



BOSHI WENKU

〔政治学〕

20世纪30年代南京国民政府 县自治研究

20 SHIJI 30 NIANDAI NANJING GUOMINZHENGFU
XIANZIZHI YANJIU

白贵一 著

知识产权出版社



BOSHI WEN
[政治学]

20世纪30年代南京国民政府 县自治研究

20 SHIJI 30 NIANDAI NANJING GUOMINZHENG FU
XIANZIZHI YANJIU

白贵一 著

知识产权出版社

内容提要

本书以地方自治为理论分析框架,描述地方自治在国家权力组织和国家结构中的地位与作用。在此理论分析框架下,以南京国民政府 20 世纪 30 年代县自治建设进程为经,对县自治作政治的、历史的、社会的、经济的多角度分析。地方自治作为宪政的基础和一项基本地方制度虽具有普遍意义和价值,但基于个人独立、自由、平等、权利基础上的西方民主制度与以社会本位和官本位的中国传统不符,与近代中国急需建立“民族国家”国情不适应;南京国民政府的县自治挫折表明,制度是一个国家和民族文化的全部,制度不是简单移植可以成功的;制度的建设既要符合时代潮流和民族要求,还要适合民族形式,更需政治系统自身实践的典范和制度化、规范化。

责任编辑:宋 云

图书在版编目(CIP)数据

20 世纪 30 年代南京国民政府县自治研究/白贵一著.

—北京:知识产权出版社,2009.9

ISBN 978-7-80247-529-8

I. 2… II. 白… III. 县—地方政府—自治—研究—中国—民国 IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 159840 号

20 世纪 30 年代南京国民政府县自治研究

白贵一 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8324

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2009 年 9 月第 1 版

字 数: 250 千字

ISBN 978-7-80247-529-8/D · 850

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: hnsongyun@163.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9.375

印 次: 2010 年 4 月第 2 次印刷

定 价: 28.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

自序

近代中国乃一过渡时代之中国。通过政治变革挽救民族危亡和实现民族独立是近代中国变革的主旋律。近代中国政治变革的主要目标是效仿西方实现立宪政治。在英、美立宪政治建设过程中，地方自治是立宪政治的基础和必经途径，是立宪政治的基本制度。

在近代中国宪政建设过程中，南京国民政府的县自治建设主体多头，持续时间最长，规模最大，法规最复杂，过程最曲折，体系最多变。南京国民政府 20 世纪 30 年代的地方自治为抗日战争时期的新县制作了探索和尝试，是实施新县制的基础。

英国著名史学家兼政治科学家西莱（Seeley）曾经说过，有历史而无政治科学则无果；有政治科学而无历史则无根。本书以县自治建设过程为经，运用政治学理论，对 20 世纪 30 年代南京国民政府的县自治建设理论、自治规划、自治制度、自治法规、自治过程、自治体系、自治政策演变作一全面、系统、深刻的历史描述和政治的、社会的、文化的多角度分析与评判。并用历史学的方法，从背景、资料和历史过程中，探索政治制度变迁沿革的线索、原因、法则乃至一般原理。

20 世纪 30 年代南京国民政府的县自治建设有许多经验和教训值得总结。政治制度是一个国家文化的体现。制度背后是一个国家和民族特定地域、特定生产方式、特定社会组织长期形成的政治文化的表现形式。近代中国民主政治建设一直处于民族国家与政治国家内在冲突的两难境地。中国的国际地位、历史和现实国情需要首先建立民族国家，然而，近代中国外来思想和通过政治变革实现民族独立的理念，使政治变革一直处于集权与分权、专制与民主、单



一制与联邦制的纠缠中。制度要成为现实、发挥作用，需要制定制度、推行制度的政党在制度建设中的实际能力和表现行为，也需要通过一定的民族形式表现之、实行之。



前 言

地方自治是寓政制与政治、政治与社会、政治与经济于一体的一个政治范畴、经济范畴、社会范畴。也是政治学、社会学、行政学、历史学和法学中的一个重大理论问题和现实课题。

摩尔根的《古代社会》告诉我们，人类的各種主要制度起源于蒙昧社会，发展于野蛮社会，成熟于文明社会。作为文明概括的国家，作为文明要素的技术、艺术、科学、语言、宗教和哲学等，都是从人类心灵与外界大自然的缓慢而艰苦的斗争中形成的。

