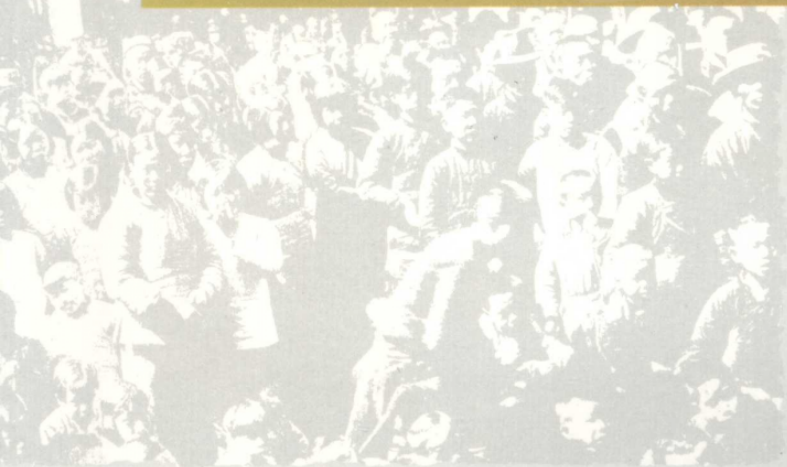


DIFANG ZIZHI YU XIANZHENG GAIGE

地方自治与县政改革

(1920~1949)

曹成建 著



四川出版集团·四川人民出版社

DIFANG ZIZHI YU XIANZHENG GAIGE

地方自治与县政改革

(1920~1949)



ISBN 7-220-07017-9



9 787220 070174 >

ISBN 7-220-07017-9/K · 1040

定价：28.00元

DIFANG ZIZHI YU XIANZHENG GAIGE

地方自治与县政改革

(1920~1949)

曹成建 著

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方自治与县政改革:1920~1949/曹成建著. —成都:四川人民出版社,2005. 12
ISBN 7-220-07017-9

I. 地... II. 曹... III. ①地方自治—研究—中国—1920~1949 ②县—政治体制改革—研究—中国—1920~1949 IV. D693. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 145581 号

DIFANG ZIZHI YU XIANZHENG GAIGE

地方自治与县政改革

曹成建 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

喻磊 蒋咏宁
文小牛
戴雨虹
叶勇
李剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpph.com>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259529

照排
印刷

成都华宇电子制印有限公司(028)86272418
内江新华印务有限责任公司

成品尺寸
印 张

146mm×208mm
10.125

插页
字 数

2
230 千

版 次
印 次

2006 年 1 月第 1 版
2006 年 1 月第 1 次印刷

印 数
书 号

1—1000 册
ISBN 7-220-07017-9/K·1040

定 价

28.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换
电话:(0832)2022131

前言

本书的主旨是从国民政府自身政策传承的角度来探讨国统区基层社会控制的理论法规及其实践的演进过程。这一过程的主体内容即是地方自治与县政改革的实施与调整的过程。本文所指的“地方自治”并非晚清新政时期的地方自治及北洋政府时期地方军阀势力为对抗中央政府而推行的地方割据政治等，而是指国民党统治大陆时期所实行的规模宏大的社会政治运动。

对于这场运动，当时的学者及政论者谈得很多。1949年以后，大陆学者也有所探讨，如林代昭《中国近代政治制度史》^①中即有对民国地方政治制度尤其是有关新县制的介绍，但内容较简略。直接涉及到这一运动的论文主要有王兆刚《论南京国民政府的县治》^②、《抗战前南京政府县治失败原因探析》^③；苑书凤《抗战前南京国民政府训政体制述评》^④；谢增寿《国民党南京政府保甲制度述论》^⑤；张胜男《抗日战争时

