在组织形态层面上解决问题，而往往回归传统来寻求支撑的弱点。故而，这种传统制度与现代政党建设的嫁接，注定只能结出事与愿违的果实。

〔作者王舸，南京大学中华民国史研究中心博士研究生；何志明，四川文理学院思政部教师〕

（责任编辑：马晓娟）

① 郭卫编：《战时法则及新颁重要法规汇编》，上海书店1938年版，页码不详，中国第二历史档案馆藏，国民政府档案，一（6）/322。

② 蒋介石：《建党建国的要务和党德的表现》，秦孝仪主编：《先总统蒋公思想言论总集：演讲》第15卷，第210页。

③ 张继：《党的监察制度与实施》，第30—31页。

④ 《王子壮日记》（手稿本）第6册，1940年2月6日，第37页。

⑤ 《上星期反省录》，《王子壮日记》（手稿本）第9册，1944年1月，第32页。