不同地域、不同种族的人群大脑结构不一样。由此形成对客观世界和人类社会自身不同的认识、改造、利用以及组织。亚里士多德的促成政治稳定或社会变革的“心态”、爱得蒙·伯克讲的影响政治机构运行的“习惯凝聚”、孟德斯鸠所阐述的“法的精神”、历史法学派黑格尔的“民族精神”、托克维尔德的“民情”等都是政治文化的范畴，更是民族气质的具体体现。

社会组织是国家的前提和基础。社会组织是不同地域环境下的人群结合体。不同的地理环境形成不同的社会组织形式。由此形成不同的国家形态和公共生活方式。“政治的萌芽必须从蒙昧状态的氏族组织中寻找；然后，顺着政治制度的各种演进形态，下推到政治社会的建立。”^①“对‘自由’的爱好，及‘约制与均衡’说，由古代传给文艺复兴时期，又主要从文艺复兴时期传给近代，固然近代也直接承继了古代。”^②

① [美] 摩尔根：《古代社会》[M]，上册，北京：商务印书馆，1981：5。

② 罗素：《西方哲学史》[M]，下卷，北京：商务印书馆，2005：23-24。

从地方自治发展的历史起源来看，地方自治是一种古老的社会制度，是一种自发、自动、自主的，集政治、经济、社会生活于一体的一种古老、坚固、成熟的民众社会生活、社会组织和社会活动方式。

从资产阶级革命发展史来看，地方自治是民权主义的源流，是民主政治和公民道德的实验场所，是资本主义民主政治形成的直接动因，是通向民族国家的根本之途。

从宪政的角度来看，地方自治又是走向近代资本主义宪政的根本途径，是民主政治的基础和依赖。

从国家政治制度来看，地方自治是国家的基本地方政治制度，反映了国家和地方基本的纵向权力关系。

从行政的角度来看，地方自治是国家行政体系的一个重要组成部分和重要的辅助力量。

地方自治包涵了哲学、政治学、法学、历史学、社会学和行政学诸方面的内容，具有政治、经济、文化和社会生活的多种意蕴。

世界宪政意义上的地方自治肇端于英国。英国的地方自治制度成为美国立国的样板。同时英国的地方自治制度又影响了德国和法国的市政改革。东方日本的政制改革取法于德国。英国的地方自治制度具有普世价值和社会意义，成为世界各国普遍效仿的基本的地方政治制度和标准模式。

在近代中国社会激烈深刻的变革中，即在从传统社会到近代社会、从传统政治向近代政治转型过程中，地方自治作为国家宪政建设的一项重要内容、基本的地方政治制度、民主宪政的基础，贯穿于近代中国政治变革的全过程。

从地方自治的发展演进过程看，中国的地方自治肇端于“庚子事变”，经历了晚清“新政”、北洋政府和南京国民政府三个时期。

从性质看，近代中国的地方自治有社会自发举办和政府督导两种形式。总的来看，清政府的预备立宪和北洋政府时代的地方自



治，都是官制式的地方自治。地方性的自治，如山西的村制、云南的地方自治，也不过是五十步笑百步而已。

从实际效果看，地方自治建设也因政治力量的变化和政治局势的演进而兴衰起伏。

直到“民国十七年以后，国民政府先后公布县组织法，区自治施行法，市组织法，乡镇自治职员选举及罢免法，此时地方自治之组织制度与法律上尊严，始达到新境域”^①。

从历史角度看，南京国民政府的县自治是近代中国宪政建设历史的延续，而且是近代中国宪政链条中的重要一环。从孙中山民主革命的角度看，南京国民政府的县自治建设是执行孙中山的“遗教”。南京国民政府的县自治建设贯穿于国民党统治中国大陆的始终。

