岭南博士文库

# 自治与官治

## —— 南京国民政府的县自治法研究

周联合 著

广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

广东人民出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

**广东优秀哲学社会科学著作出版基金管理委员会**

**主　任**：林　雄
**副主任**：蒋　斌　陈俊年　黄尚立
**委　员**（以姓氏笔画为序）：
王桂科　朱仲南　刘　蔚　李子彪
李夏铭　张小杰　杨以凯　陈海烈
林海华　金炳亮　曾少华　颜泽贤

**广东优秀哲学社会科学著作出版基金评审委员会**

**主　任**：颜泽贤
**副主任**：梁桂全　蒋述卓　李　萍　王国健
**委　员**（以姓氏笔画为序）：
王仲兴　王利文　田　丰　叶汝贤
刘少波　张小杰　李恒瑞　李新家
陈长琦　陈海烈　陈鸿宇　苏立功
肖海明　陆家骝　罗必良　金炳亮
唐钰明　黄尚立　扈中平　蔡　禾
廖小健

**图书在版编目（CIP）数据**

**自治与官治：南京国民政府的县自治法研究/周联合著．—广州：广东人民出版社，**2006.10
**广东优秀哲学社会科学著作出版基金岭南博士文库**
ISBN 7-218-05246-0

Ⅰ.**自…** Ⅱ.**周…** Ⅲ.**国民政府—政治制度—研究—南京市** Ⅳ.D693.2

**中国版本图书馆** CIP **数据核字**（2006）**第** 041823 **号**

| | |
|---|---|
| **责任编辑** | **柏　峰** |
| **封面设计** | **张力平** |
| **责任技编** | **黎碧霞** |
| **出版发行** | **广东人民出版社** |
| **印　　刷** | **佛山市浩文彩色印刷有限公司** |
| **开　　本** | 787 **毫米**×1092 **毫米**　1/16 |
| **印　　张** | 20.25 |
| **插　　页** | 1 |
| **字　　数** | 243 **千** |
| **版　　次** | 2006 **年** 10 **月第** 1 **版**　2006 **年** 10 **月第** 1 **次印刷** |
| **印　　数** | 3000 **册** |
| **书　　号** | ISBN 7-218-05246-0/D·624 |
| **定　　价** | 40.00 **元** |

**如果发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社**(020－83795749)**联系调换。**
**【出版社网址**：http://www.gdpph.com　**电子邮箱**：sales@gdpph.com
**图书营销中心**：020-83799710（**直销**）　83790667　83780104（**分销**）】

# 序

## 周兴樑

周联合的博士论文《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》，获广东优秀哲学社会科学著作出版基金的资助，并列为其岭南博士文库首批书目之一种交由广东人民出版社出版。对此，我作为该论文的指导教师感到由衷的高兴，欣然命笔为新书作序以表贺忱！

联合同志于2000年通过严格的考试，被录取为中山大学近代中国研究中心的博士生。在此之前，他既从事过法学研究，又有行政管理工作经历，虽未曾专修过中国近现代史，但学术素质和潜能颇佳。入校后，联合同志刻苦学习，勤奋钻研，狠抓基本理论和专业知识的修习与训练，几年下来即显出其具有较为扎实的理论与专业知识基础及有较强的研究能力。他攻读博士学位期间的研究方向是“近代中国的政治与社会”，以“县自治法”作为博士论文的选题，确实体现了其对近现代中国政治与法制问题的深长之思。自治法是宪法、行政法的重要内容，地方自治制度则是民主宪政制度的基础。孙中山先生尤其重视县自治，其在所著的《国民政府建国大纲》中，对此予以特别强调。史学界以往对清末的地方自治研究较多，对南京国民政府时期的地方自治研究比较少，特别是对当时的地方自治法

