

国家治理视阈下 南京国民政府地方自治研究

李晔晔 著



人民出版社

国家治理视阈下 南京国民政府地方自治研究

GUOJIA ZHILI SHIYU XIA
NANJING GUOMIN ZHENGFU DIFANG ZIZHI YANJIU

李晔晔 著



人民教育出版社

责任编辑：柴晨清

图书在版编目（CIP）数据

国家治理视阈下南京国民政府地方自治研究 / 李晔晔 著.

—北京：人民出版社，2018.12

ISBN 978-7-01-020299-0

I. ①国… II. ①李… III. ①地方自治—研究—中国—民国
IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 299903 号

国家治理视阈下南京国民政府地方自治研究

GUOJIA ZHILI SHIYU XIA NANJING GUOMIN ZHENGFU DIFANG ZIZHI YANJIU

李晔晔 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：14.5

字数：235 千字

ISBN 978-7-01-020299-0 定价：49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

现代意义上的地方自治作为一种舶来品，源自清末，有别于中国传统的乡绅自治，是借鉴于西方政治体制的一种地方治理形态。在南京国民政府建立的二十余年中，在社会治理方面一直致力于推行地方自治，但效果并不明显。本书以历史学和政治学的方法力图完整再现南京国民政府地方治理的过程，探讨社会治理的历史经验。

南京国民政府从 1927 年建立后，标榜继承孙中山遗志，在国家治理层面推行地方自治。在 1927 年至 1949 年期间，南京国民政府虽然不断推动自治的进行，但是在实际政治发展过程中，地方自治逐渐偏离了孙中山地方自治思想，相反，地方自治逐渐与中国传统的保甲制度糅合，背离了孙中山设计的初衷。孙中山地方自治思想是经历了由 1897 年提出建立共和国，实施人群自治的初期阶段到后来提出效仿欧美等国地方自治经验，在中国实施系统的地方自治的演变过程，是一个不断发展变化的过程。在革命实践过程中，孙中山逐步将地方自治方略作为一项重要政治任务列入中国国民党的政纲当中，在 1924 年中国国民党第一次全国代表大会通过了纲领性文件《建国大纲》，其中将通过地方自治进而建国的方案确立在国民党的政纲中。孙中山地方自治思想与欧美等国地方自治实践相比存在诸多不同之处，孙中山地方自治思想是在对欧美等国地方自治的借鉴基础上并结合中国具体实际形成的独具特色的自治理论。

南京国民政府成立后对孙中山地方自治思想进行了初步实践，20 世纪 20 年代末南京国民政府相继通过了一大批有关地方自治的法律、法规，在此时，南京国民政府对孙中山地方自治思想多有继承之处，但碍于现实政治

中诸多因素的制约，南京国民政府的地方自治政策在当时的实行困难重重，效果不彰。南京国民政府在推动地方自治之初即对地方自治的政策进行了修正，并试图以保甲制度来渗透地方自治，将二者融合，甚至在乡镇以下以保甲制度来替代之前的乡里闾邻制度。中国传统的保甲制度起源、发展与南京国民政府时期推行的地方自治存在着根本不同，南京国民政府对地方自治与保甲制度也是两种截然不同的态度。南京国民政府在地方自治推行一段时间后，逐渐地将保甲与自治相融合，其结果就是全面抗战时期的新县制实施。新县制的实施更多的应要放在全民族抗日战争的历史环境中考察，在全面抗战时期政府必须加强集权以有效调配全国所有资源以资抗战。

在国家治理层面南京国民政府对孙中山地方自治思想进行修正，其原因是多方面的，其中蒋介石的地方自治指导思想与孙中山相比有根本不同是重要原因，同时国民党基层党政的分裂导致国民党以党治国成为空话，这也是国民政府地方自治政策难以真正落实的一个重要原因。南京国民政府在成立之初，在准备条件不充分的前提下仓促实施地方自治是不成功的，对孙中山地方自治思想的继承只求形似不求实质。此后南京国民政府对孙中山地方自治思想修正多过继承，既是当时社会环境的产物，也是南京国民政府自身的要求，更是国民党统治集团并不代表中国人民的根本利益，无力也不愿顺应时代变化来对孙中山地方自治思想进行更新只能以保甲制来维系自身的利益的结果。