中国国民党的县自治建设肇端于 1928 年的《县组织法》，成熟于 1939 年的《县各级组织纲要》，收功于 60 年代的台湾。20 世纪 30 年代的县自治建设实验，为抗战时期实施“新县制”积累了经验。

国民党的“县自治建设”理论来源于孙中山的三民主义、《建国方略》、《建国大纲》、《地方自治开始施行法》和中国国民党第一次全国代表大会宣言中的对内政策。在孙中山的民主政治理论中，地方自治是实现“全民政治”和“直接民主”的根本途径和现实形态；是实现三民主义的基点、起点和终点；是宪政的基础；是民治，民有，民享的三民主义国家的理想政治；也是理想的社会行政的途径和形态；也是一种理想的社会生活形态。

在后现代化国家政治中，农民在国家政治中具有基础地位和作用。美国著名学者亨廷顿通过对政治现代化国家的研究表明：“农村在现代化的政治生活中起着左右大局的关键作用，农村兴起的性质，亦即吸收农民参加政治体系的方式，能够决定今后的政治发展方向。如果农民支持该政治体系和政府，那么这个政治体系本身也

① 闻均天：《中国保甲制度》[M]。上海：商务印书馆，1936：367。

就有了可靠的保障。”^①毛泽东则断言，中国民主革命的根本问题是农民问题。

作为在近代中国政治革命斗争中有较长奋斗历史的国民党，既要担负建立“三民主义”国家的历史使命，执行并实现孙中山的“遗教”，又要同年轻的中国共产党争夺对农民的领导权，以获得占人口最大多数的农民的支持。国民党要按自己的政治理念建构自己的国家政治体制。国民党进行的县自治是南京国民政府为实现孙中山“三民主义”、“五权宪法”、“全民政治”、“直接民权”而进行的一项重要的国家地方政制建设，也是重新整合民族国家的一项重要的国家政治和行政活动，更是国家基本地方政治制度建设，是“训政时期”的中心工作。

从 1929 年公布修订《县组织法》，到抗战初期国民党于 1939 年颁布《县各级组织纲要》，决定实施“新县制”，县自治建设一直是国民党“训政时期”的中心政治工作。在国民党历次全国代表大会、中央政治会议、国民会议上，南京国民政府都要通过切实推行县自治，限期完成县自治，奠定宪政基础案。中央政治会议确立自治方针，立法院制定自治法，行政院发布实施规则，内政部制定实施细则；省政府培训自治职员，委任县、区主要自治职员；县市政府划分基层自治区域，建立自治组织，调查人口，登记户籍，办理警政，修道路，组训民众等。国民党政府为地方自治投入了一定的人力、物力和财力，从事组织、人事、财政、经济、文化、交通以及其他社会福利、社会救济、社会改良等社会事业活动。

20 世纪 30 年代，南京国民政府的地方自治建设经历了两个阶段。自 1929 年 10 月 10 日，国民党正式实施修订过的《县组织法》，到 1939 年公布《县各级组织纲要》，决定实施“新县制”，20 世纪 30 年代的县自治建设，以 1934 年国民党中央政治会议公布改进地方自治原则为标志，地方自治建设经历了两个阶段。自 1929 年公布修

① 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》[M]，北京：华夏出版社，1988：317。



订的《县组织法》到 1934 年为 6 年训政时期的自治建设。“自民 17 年起，至民 23 年底为止，大体上可化为一个阶段。主要是依据各级组织法规、县参议会组织法，进行自治选举。23 年公布改进地方自治原则，则为此一阶段内自治制度上的一个重要演变。”这一阶段自治建设的特点和根本精神是“地方自治和直接民权”。^①

这一时期的地方自治，在组织方面可以称之为自治式的组织。通过乡镇自治职员选举，然后完成区自治组织职员选举，进而实现县议会选举，然后选举县长。《县组织法》的根本精神是地方自治和直接民权。

