



*THE STUDY OF XINJIANG ADMINISTRATIVE SYSTEM AT GRASS-ROOTS
DURING THE NATIONAL GOVERNMENT PERIOD*

国民政府时期新疆基层 行政体系研究

陈芸◎著

光明日报出版社



*THE STUDY OF XINJIANG ADMINISTRATIVE SYSTEM AT GRASS-ROOTS
DURING THE NATIONAL GOVERNMENT PERIOD*

国民政府时期新疆基层 行政体系研究

陈 芸◎著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国民政府时期新疆基层行政体系研究 / 陈芸著. --
北京: 光明日报出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5112-7275-1

I. ①国… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—
研究—新疆—民国 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 217818 号

国民政府时期新疆基层行政体系研究

著 者: 陈 芸

责任编辑: 陈 娜

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn - chenna@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 430 千字

印 张: 24

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-7275-1

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

国家社科基金西部项目：国民政府时期新疆
县级政权研究（项目编号：12XZS027）

前 言

1928至1949年新疆基层行政体系发生了前所未有的变化,即由传统迈入了近代化进程之中,而这一转型最初是源于国民政府所颁令的基层建政法规。尽管长期以来国民政府对新疆监管略显薄弱,但执政者基于自身及实际需要的考虑,对基层行政体系也进行了规范、革新和改组,一定程度上推动了基层政权的近代化进程。

首先,自新疆建省至杨增新执政时期,新疆基层行政体系得以初步奠定和巩固。建省后,清政府废除军府制,实施军民分治,在农区推行与内地相同的道县制及其之下的乡约制,在牧区则沿袭旧有的草原习惯法——札萨克制。进入民国时期后,杨增新不仅继续维持着这两种体制,而且对其进行规范和完善,从而为日后基层行政体系的建设奠定了基础。

其次,金树仁以《县组织法》为蓝本,尝试性地开启了基层行政体系革新之门。他试图充实县政,厘定县等,增设科室,划定县以下的区;废弃札萨克制,改定县治;造就地方人才;组建县警卫组织,但终因多重因素的制约和困扰,致使基层行政体系革新收效甚微。但是,由此开始,长期的固守观念和做法被打破,金树仁首次迈出了基层行政体系革新的跬步。

再次,盛世才执政前期,结合新疆实际需要,借鉴他人经验,全面地改组了基层行政体系,从而使基层政权首次健全起来。他率先从县治改定入手,全面废弃了札萨克制,首次划一了县制;随后,加强县府组织,成立县政务委员会,发挥农会行政职能,遍设县公安组织,大规模训练行政人员,从而充实了县政组织;接着,在县以下推行区村制,首次使政府权力触角得以延伸。这样,传统的基层行政体系逐步地迈入了近代化进程。

最后,盛世才执政后期至新疆和平解放前夕,基层行政体系革新遵从新县制,进行了趋同于内地的调整,但形式追求往往超越现实需要。盛世才投

靠国民党后,以推行保甲制作为遵从新县制的起点,而后充实县政机构,增设科室、科员;改换训练组织,基层行政调整较为顺利。国民党执掌政权后,大力推行新县制,片面地追求形式化,致使基层行政建设举步维艰。为加强县政组织,急剧扩充县政机构和人员;为笼络部落头目,宣布恢复盟旗制;为追求政治民主,迅急遍设各级民意机关,“民选”县参议员及县长。此外,为加强自身力量和社会监管,国民党继办中训分团,调整县级警察组织,几经开办自卫团。这样,新疆基层行政体系得到了极大充实,但行政效率低下、经费拮据、腐败政风等困扰却始终无法摆脱,革新之路屡屡受阻。

纵观 1928~1949 年新疆基层行政体系的发展历程,它呈现出一定的演变轨迹:行政体制渐行统一为近代县制;行政层级由县下延至乡镇一级;行政机构趋于科层化;行政人员训练渐趋系统化。与此同时,在演变过程中基层行政革新也展现出了自身特点,即因人兴政;因地制宜;因俗施治。随着时代的演变,新疆基层行政体系的发展趋势也愈发地明朗和清晰起来,即选择适宜的基层行政体系,建构基层民主政权。

目 录

CONTENTS

绪 论	1
第一章 规范基层社会:近代基层行政体系的奠基	13
第一节 军民分治:建省后基层行政体系的初定	13
第二节 遵循固守原则:基层行政体系巩固的部分举措	18
第二章 践行《县组织法》:基层行政体系的尝试性革新	28
第一节 基层行政体系革新的依据与缘由	28
第二节 县政革新:基层行政体系的依法改组	35
第三节 县治改定:部落旗制的尝试变革与困扰	47
第四节 县治人才的造就:整饬、训练与甄举	70
第五节 县自卫组织的革新:各级公安组织的改组	78
第三章 因地制宜式建设:基层行政体系的全面性改组	91
第一节 新疆基层行政体系改组的缘由	91
第二节 县治改定的渐次推进:札萨克制的终结	95
第三节 县政组织的充实:基层行政体系的规范与完善	124
第四节 区村制的推行:政府权力触角的延伸	137
第五节 地方行政人员的整饬与训练	174
第六节 县政相关机构的改组与完善	201

第四章 遵从新县制:基层行政体系的趋同性调整	220
第一节 新县制下保甲制的推行	221
第二节 新县制下县政府组织的充实及盟旗制的恢复	270
第三节 新县制下的民意机关及“民选”	286
第四节 新县制下地方行政人员的养成	313
第五节 新县制的警卫组织:县警察局与县自卫团	324
结语:1928 ~ 1949 年新疆基层行政体系的总结	342
参考文献	370