① 林代昭：《中国近代政治制度史》，重庆出版社1988年版。

② 《安徽史学》2001年第2期。

③ 《历史教学》2002年第1期。

④ 参见《文史哲》（济南）1994年增刊，第68～74页。

⑤ 参见《南充师院学报》哲社版（川）1984年第4期，第19～28页。

期国民政府的战时建制》^①；赵小平《试论国民党地方自治失败的原因》^②；冉绵惠《民国时期的四川保甲制度》^③等。这些论文从各自的角度对这场运动的某些问题作了有益的探讨，高论迭出，对本书的写作多有启发作用。但其论述或多或少地比较强调宏观与定性的分析，重视从国共两党对抗斗争的角度来看国民政府的统治政策，忽视其自身政策的传承；重视上层政策，忽视基层具体实际；重视把这场运动作为整体来研究，忽视其阶段性及其自身内在的变化过程等。

台湾地区自治专家们直到现在仍然认为地方自治为实现民主政治的温床，他们仍旧在努力研究地方自治。对20世纪20~40年代在大陆实行的地方自治与新县制的某些问题也多有深入探讨。如沈松桥《从自治到保甲：近代河南地方基层政治的演变，1908年~1935年》^④、阮毅成《地方自治与新县制》^⑤等，在研究的细致深入方面达到了很高水平。但受论域的限制，仍旧没有对20世纪20~40年代在地方自治的名义下基层社会控制政策作贯通研究。台湾地区另有一部分自治专家将重点放在了对现实自治政策的研究上。如许宗力、许志雄等所著的《地方自治之研究》^⑥一书，重在探讨地方自治的观念与理念，简介日本、英国地方自治之概况，检讨台湾地区地方自治的现状，为台湾地区进一步推进地方自治政策提供建议。对于

① 参见《内蒙古师大学报》哲社版（呼和浩特）1995年第4期，第75~80页。

② 参见《贵州社会科学》（贵阳）1992年第12期，第44~47页。

③ 参见《文史杂志》（成都）1999年第5期，第74~76页。

④ 台湾，《中央研究院近代史研究所集刊》1989年6月第18期。

⑤ 台北联经出版事业公司1978年11月版。

⑥ 台北业强出版社1992年版。

地方自治史的研究，只在序言中作了简略的回顾。

还有一点值得注意的是，或许由于受政治因素的影响，在评析孙中山与蒋介石地方自治思想时，大陆学者倾向于强调两者的差异性，台湾学者倾向于强调两者的继承性。

有鉴于以上的研究状况，笔者试图减少理论上的宏观定性分析，而是分阶段地详细辨析对这场运动有直接影响的孙中山、蒋介石的地方自治思想，并将其与国民政府的具体政策法规联系在一起，选取各时期的典型个案（自治开始时期的实验县，“剿匪”时期湖北省、河南省，抗战及其后时期的四川省、重庆市）来展示乡村及城市基层社会控制的实际状况，基层民主政治的理论与实际等。为此，本书所使用的材料绝大多数是当时人的言论以及当时人对现实的调查研究结果，其中包括中国第二历史档案馆、四川省及重庆市档案馆所藏的部分原始档案材料。对于1949年以后，他人已有深入研究的问题，原则上不再讨论。

本书是笔者研究民国时期地方政治，尤其是基层社会控制政策及其实践的阶段性成果，主要内容完成于2000年3月，其后又作了一些增补。值得特别一提的是，近年来，学界重视对基层社会个案研究的趋势越来越明显，发表了一些以区域为个案研究的很有价值的成果，如：温锐《20世纪上半叶地方基层政府社会管理职能的初步转型——以赣闽粤三边地区为例》^①；董建波《1940年代后期江浙农村社会失控的历史思考》^②；张侃《从宗族到国家：中国共产党早期的基层政权建

① 参见《文史哲》2004年第1期。

② 参见《华东师范大学学报》2004年第2期。

设》^①；邱捷《民国初年广东乡村的基层权力机构》^②；王先明《20世纪30年代的县政建设运动与乡村社会变迁——以五个县政建设实验县为基本分析样本》^③；赵泉民《乡村社会整合中的“异趣”——以20世纪30年代江浙两省乡村合作运动为中心》^④；时广东《红色区域内乡村社会变迁的思考——以川陕边苏区为例》^⑤；沈晓敏《也谈浙江省自治运动》^⑥等等。这些成果对笔者有新的启发，使笔者更确信要进一步深化对民国时期基层社会控制理论与实际的认识，必须依赖于对各区域具体研究的深入开展，这正是笔者未来努力的方向。