与自治组织建设相伴的是各项自治建设事业。自治建设事业内容真可以说是畸多，任务畸重。自治建设事业和内容包括划分自治区域，建立自治组织，训练并储备自治人才，清理户口，办理户籍，整顿治安，训练民众，筹措经费，立学校，修道路，造林，社会改良等内容，不一而足。

在自治建设区域方面，自治建设遍地“开花”。国民党的地方自治区域广泛。也遑论是其直接统治中心区域内，还是自然灾害频生的灾区，以及与共产党和地方势力作战战区，边疆边沿地区，不论环境具备与否，不分轻重缓急，不论内容是否适应各地社会需要，全面展开。

在时间方面，表现为时间紧迫。国民党三届二次会议制定了实施国民党“三大”关于自治建设方案的年度进行表。具体负责指导实施县自治的内政部则制定了内容十分全面的年度实施表。“省自治进行状况调查”表，按组织、区域、区公所、区下各级组织、公民登记数目、经费来源及分配、自治经费全年总数、区长训练所毕业人数及其任用状况、自治训练所及分所毕业人数、区乡镇现任自治人员受训人数、省府对于自治计划及实施、自治进行有无困难情形、关于地方自治之各种刊物、乡镇公民训练概况（国民补习

① 张金鉴：《县政论》[M]。重庆：新政治月刊社，1940：37。

学校，训练讲堂，识字）、委任区长及代理区长有无流弊、人民对于自治机关之态度、人民关于促进自治运动之组织及其情况（如自治协进会及乡村改进会之类）共 18 项内容，每周一次，上报内政部。

为掌握各地自治进度，全面了解自治进行情况，加强地方与中央的沟通，负责具体规划、指导、监督地方自治的南京国民政府行政院内政部，还制定“省自治筹备委员会内政部委员服务公约”，派员赴各省报到，出席“省自治筹备委员会”会议。对各省自治事业进行状况进行询问和指导。

在自治进展方面，政府要求十分急切。当时的内政部对各省的地方自治进度是“文电交催，不遗余力”。这一时期地方自治的中心是发挥“政治中心主义”的作用，想通过政府的法规、法令，来改变几千年来缺乏社会组织、政治组织能力欠缺、不善于公共组织的农村社会。充分表现出取得国家政权后，急于求治的“政治浪漫主义”心态。

战争的频仍，自然灾害的频生，社会的动乱，自治法规的僵硬，自治体系阶层过多，地方经济的困难，自治人才的短缺，国民党自身的腐败，使得自治建设一开始就遭到人民的冷遇。

在土地、田赋及田赋附加、税收没有整理，新的财政体系没有形成的前提下，在旧的胥吏没有剔除，新的自治职员和公务员队伍没有形成的前提下，自治建设非但不利民，反而害民，更成为土豪劣绅、贪官污吏、不法职员向人民巧取豪夺的借口和手段。

自治经费的就地筹措，极大地加重了人民的经济负担，使得本已陷入困境的农村经济更是雪上加霜，乡村陷入恐慌。在有些地方，比如与国民党首都南京近在咫尺的江苏江宁，区、乡镇自治职员竟不敢谈“自治二字”，提起“自治”就受到居民讥讽，甚至是怒目而视。在安徽灵璧等县，自治经费的筹措、无限制的摊派，还引发了农民暴动。

此外，自治区域的强制划分、自治职员的贪酷等引发了严重的



社会问题。在一些地方，自治建设要么根本无法进行，比如人口稀疏的西北等地；要么只限于演讲、开会、贴标语，以敷衍了事。比如在河南，“关于自治的空气，或者有时候喊几个口号，贴几张标语，敷衍敷衍民国的面子；若谈到真正人民的自治，那是绝对不许可的，”“种种黑幕，较前清末叶更加十倍”。^①

就是能够举行自治职员选举的浙江、江苏部分地区和北平、天津，自治选举也成了西方近代民法、刑法、行政法的基本“普法”教育。自治职员和民众根本不知自治为何物，事事向内政部请示。而关涉公民权的一些问题，内政部不能解释，只能逐级向上请示行政院，再由行政院转交立法院，由立法院根据民法、刑法和行政法，对地方作出解释或答复。