目 录

前 言	1
第一章 多维视角下的地方治理	1
第一节 地方治理的中外比较	1
第二节 关于地方自治研究的学术史回顾	3
第二章 近代地方自治思想的传入与发展	11
第一节 清末民初的政治格局	11
第二节 孙中山地方自治思想概述	29
第三章 国家权力重构与地方自治实践	50
第一节 地方自治实践的推进	50
第二节 地方自治的改进与调整	71
第四章 自治与保甲的对立融合	100
第一节 保甲制的提出与推广	101
第二节 自治保甲的融合	134
第三节 地方治理的新形势	146

第五章 国家治理语境下的自治演变 161

 第一节 南京国民政府对孙中山地方自治思想的背离 161

 第二节 地方自治影响下的乡村社会 173

参考文献 213

后 记 221

图表目录

表 2.1 孙中山地方自治思想与英美法系、大陆法系地方自治比较.....	49
表 3.1 南京国民政府地方自治法律、法规目录表.....	59
表 3.2 《县组织法》规定的地方自治体系表.....	66
表 3.3 各省自治区域划分进展表.....	73
表 3.4 县以下地方自治组织进展情况表.....	75
表 3.5 地方自治人才培养进展表.....	79
表 3.6 地方自治经费筹措情况表.....	84
表 3.7 扶植地方自治时期、自治开始时期、自治完成时期特征比较表.....	92
表 4.1 各省拟定《县保卫团法》施行细则之经过.....	106
表 4.2 各省保卫团办理情况表（截至 1935 年）.....	108
表 4.3 各省保甲办理情况表（截至 1935 年）.....	126
表 4.4 各省市关于保甲推进情形表（截至 1937 年）.....	131
表 4.5 《县各级组织纲要》所设置的县以下组织机构表.....	150
表 4.6 各省新县制实施程序与实施情形简表.....	153
图 4.1 县以下党政机构关系草图.....	139
图 4.2 县各级组织关系表.....	147

第一章 多维视角下的地方治理

第一节 地方治理的中外比较

中央与地方的关系是古今中外国家都必须面临的问题。对地方自治问题的研究，具有重大的理论和实践意义。在历史上，中国自古形成了中央集权的统治形式，地方从属于中央，而西方一些国家则形成了地方自治的传统，中央与地方分权，两种不同的历史条件形成不同的地方治理方式。地方自治从历史上考察是一个西方概念，并不是中国传统社会孕育出来的，是清末由日本转译而来。从制度角度来说，地方自治是指在一定范围之内，由全体居民组成地方自治的法人团体，在法律规定的范围内，在国家监督之下，组织地方自治机关，处理本地的公共事务的一种地方政治制度、治理形式。

在西方地方自治的影响下，中国革命的先行者孙中山形成了一套独具特色的地方自治理论，其地方自治理论与民权主义、以党治国、革命程序论等理论紧密相连。一方面地方自治是革命程序论中训政时期的主要内容，其目的是培养民众的自治能力，成为真正的现代意义的公民，赋予民众以四大民权，成为民国的基石；另一方面训政时期的地方自治还是在党国体制下完成，党政双轨体制下自上而下行政运作，以集权的手段来试图达到分权的效果。作为在海外生活时间较长的政治人物，孙中山提出地方自治设想是为了避免欧美国民主制度的弊端，使中国能够在制度设计上一跃而超过欧美国

