

民國史料叢刊

141

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

抗戰時期的下層政治機構
縣各級民意機關

 大象出版社

K258.06

3

(141)

民國史料叢刊

141

張研

孫燕京

主編

政治・政權機構

抗戰時期的下層政治機構
縣各級民意機關



大象出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

民國史料叢刊／張研、孫燕京主編

鄭州：大象出版社，2009.2

ISBN 978-7-5347-5439-5

I. 民… II. ①張…②孫… III. 中國—近代史—史料—民國
IV. K258.06

中國版本圖書館CIP數據核字 (2009) 第022264號

民國史料叢刊

張研 孫燕京 主編

政治·政權機構

總策劃 耿相新

責任編輯 楊吉哲 王莉娜

封面設計 劉冬王

出版 大象出版社 (鄭州市經七路25號 郵政編碼450002)

網址 www.daxiang.cn

發行 大象出版社總發行部 電話：0371-63863551

印刷 北京中獻拓方科技發展有限公司

版次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

開本 890×1240 1/32

印張 9.5

總定價 180000.00元

若發現印、裝質量問題，影響閱讀，請與承印廠聯繫調換。

印廠地址 北京經濟技術開發區運成街甲6號

郵政編碼 100176 電話 (010) 67889166

何會源著

抗戰時期的下層政治機構

抗戰叢刊緣起

野蠻殘暴的日本帝國主義者，又在屠殺我們的同胞，侵佔我們的領土了。它的野心，不但在于亡我國家，滅我民族，并欲進而獨霸東亞，征服世界。我們爲求民族生存，爲達世界和平目的，被逼而出以全面抗戰。在這全面抗戰的過程中，每個人及每個團體都要盡它救亡禦侮的責任。本研究部平時根據總理遺教，研究國際上種種問題及復興民族各種方策，對於敵人內部的問題及抗戰時的各種策略尤爲注重。當此全面抗戰發動的時會，我們不敢後人，是以有抗戰叢刊之發刊，我們感覺到要保障最後的勝利，抗戰指導者要多努力于下列幾項工作：

(一) 分析敵人的虛實，暴露敵人的弱點，使全國人民家喻戶曉，以增強我們民衆抗戰的決心及力量。

(二) 宣傳敵人陰險、殘暴和蠻橫，以增強民衆的同仇敵愾心理，鞏固我們的民族自衛營壘。

(三) 暴露侵略者的罪狀于世界人類之前使天下人皆知有共滅此人類盜賊

之必要，共棄此瘋狂似的日本帝國主義。

(四) 研究及計劃全面抗戰的方策，把偉大的人力和豐富的物力總動員起來，做成精密整個的組織，使我們抗戰的營壘變成「金城湯池」一般，以達最後的勝利。

本研究部爲了上述幾種逼切的要求編印這種叢刊，供抗日民衆及民衆指導者參考。我們兩月來的抗戰已經證明「最後勝利終歸我們」了。我們能使四萬萬五千萬同胞敵愾同仇協力殺敵，這個最後的勝利當更有把握，民族復興可拭目以待。本館理事長孫哲生先生曾說過「抗戰到底，民族必興」這是代表我全民族的堅強信念。我們更切盼同胞堅守「總理的遺教」和平奮鬥救中國，區區微忱，望海內外同胞多加贊助，多加指教！

中山文化教育館研究部啓

二六〇・三十一

抗戰時期之下層政治機構

何會源著

一

關於抗戰與地方政治機構之關係，我們可以用這樣幾句話來表明：

(1) 現代戰爭是整個國家力量的比賽；

(2) 國力大小只應就可能動員之範圍估計；

(3) 一國實力可能動員之範圍，應以該國地方政治機構完備之程度爲

估計之主要標準。

第一第二兩點是大家公認的原則，可以不用解釋。第三點也是顯而易見的，例如政治組織以省會爲止境，動員範圍就只能達到省會；如以市或縣城爲止

境，動員範圍可以達到市或縣城；但如果政治組織很完備，遍及於窮鄉僻壤，則窮鄉僻壤之人力物力也可動員，而算作戰能力之一部分。換言之，政治組織發展到甚麼地方，動員範圍也隨着擴充到甚麼地方。