之探讨则更少见。联合的博士论文从南京国民政府的县自治法及其实践入手，考察其地方政制的发展变化，探讨其地方制度的体制及精神，追溯前此的政治传统，描述当时的政治状况，分析其地方自治制度的曲折演变，试图从制度上揭示国民党政府政治衰败、迅速崩溃的历史规律。这一选题角度新颖，在法制史研究领域新辟蹊径，匠心独具。此项研究涉及到中国近现代宪政制度与政治体制的重大问题，不仅具有深化与拓展中国近现代法制史研究的重要学术价值，而且还对于今天如何处理好国家和地方的关系问题可以提供有益的历史经验，因而有着一定的现实借鉴意义。

周联合的这篇博士论文，在内容和方法方面皆有创新。首先，该论文在尊重、继承前人研究成果的基础上，内容方面有重大的创新之处。它从自治与官治体制方面来研究南京国民政府的自治法，分析了地方自治的法律特征，在此基础上把握官治体制与自治体制的不同品质，厘清了有关的认识，并进而揭示其法律制度的深层次问题。以往研究法制史的论著，多重在介绍法律文本的内容，并从这些条文来分析当时法律制度的意义或缺陷。而本论文的突出之处在于：它对法律制度的研究并不局限于法律文本的分析，而是特别关注到法制的实践问题，通过翔实的史料考察了南京国民政府有关自治的法律法规或制度的实行情况，并认为当法律法规不被真正付诸实施而多流于形式时，可能正表征着该制度本身的特点，而尤具研究价值。作者从南京国民政府自治法的制定、演变与实施几方面，考察了其地方政制的发展变化与精神实质，并透过历史文化传统，结合法律文本的分析和法制实践的描述，从两者的一致或疏离中去探讨制度本身缺陷的重要特点，分析了其标榜自治而实为官治政治的体制性矛盾，阐述了法制改革与社会变革的关系，在体制上揭示出国民党政府政治衰败的根由。



需要全本请访问 www.ertongbook.com

全文视野开阔，内容充实，论证深入，认识正确，有自己独特的见解与创新。它在重建史实方面颇为成功，既弥补了此前这方面研究的不足，又对某些问题进行了比较系统的澄清——尽管作者在行文中对此并未刻意强调，这显示出作者具有较强的历史洞察力和较深厚的研究功底。是为论文之一大特点。

该论文的特点之二，是作者比较全面地掌握了与该课题相关的史料及已有研究成果，全文文献资料充足而翔实，使有关问题的论述建立在坚实的材料之上。论文史论结合地叙述和论析了近代中国县政体制的历史起点——官治体制，运用大量的史料，尤其是档案史料和报刊史料等，系统、深入地研究了南京国民政府的县政乃至地方政制，论述了其名为推行自治、实际施行官治的历史过程，阐明了其官治体制“难以为继”的历史必然性，颇具分析深度并有较强的说服力。

该论文的特点之三，是力求研究方法上的创新。作者较得心应手地综合运用了历史学、法学、政治学、社会学等多种方法来进行研究，从多个侧面揭示和剖析了南京国民政府县自治法的本质内容与价值取向，对其制度的法理分析比较透彻。这表现出作者除有史学专业知识外，还具备了法学、政治学、社会学、行政学等方面的专门知识，所涉猎的知识面较广；他在分析论述问题时，能较为恰当地运用多种理论来进行著述，则显示出其具有良好的理论素养和功底。

此外，论文做到了思路清晰，结构完整，布局合理，层次清晰，写作规范，语言流畅。这也是其优长处之所在。

周联合的博士论文《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》一文，在其进行博士论文毕业答辩期间，曾获得几位论文通讯评审专家及各个论文答辩委员的一致肯定和好评。该论文在此次申报广东优秀哲学社会科学著

作出版基金岭南博士文库资助书目的过程中，又再次得到两位推荐专家及文库评审委员的好评。这足以证明它是一篇高质量的优秀博士论文。我很乐意在此书的出版序言中，向各位读者推荐它。