家。但是孙中山所设计的地方自治并没有在其生前的政治实践中大规模推行，其中理想的成分很大，未经过实践的检验，这也是后来南京国民政府推行困难的原因之一。

南京国民政府建立以后，标榜继承孙中山遗教，颁布了一系列与地方自治相关的政策，然而在政策的落实过程中，在经费筹措、人才培养、自治机构设置等方面都存在巨大困难，步履维艰，于是南京国民政府逐渐地以传统的保甲制度代替乡镇以下的乡里闾邻制度。抗日战争爆发后，南京国民政府加速了这一进程，出现了保甲制度与地方自治制度融合的新县制，乡镇以下直接衔接保甲制度，这一制度对于南京国民政府来说是为彻底实施地方自治准备条件。“只是无论是北洋政府时期还是国民党统治时期，都在一方面为适应地方自治的时代潮流，另一方面又囿于特定的历史条件而不断在作为国家行政系统的基层单位，同时又作为县域社会的统治机关的县政权的机构、职能上上演着‘官治’与‘自治’的揉搓与博弈。”^①

在南京国民政府 22 年的统治时期，地方自治与保甲制度一直是纠缠不清，在政治理念上需要继承孙中山地方自治的衣钵，必须实施地方自治，但在 20 世纪上半叶的中国现实面前，南京国民政府军政尚未完成便进入训政，没有足够的时间去准备地方自治的实施条件，导致地方自治先天不足，很难真正落实孙中山地方自治思想，对其进行修正也就在所难免，同时孙中山地方自治思想的理想性与 20 世纪上半叶中国社会现实之间存在尖锐冲突：孙中山地方自治思想主要是参考了西方地方自治的传统思想和发达国家地方自治的实践，是一种理想主义的制度设计，其地方自治理论没有与当时中国社会的具体实际结合，没有做出符合中国具体实际的修正，在国家治理视阈下这仅仅是理想化的设计方案。从现代政制运行的角度对南京国民政府地方自治过程中采取的措施及其效果进行深入探讨，尤其是在国家治理视阈下探讨地方自治与保甲的异同既能够揭示出国民政府地方自治失败的深层原因，也能对南京国民政府在地方法治过程中基层日益集权化的趋势有清醒的认识。

^① 苑丰：《近 30 年中国县政研究综述》，《东南学术》2008 年第 1 期。

第二节 关于地方自治研究的学术史回顾

国家治理视阈下南京国民政府地方自治实践，必须对地方自治相关研究进行充分梳理，其中孙中山地方自治思想是孙中山思想研究的一个重要组成部分，南京国民政府的地方自治研究是在民国政治制度史研究的范畴之中，笔者从已掌握的相关资料出发，对之前的研究状况及其过程作一简要概述。

从南京国民政府地方自治实施以来，对地方自治实施过程及结果的研究，对孙中山地方自治思想的研究，从形成到发展，经过几代学者的努力取得了一些成绩，出版了一批有分量的论文与著作，这些论著对本书的研究奠定了基础。

建国以来，广大学者对孙中山地方自治思想进行了广泛深入的研究。50年代开始，学者们运用马克思主义唯物史观将孙中山思想放入特定的历史时期进行考察，纠正了之前的一些偏颇，形成第一次研究高潮，代表的著作、论文有：王思华《孙中山哲学思想研究》（上海人民出版社1960年）、侯外庐《孙中山的哲学思想及其同政治思想的联系》（《历史研究》1957年第2期）、胡绳武、金冲及《孙中山初期政治思想发展及其特点》（《复旦大学学报》1957年第1期）^①等。这一阶段的研究，注重对孙中山思想的整体研究，对孙中山思想中的新旧三民主义转折、孙中山的哲学思想等方面着墨较多，地方自治思想作为孙中山民权主义的一部分在研究过程中也日益受到重视。

改革开放后，思想解放，各类学术研究取得很大发展。从80年代开始出现研究孙中山思想的热潮，可以说是硕果累累，地方自治思想逐渐作为孙中山思想中重要组成部分被单独论述。其中对于孙中山思想研究比较有代表性的是广东省社科院原院长张磊先生撰写的《孙中山思想研究》（中华书局1981年版），该书充分阐释了孙中山思想的核心三民主义及其哲学基