就是极个别经“选出”的自治职员组成的乡镇自治组织，由于自身能力有限，行政技能和社会影响不足，或碍于情面，不能开展自治事业，成了上级要他干什么就干什么的国家下级行政机关。

国民党僵硬的训政体制，一党专政的独裁体制，乡镇民众对政治的冷漠，自治职员的不孚人望，政局的动荡，严重的自然灾害，脱离现实需要的自治行政，所有这一切，使得由国民党主导的以演讲、布告、开会、宣誓登记、选举、识字等为内容的地方自治，在一些地方虽也曾轰轰烈烈，热热闹闹，喧腾一时，但结果却是只闻其名，不见其实。正如国民党第五次全国代表大会通过的关于“切实推行地方自治以完成训政工作案”所言：“乃回顾过去成绩，全国一千九百县中在此训政将告结束之际，欲求一达到《建国大纲》之自治程度，能成为一完全自治之县者，犹杳不可得，更遑言完成整个地方自治工作。”^②

① 彭禹廷。对乡村小学教师讲缩小的三民主义 [M] // 彭禹廷讲演集。北平：西北书局，1932：90。

② 荣孟源主编。中国国民党历次代表大会及中央全会资料 [M]。上册。北京：光明日报出版社，1985：326。

县自治由于自治的外部生态环境不具备，加之国民党求治心切，自治制度过于理想化，自治法规僵硬，国民党政权的腐败，初期的县自治建设一开始就在理想与现实、法理与法规、形式与实际、民治与官治、组织与习惯等矛盾中折冲，在曲折中演进，在挫折中自治政策和策略随政治形势演变和现实需要而频繁转换。

第二阶段是“自 23 年底起，至县各级组织纲要公布时为止，大体上可称为推行保甲时期。23 年 11 月，中央政治会议决议，通令各省提前办理，遂成为一种普遍的制度。乡镇虽有称名，但实质上已偏重于官治性质了。至抗战前为止，自治实际业已停顿”^①。

这一阶段，全国各地推行县、乡村二级制，全国多数省县取消区制，停止乡、镇自治职员的选举，由县政府委任乡镇长。全国唯一的经选举产生的北平坊、区自治组织和自治职员，也因华北政局危机而作罢。这一时期地方自治建设的“根本精神是以官治代民治，在运用上注重由上而下的统制组织，要点基于集权与统一”^②。

自 1934 年，国民党中央政治会议公布“改进地方自治原则”，国民党的县自治建设在指导思想，自治建设内容，自治建设时间、区域、组织诸方面均发生了显著的变化。

自治建设内容方面，由“政治中心”主义转变为政制建设与经济建设相结合，全国各地基本放弃了自治，主要是通过发挥政府行政职能，清丈土地，整顿税收，清理苛捐杂税，建立统收统支的县金库。政府的工作重点是政府行政。

自治建设规模方面，县自治建设由遍地“开花”、全面展开，转变为建立自治“实验县”、“实验区”。全国各省设立的有代表性的实验区有江苏省的江宁；山东省的菏泽、邹平；山西省的阳泉、太原、榆次；湖北省的孝感；云南省的昆明、昭通、保山、玉溪、宜良；察哈尔省的宣化；河北省的定县；广西省的宾阳。江苏省江

① 陈柏心．地方自治与新县制 [M]．重庆：商务印书馆，1942：32.

② 张金鉴．县政论 [M]．重庆：新政治月刊社，1940：37.