笔者自知无论在学术功底、理论准备、对海外研究成果的了解以及对资料的进一步发掘等方面还存在着不少问题，需要作长期的努力。

笔者真诚地期待识者的指教。

① 参见《福建论坛》2002年第5期。

② 参见《史学月刊》2003年第5期。

③ 参见《史学月刊》2003年第4期。

④ 参见《华东师范大学学报》2003年第1期。

⑤ 参见《社会科学研究》2002年第6期。

⑥ 参见《史学月刊》2003年第10期。

目 录

第一章 孙中山与蒋介石的地方自治思想及其异同·····	(1)
第一节 孙中山的地方自治思想·····	(2)
一、孙中山地方自治思想的理论来源·····	(2)
二、孙中山地方自治思想的主要内容·····	(8)
第二节 蒋介石的地方自治思想·····	(22)
一、蒋介石地方自治思想的理论来源·····	(22)
二、蒋介石地方自治思想的独特内容·····	(34)
第三节 蒋介石与孙中山地方自治思想的差异·····	(52)
第四节 20 世纪 20 年代其他自成体系的地方自治 思想举例	
——孙倬章的地方自治救国论·····	(65)
一、孙倬章提倡地方自治救国论的动因·····	(66)
二、孙倬章地方自治救国论的主要内容·····	(71)
三、孙倬章地方自治救国论同孙中山地方自治 思想的异同·····	(78)
四、对孙倬章地方自治救国论的评价·····	(85)

第二章 20 世纪 20 年代末 30 年代初国民政府的地方

自治政策及其实践…………… (88)

第一节 受孙中山地方自治思想直接影响的地方

自治的最初实践…………… (88)

一、浙江省萧山县衙前村的村治情形及检讨

…………… (89)

二、广东省中山模范县自治情形及检讨…………… (92)

第二节 国民政府制定自治法规全面推行地方自

治的实践及检讨…………… (98)

一、国民政府制定颁布的地方自治法令法规

及主要内容…………… (98)

二、国民政府推行的自治政策与孙中山地方

自治思想的关系…………… (101)

三、20 世纪 20 年代末 30 年代初期地方自治

的实施效果及检讨…………… (113)

四、批评者的意图和地方自治政策的走向…………… (132)

第三章 20 世纪 30 年代中前期国民政府对地方自治

政策的调整…………… (142)

第一节 对自治政策自身的调整…………… (143)

第二节 将保甲制度纳于地方自治制度之中…………… (147)

一、保甲纳于自治之中的原因及过程…………… (147)

二、保甲对自治的影响…………… (153)

三、保甲推行的成效及检讨…………… (158)

第三节 推行县政改革…………… (164)

一、国民政府推行县政改革的原因…………… (164)

二、县政改革的主要内容	(168)
三、从吏治状况及基层社会控制的失衡状况 看县政改革的成效	(196)
第四章 20 世纪 30 年代末及 40 年代国统区新县制	
下的地方自治政策及其实施	(214)
第一节 新县制推行的原因	(214)
第二节 以四川为例看新县制的实施	(220)
一、“行政先于自治”：新县制下地方自治的计 划及实施	(220)
二、“距离民众有多远”：新县制下民意机构的 创立	(226)
三、“你为民众带来了什么”：新县制下地方自 治的成效	(233)
第三节 从重庆市区新县制的推行看城市地方自 治的成效	(253)
一、重庆市为推行新县制所作的努力	(253)
二、重庆市推行地方自治成绩检讨	(257)
第五章 20 世纪 20~40 年代国民政府基层社会控制	
政策中值得探讨的两个问题	(274)
第一节 中共的基层政策对国民政府推行 地方基层控制政策的影响	(274)
一、借鉴中共严密地方组织的经验	(274)
二、在基层民众中发展国民党员，将国民党势 力渗入各种民众团体之中，博取民众的同	