① 同类的论文还有苑书义：《同盟会时期孙中山的三民主义》（《历史教学》1957年第8期）、王忍之：《孙中山的政治思想》（《教学与研究》1956年第12期）、秦如藩：《二十世纪前孙中山政治思想的发展》（《中山大学学报》1962年第1期）、李光灿：《孙中山的哲学思想》（《哲学研究》1962年第4期）等。

础,对地方自治与民权主义的关联也有阐述^①。中山大学的桑兵教授所著《孙中山的活动与思想》(中山大学出版社2001年版)一书对孙中山思想的演绎及活动线索进行了系统的阐述,同时对孙中山地方自治思想相关的革命程序论的演变也单列一章进行分析,指出训政是孙中山革命方略的重要一环,其中地方自治是共和的基础,对论者启发很大。黄珍德《孙中山地方自治的政治理想与现实考虑》(《纪念孙中山诞辰140周年国际学术研讨会论文集》,2006年11月)一文认为孙中山认识到以主权在民和直接民权为基础的地方自治会受到中国现实的制约,所以孙中山地方自治思想中涉及的训政是孙中山针对中国具体国情提出的策略。一些学者近年来的研究成果对论者也有帮助,如周联合《实行民治的第一方略——孙中山的地方自治思想述论》(《华南理工大学学报》2004年第3期)、孙东河《略论孙中山的地方自治思想》(《唯实》2000年第1期)等,另外台湾地区一些著作、论文对孙中山地方自治思想也有涉及,由台湾“国立”大学历史研究所主编的《中国历史与三民主义》(1981年版)涉及训政及南京国民政府实践的情况,其中也提及了地方自治;傅宗懋《中山先生建国程序中训政时期规划之研究》^②一文涉及对孙中山的训政思想的探讨,包含了地方自治的内容,并对南京国民政府训政的实施、地方自治的推行及未成功的原因进行了深刻分析。

海外学者对孙中山地方自治思想也有研究,美国学者史扶邻撰写的《孙中山与中国革命的起源》(丘权政、符致兴译,中国社会科学出版社1981年版)一书中论述了孙中山政治思想的发展变化过程,指出地方自治思想是孙中山政治思想的重要部分。日本学者横山英《孙文的地方自治制度论》一文(刘世龙译,《国外中国近代史研究》,中国社会科学出版社1994年版)指出孙中山的地方自治思想是与三民主义密切相关,是民权主义的重要组成部分。“孙文的建国理念就是通过以县为单位的地方自治而保障广泛的民权,以县自治制为基础而建立国家机构,最大限度地使主权在民的原理制度化,

① 同类的著作还有邵德门著:《中国近代政治思想史》,法律出版社1983年版;林茂生、王维礼、王桢林等主编:《中国现代政治思想史(1919—1949)》,黑龙江人民出版社1984年版;等等。

② 中华文化复兴推行委员会主编:《中国近代现代史论集》第28册,中国台湾商务印书馆1986年版,第1—63页。

并据此而建设民国。”^①

对于南京国民政府地方自治的研究，大体经历了以下两个阶段。

第一个阶段是1949年前。学术界出版了一系列综合性的政治制度通史著作，许崇灏《中国政制概要》（商务印书馆1943年版）、杨熙时《中国政治制度史》（商务印书馆1946年版）等，其特点是比较全面，即把中国自古到今的政治制度都包括进来，每一部分都是概括论述，未能深入，对于民国时期的地方制度也没有进行具体深入的探讨，只是大致的宏观介绍。研究中涉及南京国民政府地方自治实践篇幅比较多的著作有：钱端升《民国政制史》（商务印书馆1939年版）、陈之迈《中国政府》（商务印书馆1946年版）、胡次威《民国县制史》（大东书局1948年版）。这三本书是对国民党的组织及其机构、国民党与国民政府的关系、国民政府县级政治制度方面等进行了深入研究，至今仍在学术界有重要影响。还有的学者从地方自治的具体过程中反映出的问题及地方自治的政策角度研究南京国民政府的地方自治实践，主要有董修甲《中国地方自治问题》（商务印书馆1937年版）、程方《中国县政概论》（商务印书馆1939年版）、黎文辉《中国地方自治问题之实际与理论》（商务印书馆1936年版）、陈柏心《中国县政改造》（重庆国民图书出版社1942年版）^②，等等，这些著作都以比较翔实地资料记录了地方自治的过程，对南京国民政府地方自治推行的政策也进行初步的探讨，但这些著述都是在南京国民政府时期完成，缺乏对地方自治在宏观上的考察，对一些比较敏感的问题没有进一步探讨，也缺乏分析南京国民政府地方自治过程中对孙