宁试验县、浙江兰溪试验县是这一时期试验县的典型代表。

自治建设事业方面，由不分轻重并举转为选择重点建设项目，进行重点建设，以缓解严重的乡村经济危机。为了引起人民对于自治的热望，这一时期的县政建设转向政制建设和政府行政。政府行政方面，主要是清丈土地，整顿田赋，厘定杂税，建立地方统一的财政金融体系。经过努力，政府收入增加，农民纳税减少，社会负担相对公平，农村经济得以舒缓并开始缓慢增长。

这一时期地方自治组织建设的另一个特征就是保甲制度的推行。“9·18”事变后民族危机深重，中国共产党领导的农村革命根据地力量迅速发展，县以下基层自治组织空虚，毫无实际建设能力。基于以上因素，国民党内有人主张先办保甲，稳定农村社会秩序，然后办理自治。

身受日本军国组织影响，一向提倡国民政治军事化、社会组织的蒋介石，对中国历史上的保甲组织情有独钟。蒋介石认为当时中国的社会环境恶劣，民众的组织能力低下，生存不易。在这样一个国度搞自治不免“陈议过高”。他十分钟意中国乡村社会传统存在的保甲对维护社会稳定的功能和组织作用。在两次内政会议上，他高谈保甲的功能。在第二次内政会议上，蒋介石对自治法规繁琐、组织建设困难且无实际能力多有指责。在南昌坐镇围剿时，蒋介石就置《县组织法》于不顾，在与共产党作战的区域内，另起炉灶，停止乡镇自治事业，推行保甲制度。

蒋介石还利用他在国民党中的势力和影响，避开国民党中央政治会议、立法院和行政院，私自指示江苏、浙江等省推行保甲制度，擅自改变自治法规体系。1933年2月，时任江苏省长的陈立夫就响应军事委员会蒋委员长之议，召开省政府会议，通过办理保甲四项，先完成自卫之保甲，再由保甲之组织，促进自治之完成。

这样，除了在与共产党作战的江西、湖北、河南、安徽外，还有江苏、浙江、湖南等省开始办理保甲。在同一青天白日旗下，在同一国民党训政体制下，在同一南京政府之下，在《县组织法》

还没有改变的前提下，在自治组织建设还在进行中，在立法院制定的县各级自治法规体系以外，事实上又出现了一个以军事委员会南昌行营为代表的地方组织体系。

自 1926 年蒋介石先后制造“中山舰事件”和“整理党务案”以来，以军权挟制党权，以军权规制政权，借军权决定国家内政外交，是蒋介石的一贯作风和习惯。蒋介石置国民党中央政治会议、立法院、行政院于不顾，擅自改变国民党地方自治组织和性质，是其一贯作风的又一生动体现。在蒋介石一再强烈要求放弃自治，实行官治，推行保甲，在内外交困、自治组织空虚，自治进行受挫并闹出一系列社会问题的背景下，在一些地方保甲组织已成事实的情况下，1934 年 11 月，国民党中央政治会议对地方自治政策作出重大调整，决定各省提前办理保甲。

1937 年 7 月，国民政府立法院通过《保甲条例》，保甲组织合法化，成为一种普遍的基层组织。当时的学者评价保甲组织，是以官治代民治，在运用上是注重由上而下的统制组织，要点基于集权与统一。推行保甲制度是太重实际而忽视理想，太重政府而抹杀了民力，忽视了民治。

国民党从事了近 10 年的县自治建设。整体来看，政治、经济、文化条件均不具备。一是国家内忧外患不断，几乎没有稳定的和平时期。二是国家多灾多难，自然灾害频仍，国民经济破产，人民颠簸流离。三是乡村文盲占人口的绝大多数。自治的外部条件和自身条件可说根本不具备。同时，在长期的官僚政治统治下，民众的组织能力低下；自然经济的社会生产方式使乡村社会缺少公共生活和公共组织。这正是蒋介石断然拒绝自治而主张官治的根本原因。

在客观环境不具备的生态环境下，在国民党自身缺乏治国经验的条件下，在国民党自身陷入四分五裂的状况下，南京国民政府 20 世纪 30 年代的以政治为动力推行的地方自治，受到了中国知识界部分人士的批评。“以数千年经济文化停滞不进之中国社会，又当七八十年外人经济侵略，二十年国内秩序骚乱之余，产业凋残，



地方疲敝，而基本之农业、下层乡村为尤甚。于此计也，国民政府果欲完成地方自治，则如何挽回我国有经济日就颓崩之势，而开动其生发进步之机，使地方向荣，乡村兴起，实为最先解决之绝大问题。乃部门者初不照顾到此，只是颁布自治法令，督促实现。这好比对着干枯就萎的草木，要它开花一样，何其愚昧荒谬！”^①