当然，我写下以上这些文字，并不意味着联合的博士论文是没有缺点和不足之处的。我相信，该文出版后来自读者的批评，定会指出书中存在的一些问题和不足。这对他以后的研究工作无疑有很大的帮助。在社科研究的道路上，联合同志才刚刚起步。我殷切地期望他戒骄戒躁，努力前行，今后能够写出更多更好的论著奉献给社会。

2006 年 2 月 6 日写于中大园西区寓所书房

# 中文摘要

地方自治是民主宪政制度的重要基础和组成部分。自治法是宪法、行政法的重要内容。按照孙中山以县为自治单位的思想，南京国民政府的地方自治即是“县自治”。本文以自治与官治体制为中心，从南京国民政府的县自治法及其实践入手考察其县政甚至地方政制的发展变化，追溯前此的政治传统，描述当时的政治状况，以从制度上揭示其迅速崩溃的历史规律。

官治传统是近代中国县政体制的历史起点，同时也是延续下去的真正在国家政治生活中运作的体制。地方自治的关键在于一定区域的居民形成独立的公共意思管理本地方事务，它用分权与民主来规范公共权力、防止政府强暴、谋取大众福利。南京国民政府的自治法最初号为以官治训练自治，其实际的基层政治主要还是官治体制那一套。后为配合军事镇压，强化专制力量，干脆推行保甲制度，以官治代替自治。再后又以所谓的“容纳官治于自治”，使自治法有名无实，沦为官治的包装。20 世纪 40 年代后热闹一时的“新县制”实际上还是“新瓶装旧酒”，仍然是以建立层级控制为目标的编组行政单位的方法，而没有创设或确认具有真正自治权的自治团体，基层政权仍然是土豪劣绅的世界。

南京国民政府县自治法演进过程的一波三折及其“羊头狗肉”现象，有着深刻的主、客观原因。传统的充分实行的官僚体制是最难摧毁的社会实体。南京国民政府没有建立起自治法制运行所需的政治机制。蒋介石特别钟情于用军事组织的方法“改造”政府体制，可以说，南京国民政府县自治法的演变过程，就是军事化的过程、警察化的过程、集权化的过程。南京国民政府不是推行和坚持制度创新，而是不停地向传统官治体制回归。但官治体制虽可一时强化其统治，却是一种难以为继的政治。南京国民政府在继承官治传统，努力维持甚至强化其官治体制的时候，其迅速崩溃的命运已经在所不免。

【关键词】南京国民政府　自治　官治　法律　体制

# Abstract

The local autonomy is the significant foundation and main component of the democratic constitutionalism regime. Autonomy law composes of the key section of constitution and administrative law. According to Sun Yat-sen's principle that county should form the unit of autonomy, the local autonomy regime of Nanjing National Government is equal to "the county autonomy". Focused on the county autonomy and official governance regime, This paper examines the development and changes of Nanjing National Government's county political system and regional regime from the aspects of the county autonomy law, the law's implementation, aiming at revealing the historical regular pattern of the government's rapid downfall by tracing back to the previous political tradition, and describing the political statuses at that time.

The official governance tradition acts as the historical starting point for China modern times' county political system, as well as a continuous system that really operates in the national political life. The crucial point for local autonomy lies in whether the residents in a certain area could forge

a sense of independent public management to handle the local issues. Local autonomy makes use of decentralization and democracy to regulate the public power, to prevent governmental tyrannies and to seek the benefits and welfare for common people. The autonomy law of Nanjing National Government was originally labeled as a law of autonomy guided by official governance. However, its basic level politics was still the official governance system. Afterwards, in order to coordinate with the military suppression and strengthen its autocratic force, the National Government carried out *Bao-jia* system to replace the autonomy with official governance system. And then the so-called "containing the official governance within the autonomy" made the autonomy law in name but not in reality and become the package of official governance system. The "New County System" that got popular since 1940's remained to be an administrative unit with an aim to establish level controls, for it did not build up or ensure any autonomous society with real autonomy right. As a result, the basic level political power still belonged to local tyrants and evil gentry, without any changes.