① [日]横山英，刘世龙译：《孙文的地方自治制度论》，中国社会科学出版社1994年版，第38页。

② 同类著作还有：闻钧天：《中国保甲制度》，商务印书馆1935年版；周异斌等编著：《中国地方行政制度讨论集》，中央政治学校毕业生指导部1944年出版；杨天竞：《乡村自治》，曼陀罗馆1931年版；江士杰：《里甲制度考略》，商务印书馆1944年版；李宗黄：《现行保甲制度》，中华书局1945年版；张云伏：《地方自治大纲》，华侨图书印刷公司1934年版；冷隽：《地方自治述要》，正中书局1935年版；黄强：《中国保甲实验新编》，正中书局1935年版；李宗黄：《新县制之理论与实际》，中华书局1943年版；赵如珩：《怎样实施地方自治》，华通书局1934年版；梁漱溟：《中国之地方自治问题》，山东乡村建设研究院1935年版；阮毅成等：《地方自治与保甲制度》，独立出版社1939年版；吕复：《比较地方自治论》，商务印书馆1945年版；等等。

中山地方自治思想的修正及原因。

这个时期有关南京国民政府地方自治的论述从总体上说比较简单，许多探讨又大都散见于诸如政制史、政治学、宪政史、法学等著作中。

第二个阶段是1949年后。新中国建立后对“中华民国”史的研究逐渐重视。1956年，国家社会科学十二年规划将民国史列为重点项目。1972年，中科院近代史所成立了民国史研究组，对南京国民政府时期的地方自治研究上了一个新台阶。

现阶段对于南京国民政府的地方自治运动研究较多，田芳《地方自治法律制度研究》（法律出版社2008年版）对地方自治的法规、政策多有评述，其上篇主要介绍西方地方自治思想的起源、内容，各发达国家与地方自治相关的法律条文，以及居民自治的内涵和制度等；下篇主要介绍中国地方自治思想及相关的法律条文等。其中对南京国民政府时期的地方自治也有涉及，但是多从法律角度考察，以具体法律条文研究为切入点，没有宏观的历史视角。魏光奇《官治与自治——20世纪上半叶的中国县制》（商务印书馆2004年版）从政治制度变迁的角度对南京国民政府时期的地方自治、保甲制度、新县制进行阐述，是目前比较系统地研究民国时期县政的专著；四川大学曹建成2000年的博士论文《二十世纪二十至四十年代国统区的地方自治与县政改革考察研究》对南京国民政府的20世纪20至40年代的地方自治演变发展进行叙述，上述两部著作都是从制度变迁的角度考察了南京国民政府时期县制变迁，但是对于南京国民政府地方自治与集权需求的矛盾没有深入分析，没有对南京国民政府在地方自治施行过程中逐步对孙中山地方自治思想修正进行阐述。有些学者从南京国民政府时期保甲制度与地方自治复杂关系的角度对地方自治进行阐述，武乾《南京国民政府的保甲制度与地方自治》（《法史研究》2001年第6期）一文以保甲制度与地方自治的关系为切入点，指出国民政府实施保甲制度的实质是“以集权化手段推行地方自治。”“地方自治是一项庞大而复杂的社会工程，它需要政治、经济与文化等各项社会要素的支持与共同发展”，南京国民政府将希望寄托在保甲制度上面“失败本已可以想见”^①。李国青《南京国民政府时期保甲与地方自治探论》（《求索》