地方自治与县政改革

(1920~1949)

情	(276)
三、提高国民党党部在地方行政活动中的地 位，实行“县党政一元化”	(283)
第二节 国民政府内部对保甲制度中的“连坐处 罚”的意见分歧	(287)
余 论	(299)
主要参考文献	(306)
后 记	(315)

第一章

孙中山与蒋介石 的地方自治思想及其异同

“孙中山逝世后，蒋介石虽标榜自己是孙中山思想和事业的信徒，但在行动上则是孙中山思想和事业的背叛者。”^①这是大陆学界长期以来关于孙、蒋关系的主流认定。一方面，以蒋介石为首的国民党当权派确实背叛了孙中山的新三民主义，尤其是“联俄、联共、扶助农工”三大政策，因而在总体上可以讲，蒋介石统治集团背叛了孙中山。但另一方面，国民政府却一直坚持宣扬孙中山的一些具体主张，如“革命程序论”、“五权分立论”，尤其竭力鼓吹推行地方自治。地方自治是孙中山资产阶级政治思想的重要组成部分，是共和国中“地方政府”赖以建立的原则。孙中山认为地方自治是宪政的基础，实施地方自治得以迅速“移官治为民治”，并且地方自治还是实现“均权主义”的重要组成部分。不仅以蒋介石为首的国民党当权派大肆宣扬推行地方自治，而且孙中山的地方自治主张也极大地影响了国统区民主人士、地方政府的一些专员、县长等

^① 林家有：《孙中山与近代中国的觉醒》，中山大学出版社 2000 年版，第 353 页。

官员，以及热心于地方政治的改革者们。究竟国民政府在现实中推行的地方自治政策在多大程度上继承或偏离了孙中山的有关思想，蒋介石的思想和国民政府的基层控制政策在实践中是如何调整变化的，需要作深入细致的探讨。

因此，本书首先拟就从国民政府自身政策“传承”的角度来探讨孙中山地方自治思想的主要内容以及蒋介石对其理论的继承与改造，以便为后文进一步探讨国统区 20 世纪 20~40 年代地方基层社会控制的理论、法规及其实践作好铺垫。

第一节 孙中山的地方自治思想

孙中山长期致力于推翻专制政体的工作，“破”即意味着“立”，如何建立新的顺应近代历史潮流的政治体制是摆在革命者面前亟待解决的难题。而采取何种建设国家的路径，如何处理中央与地方的关系，怎样发展地方事业，当是新的政治体制中的重要内容。孙中山对此提出了一整套方案，即其地方自治思想，它是中国政治早期现代化思想的重要内容。

一、孙中山地方自治思想的理论来源

孙中山早在民国纪元前就明确倡导地方自治。还在 19 世纪末叶，孙中山就曾认为应当“以人群自治为政治之极则”^①。同盟会所制定的《革命方略》明确地规定：军政府在“约法之

^① 《与宫崎寅藏平山周的谈话》，《孙中山全集》第一卷，中华书局 1981 年版，第 172 页。

第一章

孙中山与蒋介石的地方自治思想及其异同

治”时期“以地方自治权，归之其地之人民”。此时孙中山所说的地方自治是针对“官治”及“中央集权”而言，还缺乏具体的内容。1911年，孙中山在潮州的一次欢迎会上，又谈到了地方自治与责任心的问题。此时，他还只是在比较普通的意义上谈地方自治。孙中山谈此话的语境是：“第革命时代，社会之秩序不免紊乱，经战之地方不免残破……”^①“惟现时各州县之不安静者尚多，而潮州之扰为甚……”^②即是针对潮州地方社会治安混乱而言。孙中山认为，要改变这种局面，需要地方民众“能有责任心，不可生依赖性”^③。不可完全依靠国家来改观，而要靠地方民众主动参与到地方事务之中，“凡国家社会之事，即我分内事……”^④孙中山进一步阐述道：“国家之治，原因于地方，深望以后对于地方自治之组织，力为提倡赞助。地方自治之制既已发达，则一省之政治遂于此进步，推之国家亦然。”^⑤孙中山此时已意识到了，通过民众参与地方自治组织，由地方以及省，进而上到国家的由下而上的治理国家的路径。但他此时还没有提出以县为基石的地方自治的具体主张。