Nanjing National Government's carrying out of the county autonomy law turned out to be tortuous and unrestrained. It was reflected by subjective and objective reasons in depth. The fully executed bureaucratic system of tradition is a social entity that could not be destroyed by a single attack. Nanjing National Government never put up the political mechanism that was needed in the operation of autonomy law system. Jiang Jie-shi especially favored to "reform" governmental system based on the military meth-



需要全本请访问 www.ertongbook.com

ods. It may be said that the evolution of the county autonomy law in Nanjing National Government was a course to militarize, to police, and to centralize the state power. Nanjing National Government no longer carried out and insisted the system innovations. Instead, the local autonomy returned to the traditional official governance system. However, even the official governance system may strengthen the control temporarily, it was still a politics difficult to continue to function. When Nanjing National Government inherited the official governance tradition, endeavored to maintain or enforce its official governance system, its destiny doomed to collapse already proved to be unavoidable.

**Key words**: Nanjing National Government, Local autonomy, Official governance, Law, System

# 目　录

**序**……**周兴樑** 1

**绪论　问题与方法**……1
**第一节　研究之意义**……1
**第二节　研究之现状**……9
**第三节　研究之方法**……16

**第一章　地方自治与官治传统**……24
**第一节　地方自治**……25
**第二节　官治传统**……32
**第三节　清末民初的地方自治法**……53
**第四节　县自治：孙中山实行民治的第一方略**
……67

**第二章　官治训练自治之法**……83
**第一节　官治训练自治与《县组织法》**
……83
**第二节　县组织的官治性**……93
**第三节　县下组织的官治性**……114

**第三章　官治取代自治之法**……130
**第一节　行政督察区制度的不合法与不合理问题**
……131
**第二节　县政府裁局改科和分区设署制度**
……148
**第三节　保甲制度的推行**……164

**第四章　自治容纳官治之法**……185
**第一节　《县自治法》与“容纳保甲于自治”的争持**
……185
**第二节　《县各级组织纲要》与“新瓶装旧酒”**
……206

**综论　自治法律与官治政治**……250
**第一节　自治之名与官治其实**……251
**第二节　难以为继的官治**……263
**第三节　法制的变革与坚持**……277

**主要参考和征引文献**……288

**后记**……309

# 绪论
# 问题与方法

## 第一节　研究之意义

研究表明，中国古代国家“是政治性的亲族集团之间征服的结果”[①]，政权“是以力致的，是征服者和被征服者的关系”。[②]“王朝的政权都是军事权力的转化形式”[③]。“成则为王，败则为寇”，“军事的成败决定皇权的兴废”。质言之，中国传统政治权力得之于武力攫取和强者独占，无须通过民众的同意和委托。[④] 康有为认为“大清得国最正”[⑤]，其实，我们都知道它是以杀戮征服即所谓“马上得天下”是也。即使在统治者内部，其权力的获得也必须以武力为

① 梁治平：《寻求自然秩序中的和谐——中国传统法律文化研究》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 28 页。

② 费孝通：《皇权与绅权》，《费孝通文集》第 5 卷，群言出版社 1999 年版，第 479 页。

③ 刘泽华：《中国的王权主义》，上海人民出版社 2000 年版，第 13 页。

④ 参见吴晗：《论皇权》，吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，上海书店 1991 年（据观察社 1949 年版）影印本，第 38—40 页。

⑤ 赵尔巽等撰：《清史稿·康有为传》，中华书局 1977 年版，第 12832 页。

基础，如唐朝前期皇位争夺的“关键实系于守卫宫城北门禁军之手”，“而北军统制之权实即中央政柄之所寄托也”，唐太宗能承继大统，即在于其“得以兵据玄武门”，终能一击成功。[①] 显然，古代中国的这种政治生活传统与古希腊的理性政治不同，在古希腊，其政治权力必须经过论证，暴力威胁或欺诈夺取是非法的，掌权者只能被称为僭主。