^① 武乾：《南京国民政府的保甲制度与地方自治》，《法史研究》2001年第6期。

2010年第4期)指出不论保甲制度如何演变“始终是以强化社会控制为主要目的,与地方自治所追求的民主自由精神并不一致。”^①近年来还有很多学者也对南京国民政府地方自治这一问题进行了有益的探讨,如贾世建《试论南京国民政府“训政前期”的地方自治》(《华北水利水电学院学报》2002年第4期)、贾世建《浅析南京国民政府的县政实验》(《天中学刊》2003年第1期)、陶炎武《南京国民政府地方自治初探》(《广西梧州师范高等专科学校学报》2003年第1期)^②等,但这些论文大多从整体对地方自治运动进行评价,缺乏深入其中对地方自治的内在变化过程的探讨;重视政策上的评价,缺乏对基层具体实施过程中的考察;重视对南京国民政府地方自治失败原因进行探讨,忽视南京国民政府地方自治过程中对孙中山地方自治思想进行修正及修正原因的分析。台湾地区关于这一领域的研究,有秦孝仪主编的《中华民国政治发展史》(近代中国出版社1985年版)、《实施宪政》(中国国民党中央委员会党史委员会1978年版),都提到了南京国民政府训政时期的发展状况,其中包括了地方自治的相关内容;胡春惠、林能士编著的《中国现代史》(中华出版社1986年版)部分内容涉及了训政时期的党治原则,对南京国民政府时期的地方党政关系有简单叙述;张俊显《新县制之研究》(正中书局1987年版)对新县制的缘起、发展、结局都作了阐述;金世忠《国民政府时期保甲制度的展开与实施》(《台南科技大学通识教育学报》2008年第7期)对南京国民政府时期的保甲制度的实施及原因进行了详细阐述,这些论述对论者研究南京国民政府的地方自治有很好的参考作用。

国外一些学者也对南京国民政府时期地方自治的研究作出了贡献,如日本学者和田清写的《中国地方自治发展史》(东京汲古书院1975年版),对南京国民政府时期的地方自治作了一定的阐述;杜赞奇《文化、权力、国家——1900至1942年的华北农村》(王福明译,江苏人民出版社2006年版)认为虽然从清末开始清政府、北洋政府、南京国民政府都力图将国家行政权力向农村基层渗透,但是各种设立的基层行政机构并不能很好地履行职能;

① 李国青:《南京国民政府时期保甲与地方自治关系探论》,《求索》2010年第4期。

② 相关的著述主要有:李德芳:《南京国民政府乡村自治制度述论》,《河北大学学报》2002年第4期;尹红群:《南京国民政府乡村制度变革:政治结构及问题》,《社会科学辑刊》2004年第6期;王兆刚:《南京国民政府的县自治》,《安徽史学》2001年第2期。

田宏懋《国民党中国的政府与政治》(斯坦福大学出版社 1972 年版)一书在关于省政与县政的章节中指出民选的政治在当时完全没有根基,地方自治推行困难,保甲制度未能改善农民的生活,只是为了安定社会,对付共产党,与社会改革背道而驰;易劳逸《流产的革命(1927—1937 国民党统治下的中国)》(中国青年出版社 1992 年版)虽然没有正面对南京国民政府时期地方自治进行阐述,但是作者通过政治文化学的角度分析南京国民政府时期的政治行为模式,指出南京国民政府成立之后并不急于进行大规模的社会、经济改革,而是建立有效的行政机构,论者认为南京国民政府进行地方自治也是为了建立自上而下的行政机构;费正清主编的《剑桥中华民国史》(上下卷)对南京国民政府时期地方自治实施情况也有涉及,但几乎都是从宏观上考察,未能深入。