這樣看來，地方政治機構在抗戰工作上之重要，是可想而知的了。地方政治機構之完備與否，幾乎可以使整個抗戰國力成正比例的增減。不過地方政治機構在抗戰工作上之重要雖然如此，但牠在戰時却不像上層政治機構那樣容易改組。這種「難而難改」的，是指中央政府而言，中央政府在戰事發生後，每每改組，以期動各方人才，或解脫議會牽制。但地方政府就不然了，牠的範圍太廣，牠的改組需要相當時間，改組後的運用，也恐怕沒有像運用舊組織那樣熟練。所以現代各國在平時對於地方政治機構改善充實，不遺餘力，但在戰時，對於地方政制多是維持現狀，並充分行使運用地方政治機構之經驗，以動員國

力，應付戰局。這是通例。但一國如果在平時沒有設立地方政治機構，或雖設立了而壞到不堪利用，在戰時也未嘗不可把地方政治機構改組或重新設立。

一般都說中國蘊藏着無限的國力，我覺得這句話有點籠統。中國誠然大物甚多，但究能動員到甚麼程度，還得看看其他方面之情形，最重要的是看看地方政治機構，尤其是縣以下的下層政治機構；因為這是中國地方政制上問題最多的部分。

二

中國過去千餘年來，並沒有縣以下的下層政治機構這一回事。中國過去的地方政治情形如何？這有簡單敘述的必要。

我國正式的政治組織，從秦漢以來，一向以縣爲最下一級，通稱縣長爲親

民之官。但一縣之地，「大者且數百里，小者亦不下百里，欲以一人之耳目，周知四境，已知其人，人知其數，難矣」（胡澤清語），所以縣長雖名為親民之官，官則縣長與民，並不直接，有如下圖所示：



換言之，政府與人民之間，有長距離之空白。胡林翼所謂「三代以下，官與士民，打成兩橛」，即指這種現象而言。

縣以下既有這長距離的空白，官與士民，怎能連繫起來？有二種人物，既非官，也不算民，一是鄉紳，一是差役，出現在空白部分。關於地方的，事業由鄉紳來處理，糾紛由鄉紳來調處。關於政府的，如辦案由差役來調查和傳訊（註一），租稅由差役來登記催征並收款。換言之，縣的下面，是鄉紳與差役

所管理的世界。他們能把事情辦好麼？差役不用說，是無廉恥的動物。至於鄉紳在科舉時代，多是讀詩書明禮義的舉人秀才一流的人物，也有是告休回鄉的達官顯宦，他們辦事有時也還相當公正，甚至差役作惡也有點顧忌，所以那時縣以上是「官治世界」，而縣以下可說是「紳治世界」（註二）。但一到每朝的末世，尤其是近三十來，鄉紳的質，每每大變特變，做鄉紳的人物常常不再是讀詩書知禮義的了，退休的達官顯宦也不一定肯回故鄉了，所謂鄉紳，多是一些土豪劣紳，「紳治世界」即是土豪劣紳的世界。

這種制度的歷史很久，可以說是從「三代以下」，至少是從秦漢以來，一直到近代，都是如此。這制度在中國歷史上的影響，是政治方面「無爲主義」的盛行千古。千餘年來，中國政治都是無爲的（註三），消極的，敷衍的，放任的。爲甚麼？下層沒有正式的政治機構，一切都假手於不三不四的「紳」與「役」，

一件用意好辦法良的事業，不管是消極的禁甚麼，或積極的勸甚麼，都要經過「紳」「役」的手，才可達到民間。但一經他們的手，就變成剝削敲詐的工具。在這種政治制度之下，政治一落千丈，有爲，就一定弄到民不聊生，王安石之失敗卽是如此（註四）。只有無爲，才可以維持民生國計。也只辦到無爲，那就是治世。論者力於我何有哉的堯舜時代，是中國的鄧治時代！