国民党新军阀混战，国民党内部派系林立，纷争不已。加之对共产党的作战，所有这一切，既极大地消耗了内部力量，又使得以县长为中心的自治职员队伍更迭频繁，很难将全部心思和精力用于自治建设。又由于国民党求治心切，过于理想化，一心想使全国国民都成为三民主义信徒，行为都符合国民党的法理要求，结果是法规条文过密，形式太多太繁，自治组织、自治法令变动频繁，致使地方无所适从。

地方自治是内容极其丰富的民主制度，是政治宽容和政治多元的体现。近代中国地位客观上要求中国建立近代民族国家，确立国家主权。国家统一与民主政治存在内在紧张关系。孙中山也承认中国国民太自由。现时中国首先要争取国家的自由。这种内在紧张也在国民党的自治中体现出来。对于真正的民主以及实现民主后是否超出国民党的要求，国民党没有信心，心存疑虑。

地方自治是国家与社会之间的均权。对于能否真正实现民权？能否实现好民权？一旦彻底实现民权会不会脱离三民主义，从而失去对社会的控制？国民党心存疑虑。这表现在自治建设方面，不敢放开手脚，引导鼓励民众行使孙中山先生一再倡导的人民享有“选举、罢免、创制、复决”四权。地方自治不仅总是由政府指导包办，而且自治组织采取三权分立与制衡的模式，更为自治职员设定资格。而且不鼓励建立起来的自治组织开展自治事业。由政府指导的地方自治，不是无法进行，就是落入土豪劣绅之手，或者变为县政府下的行政机关这三种结果。所有这些使得国民党的“自治”

① 梁漱溟：《中国之地方自治附录》[M]。山东乡村建设研究院，1935：5。

失去其本来意义。“过去二三十年来，自治的法令规章，有如雪片纷飞，地方自治的声浪，闹得天翻地覆，可是我们只要反省一下，二三十年来收获是什么？和老百姓究竟发生了什么关系？老百姓增了多少福利？老百姓自治了没有？我们只要这样一反省，就可知道二三十年来提倡自治是失败了。”^①

以孙中山“地方自治开始实行法”标准衡量，南京国民政府的县自治效果不佳，成效有限，甚至可以说是失败了。在县统一的财政收支体制建立前，在田赋附加、各种捐税、杂税整理前，国民党的县自治建设大大加重了人民的负担，各项“自治”事业均在赋税摊派上托命。自治非但不能引起人民的赞同，而且引起了人民的极大反感。在第二阶段的县自治建设中，发现了“政治中心主义”的弊端和缺陷，发现了“自治”得不到人民赞同、拥护与支持的原因。开始注意将政制建设与经济建设相结合，将“自治”与政府行政相结合，重点是通过政府行政解决社会热点问题，通过政府行政吸引民众的注意力，唤起民众对于地方自治的热情和支持。同时试验自治的制度和自治事业。政府行政的重点放在首先解决当时急迫的社会生存问题。主要内容是整顿田赋，清丈土地，厘定税收科则，废除苛杂，解决社会负担不公问题。

此一时期，由县政府主导的县政“自治”实验建设，通过发挥政府的行政力量，从事土地陈报、土地测量、整理田赋，以及废除苛捐杂税，简化、明确、统一税种，建立新的赋税征收制度，建立县金库，统一县收支，一定程度上减轻了普通民众的沉重负担，国家的收入增加，社会矛盾趋缓。

仅以废除苛杂为例，“自民国 23 年 7 月至 12 月底，江、浙、皖、北平等 13 省市所裁废的苛杂附加，共计税目 3600 余种，款额达 2889 万余元。自 24 年 1 月起至 8 月底止，各省市又继续裁废苛杂凡 1600 余种，款额达 2014 万余元，总计一年零两月内，裁废苛

① 陈希豪：《社会调查与地方自治》[J]．地方自治专刊，1（1）．