在专制中国，由于天下得之于征服，君主为征服者，这样，国家成为君主一人的产业，所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。[②] 刘邦得天下之后就置酒未央前殿，以天下都是他一己之产业而自得。[③] 可以毫不夸张地说，国家所有的财产均为皇帝的家产，[④] 国家所有的人民均为皇帝的奴仆。皇帝对人民可以任意诛杀，役使自不在话下。即使对于可帮助皇帝治国的士大夫，汉武帝也认为：“夫所谓才者，犹有用之器也，有才而不肯尽用，与无才同，不杀何施？”[⑤] 朱元璋也讲：“寰中士大夫不为君用，自外其教者，诛其家而没其身。”[⑥] 正如黑格尔所说，“除了帝王的尊严之外，中国臣民可说没有身份，没有贵族。唯有皇室诸子和公卿儿孙享有”“特权”，而“才能胜任者得为

① 陈寅恪：《唐代政治史述论稿》，三联书店 2001 年版，第 239—241 页。

② 《诗经·小雅·北山》，阮元校刻《十三经注疏》，中华书局 1980 年版，第 463 页。

③ 参见司马迁撰：《史记·高祖本纪》，中华书局 1982 年第 2 版，第 386—387 页。

④ 如《神宗实录》卷二一九载，明神宗在臣子上奏指摘他“贪财，因受张鲸贿赂，所以用他”时反驳说：“朕为天子，富有四海，天下之财，皆朕之财，朕若贪张鲸之财，何不抄没了他？”转引自［美］黄仁宇的：《万历十五年》，三联书店 1997 年版，第 261 页。

⑤ 司马光编纂：《资治通鉴·汉纪十一》，岳麓书社 1990 年版，第 214 页。

⑥ 《大诰》二编，《苏州士人》第十三，转引自刘泽华的《中国的王权主义》，上海人民出版社 2000 年版，第 192 页。

行政官吏”。[①] 皇帝为实现其奴役天下的目标，选派一批官吏代表其统治百姓，于是建立起一套官治政治制度。

所谓官治，就是指国家统治者通过其代表即官吏集团对国家实行的治理。一方面是最高统治者对官吏的控制，一方面是官吏对人民的统治。官治政治当然也属于官僚政治，但它是专制之下的官僚政治，不同于马克斯·韦伯所说的合法型统治下的官僚政治，而是建立在武力征服之后“遗传下来的制度和统治权力的神圣的基础之上”的一种“传统型的统治”。[②] 前者具有契约性，[③] 专制之下的中国官治体制并非“现代的官僚体制”，“统治者不是‘上司’，而是个人的主子，他的行政管理班子首先不是［由］‘官员’［组成］，而是他个人的‘仆从’”。[④] 皇权专制越往后，官员们的奴仆特点也越为明显。国家是皇帝的国家。皇帝治国如治家，他划分行政区域，设官分治，一切权力归于君主，一切以他的意志为依归，一切国家政权机构都是皇帝的办事机构，“几乎每一个王朝的构成和运作，无不是为了确保一家一姓独操权柄”[⑤]。所谓“权者，君之所独制也”。[⑥] 官僚则代表皇帝行使管理社会的权力。地方官不是人民的公

① 转引自王亚南的：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版，第 59 页。

② ［德］马克斯·韦伯著，林荣远译：《经济与社会》（上卷），商务印书馆 1997 年版，第 242—251 页。

③ 参见［德］马克斯·韦伯，林荣远译：《经济与社会》（上卷），商务印书馆 1997 年版，第 239 页。顾准：《顾准文集》，贵州人民出版社 1994 年版，第 305 页。

④ ［德］马克斯·韦伯著，林荣远译：《经济与社会》（下卷），商务印书馆 1997 年版，第 373 页；（上卷）第 252 页。

⑤ 胡成：《困窘的年代——近代中国的政治改革和道德重建》，上海三联书店 1997 年版，第 5 页。

⑥ 《商君书·修权》，《诸子集成》（五），中华书局 1954 年版，第 24 页。



需要全本请访问 www.ertongbook.com