但一到國家多事之秋，再也不是「無爲」所能應付得了。此時，歷代政治家迫不得已，也做些直接接觸民衆的事情，例如秦始皇徵發民工修築防胡的萬里長城，隋煬帝徵發民工疏濬運河及徵兵征遼，明末連年與清兵作戰財政困難，因而在民間加稅募捐。但是結果如何？一經與民衆直接接觸之後，這社會就馬上崩潰，大亂到了，由「國家多事」到「國破家亡」。我們可以想像得到，一切徵兵徵工募捐等工作，都假手於鄉紳與差役之手，這幾十萬猙獰面孔的紳役，在

政府嚴令之下，一齊動員向各地民衆伸出那毒辣之手，社會秩序如何不亂？如何不陷於總崩潰？

中國過去沒有下層政治機構，所以平時既不能積極有爲從事建樹，到了非常時期又絕對不能動員民間之人力物力應付事變。

三

千餘年來中國縣以下地方政治的情形，自然算是糟極了，一直到民國成立後，嚴格說來，到國民政府成立後，這縣以下的政治機構，才着手建設。自國民政府建都南京以來，這縣以下的政治機構，已隨着籌備地方自治的呼聲而開始生長。中間還經過幾次修改，與分區實驗，歸宿到目前的形態。這些沿革情形，不在本文討論之列，一概省略。

就現時形態論，我國現時縣以下的政治機構已經不像從前那樣空虛，這是

十年來軍政各方辛勤工作的成績。目前我們各地縣以下的政治機構，在細節上並不一致，但在實質上是大體相同的。在實質上，各地之下層政治機構，計有如下之三級：

(一) 村街；

(二) 鄉鎮；

(三) 區。

以上各級，都以管轄所及的地域名稱爲名稱。如就組織方式論則村街之一級可名爲保甲，鄉鎮之一級也可名爲聯保，至於區之組織方式有「區署」「區公所」「鄉鎮聯合辦事處」之別，但通常沒有用這些名稱作爲區這一級之名稱的。

這二級政治機構，以村街爲最下一級，村街本身本可再分爲「保」「甲」「戶」等級，但「甲」與「戶」只有管轄之戶口，沒有管轄地盤，不合地方政治機構之要

件，所以都不能算是一級。村街之上爲鄉鎮，再上爲區。村街，鄉鎮，區是我國現時用來填補縣以下政制方面長距離之空白的，也就是本文所謂下層政制機構之範圍。區以上爲「縣」與「省」，不在本文討論之列。

有了這村街，鄉鎮，區三級政治機構安排在省縣下面，那向來「打成兩橛」的政府與民，漸漸可以連成一氣，如下圖所示：



單就形式看，我們已可知現時的下層政治機構比前充實多少了。雖然有人懷疑這三級式的組織層次也許太多一點但最低限度，當設的組織系統總算有了。有了這組織系統之後，政府的政令可以深入民間，可以達到每一窮鄉僻壤深山孤島的每一個人，而每一窮鄉僻壤深山孤島的人力物力都可以有法貢獻到政

府的最上層。這一點在抗戰動員上有相當的意義。

四

現時的下層政治機構，就形式觀察，是比從前充實多了，已如前論。但實質上的情形如何？請先從村街說起。

村街是我國政治機構的最下一層，其地位相當於英國之 Parish，法國之 Commune，日本之町村。通常以各地街里或自然形成之村落為管轄區域，就每一區域設一政治機構，但如自然形成的村落過小時，也可聯合數個村落共設一組織（有時稱作「編村」）。大概每一村街所統轄的人口，可由六十戶到一百五十戶，所以各個村街的大小頗不一致。

村街地位雖與英法日本之 Parish, Commune，及町村相當，但村街政治機