二次革命失败之后，孙中山流亡海外，游历欧美，考察政治，对瑞士、法国、美国等国的政治民主多有了解，尤其对美国始行于1913年的最新地方自治制度赞叹不已，深信可用之中国而必有成效。1916年，他从海外回到上海后，即刻向国人推荐，并努力呼吁推行。

① 孙中山：《地方自治与责任心》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第15页。

②③④⑤ 孙中山：《地方自治与责任心》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第16页。

1916年7月18日，孙中山在上海张园对国会议员发表了题为《自治制度为建设之础石》的演讲。他明确指出，中国从事建设工作，必须先定方针，过去人们的建设方案，大多全神贯注于政府，从上到下地实行，缺乏基础，所以遭致失败。“吾人作事，当向最上处立志，但还以最低处为基础，是低之处，即所谓根本也”^①。“今幸天佑中国，授吾同胞以复图建设之机会，则自高自低宗旨不可再误”^②。“地方自治者，国之础石也，础不坚则国不固，……今后当注全力于地方自治”^③。

孙中山倾全力于地方自治主要是受到欧美地方自治效用的深刻启发。

他说：“法美两国能日臻强盛，要以注意地方自治为根本。回忆欧洲人，初至美洲，即先在大西洋沿岸组织自治团体，建设自治机关，如现在之侨寓上海者，亦有各种自治之局所；迨脱离英国范围后，即组织联邦国家。法国自拿破仑被放圣希拿岛后，几经破坏，建立共和国后，亦极注意地方自治，可见人民欲巩固国家，须先将地方自治建设完备。”^④

孙中山主张推行地方自治，也是在比较东西方之政治制度后作出的抉择。他曾以建屋喻建国：

中西人筑屋，有一大异之点，可于其举行之典礼见之。国人筑屋先上梁，西人筑屋先立础，上梁者注目于最高之处，立础者注目于最低之地，注目处不同，其效用自

①②③ 孙中山：《自治制度为建设之础石》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第2页。

④ 孙中山：《办理地方自治是人民的责任》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第9页。

第一章

孙中山与蒋介石的地方自治思想及其异同

异。……吾人筑屋先上梁，源于上古有巢氏之筑屋于树颠（巔），故只求蔽风雨，不遑计及巩固。建国亦然，先朝廷而百官，人民则非所计。今世国家与之大异，犹昔为陋室，今为崇楼；欧美高屋有至五十层者，欲先上梁，必无其道，故必自地筑起，且不仅在地面，尤必于地下深筑其基，否则未有不仆者。今建中华民国，亦与古不同，既立以后，永不倾仆；故必筑屋地盘于人民身上，不自政府造起，而自人民造起也^①。

孙中山比较东西方造屋建国之异同后，作出结论：“建造新屋，首重基础……地方自治乃建设国家之基础，……若地方自治完备，国家即可巩固，兄弟此次返国，即注意于此。”^②

孙中山比较了欧美几种不同的地方自治制度，并从中选择出一种自认为最适合中国取法的制度，为国人详为介绍。孙中山将世界上的民国分为两种，一是自然进化者，一是人力构成者。前者如欧洲之瑞士，其已经实行直接民权之制，那是因为瑞士人民俗强悍，极富自治能力。后者如法国之改民政，全由学者之理想，人民之血战，经80余年而始成。法国现代的民权机关，已很发达，如果用得其法，则建设甚易。与此两种类型略有差别的是美国。“美利坚血战七年，而立国均属人为，

^① 孙中山：《自治制度为建设之础石》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第1页。

^② 孙中山：《自治制度为建设之础石》，柯琴辑《总理对地方自治遗教辑要》，商务印书馆1944年12月版，第2页。