南京国民政府地方自治实践过程中对孙中山地方自治的修正及其修正原因,有些学者在著作中也有对论者有所启发,如王奇生《党员、党权与党争——1924—1949 年中国国民党的组织形态》(上海书店 2009 年版)对国民党党政关系进行详尽分析,指出国民党地方党政关系存在重大问题,地方党部对地方政府难以形成约束,导致以党治国难以在基层落实,党国体制仅仅是存在框架没有延伸至社会基层,导致以党训政难以实现,孙中山要求的地方自治更难实现。王人博《中国近代宪政史上的关键词》(法律出版社 2009 年版)对孙中山的训政思想进行详细剖析,指出训政并不是孙中山首先发明的,并指出训政的用意就在于以先知先觉者训导后知后觉者,是一种居高而下的态度。王兆刚《国民党训政体制研究》(中国社会科学出版社 2006 年版)从国民党整个训政的角度考察认为地方自治是国民党继承孙中山遗教的一个方面,指出国民党对建立一党独裁的要求是与地方自治相矛盾的。王永祥《中国现代宪政运动史》(人民出版社 1996 年版)指出 1927 年至 1939 年国民党政府确实曾追求过彻底实施孙中山的地方自治思想,但是 1939 年新县制的实施标志着南京国民政府“从总体上和根本上背离孙中山先生的地方自治思想而转向传统的专制体制回归。”^①崔之清《国民党政治与社会结构之演变(1905—1949)》(社会科学文献出版社 2007 年版)对南京国

^① 王永祥:《中国现代宪政运动史》,人民出版社 1996 年版,第 140 页。

民政府时期的政治制度着墨很重，尤其对南京国民政府时期党国体制的形成以及地方党政的动态关系的变化进行了分析阐述。李国青《南京政府地方自治制度设计的演变》（《史学集刊》2010年第5期）一文认为，“南京政府推行‘地方自治’面临着增强自身统治‘合法性’与加强社会控制的两难选择，其‘地方自治’制度演变的总体趋势是不断强化对基层社会的控制，‘地方自治’逐渐沦为了一块招牌，与孙中山设想的作为宪政民主基础的地方自治制度背道而驰。”^①朱国斌、郭宝平《寻求控制与参与之间的平衡的尝试》（《社会科学辑刊》2000年第5期）指出20世纪上半叶的中国政府不论是清政府、北洋政府还是南京国民政府都面临着两难的选择：“不扩大公共参与，将削弱其合法性基础，无助于削减严重的权威危机；扩大公共参与，推进地方自治，又与其面临的提高中央政府政治整合能力、加强对地方的控制和社会的渗透——官僚治理的严峻使命背道而驰。”地方自治在推进过程中成为以地方自治为名实际上是以“加强行政控制和向地方社区渗透为根本目的的逆向运作。”^②政府以推进地方自治来达到官僚控制的深层次目的。另外有些论文包括汪巧红《孙中山的地方自治思想及其在“新县制”中的背离》（《华中师范大学研究生学报》2006年第3期）、周绍应《抗战时期国民党新县制述评》（《重庆师院学报》1995年第3期）、钟声《试论南京国民政府训政前期（1928—1937）的地方党政纠纷》（《史学月刊》1999年第2期）、赵小平《试论国民党地方自治失败的原因》（《贵州社会科学》1992年第12期）、李国青《南京政府推行地方自治的动因探析》（《东北大学学报》2003年第2期）等对论者也有助益。

由相关学术史的回顾可知，有关孙中山地方自治思想及南京国民政府的实践虽然已经有了一些成果，但总体上还是不够完备，还有很多问题有待进一步研究和探讨，比如对于南京国民政府地方自治的研究大多进行静态的描述，关注过程及结果，却对修正孙中山地方自治的问题未做过多研究，地方自治过程中分权与集权的冲突，孙中山地方自治思想与当时中国具体国情是否适合，理想化的设想转变为现实过程中的艰难性等问题都没有深入探讨。

① 李国青：《南京政府地方自治制度设计的演变》，《史学集刊》2010年第5期。

② 朱国斌、郭宝平：《寻求控制与参与之间的平衡的尝试》，《社会科学辑刊》2000年第5期。