绪 论

基层行政体系是连通国家和地方政权之间的桥梁,更是直接联系民众的纽带,因此它的体系健全与否,职能能否有效行使,行政人员素质高低都与国家稳定、地方发展及民众利益息息相关,因此对其开展研究极有必要。就新疆自身的特殊性而言,基层行政体系的适宜与否更是直接关系到边疆的稳定、团结和繁荣,甚至关涉到国家的领土完整。以史为鉴可以知古今,国民政府时期新疆基层行政体系发生了重大变化,逐步实现了从传统向近代的转型。以往,学者们对于新疆历史的研究多是集中于宏观事件和精英人物,而对微观视角的基层行政体系关注不多。因此,当前开展对新疆基层行政体系的研究无疑是一个极有价值的课题。

一、选题缘由与研究意义

(一) 选题缘由

1. 研究基础的铺垫。对于“基层行政体系”一词的关注,早在攻读硕士学位期间已有所接触和了解,并选取了相关问题作为硕士毕业论文。工作后,出于申报课题的考虑,开始持续关注新疆地方史的研究与前沿动态,并在硕士毕业论文潜移默化的影响下,对新疆多民族地区基层行政体系建设产生了浓厚兴趣。因此,在兴趣和工作需要的双重驱使下,本人搜集和整理了部分有关新疆基层行政研究的资料和信息,并在此基础上进行了局部的、浅层次的研究,完成了两项校级课题。可以说,从门外汉到初学者的演进历程中,本人对新疆基层行政体系研究的兴趣和热情与日俱增,并试图继续展开更深入、系统、全面地探讨和研究。

2. 研究时段的吸引。1928~1949年是国民党执掌全国政权时期,而国民党对基层行政体系尤为关注。国民革命失败后,国民党总结经验教训后,清晰地认识到基层社会的潜在力量。正如费孝通先生指出,在传统中国“从县衙门到每家

大门之间的一段情形时最终的。”^①为与中共争夺农村社会,进而全面掌控全国政权,国民党对基层社会的关注和建设呈现出了前所未有的兴趣和热情。为此,国民党颁布了一系列有关基层建政的法令法规,并通令全国一体照办。从1928年《县组织法》的颁令到1929年的修订颁行,从1939年《县各级组织纲要》的出台再到1941年的修订颁行,国民党始终未放松对基层社会的监管和掌控,而此前从未有哪个执政者或党派有如此之高的兴致和热情。因此,国民党对基层行政体系的积极加密和重点施力很大程度上吸引了研究者的眼球。

3. 研究地域的触动。本书选取新疆基层行政体系为研究对象,则主要是鉴于新疆的边要地位及其与国民政府特殊的关系。民国期间,新疆与中央的关系一直是若即若离,扑朔迷离,而执政者对中央的政策和法令也多是阳奉阴违,各行其是。在此种微妙的关系之下,国民政府关于基层建政法令究竟在新疆有没有推行?如若推行,其成效如何?是因地制宜的变通还是硬性的照搬照抄?基层行政体系的革新对新疆基层建政起到了如何作用?这些问题都需深入探讨和研究后,才能再现历史原貌,准确地予以回复。尽管中央政令在新疆的贯彻多是遵而不行,当时的执政者一方面需要迎合国民政府,以便使其承认合法执政地位,一方面也有加密新疆基层行政管理的实际需要。因此执政者对国民政府基层建政的政令,或是趋势迎合,或是变通办理。“边疆无小事”、“基层无小事”,只有深入地考察国民政府时期新疆基层行政体系的演进历程,才能准确地把握历史发展规律,汲取历史经验与教训。

(二) 研究意义

由于资料匮乏、零散,边疆史学研究大多拘泥于宏大叙事和英雄史论,而对微观层面关注较少,基层行政体系的演变,建构及改组即是其中之一。国民政府时期新疆基层行政体系正处于组织建构和革新的动态变化过程之中,深入细致地对此展开研究,有着深远的学术价值。

首先,全面系统地挖掘和整理相关史料,能为今后的学术研究提供更多素材。研究、剖析历史的依据主要是史料,而史料的主要构成部分,是当时出版、当时人撰写、以书籍报刊为主的文献资料。目前,有关民国时期新疆的文献资料较为缺乏,而涉及基层行政管理的史料和资料更是凤毛麟角,因此从材料的挖掘和整理本身来说就很是费时费力。鉴于此,民国时期新疆省基层建政所颁布的法令法规至今未有整理和出版,因此通过本书的撰写可以将所搜集的资料整理成册,以便日后研究之需。

^① 费孝通:《乡土重建》,《费孝通文集》第4卷,北京:群言出版社,1999年,第338页。

其次,展开对新疆基层行政体系的研究,能够进一步充实民国新疆史的研究。目前,学界一般认为金树仁执政时期新疆基层行政并未发生丝毫变化。事实并非如此,金树仁出于加密基层行政统治的需要,对《县组织法》进行了选择性因地改制。关于盛世才执政时期新疆基层行政体系虽有些许研究,但均未形成系统和专项研究。有关国民党执政时期新疆基层行政体系的研究鲜有呈现,即使有所提及也仅是轻描淡写,一笔带过。目前,对国民政府时期新疆基层行政体系的研究,还未形成系统、成熟的研究成果,仍有进一步加深研究的必要。

再次,展开对新疆基层行政体系的研究,相关人物和事件将会得到重新审视和评价。以往研究大多局限于新疆执政者军阀的身份,对其一味贬低,相应地也会影响其所推行政策及措施的评价。事实上,作为偏隅一方的执政者,虽然推行各项施政的主观目的是稳固自身统治地位,但在客观上也会在一定程度上对地方建设有所裨益的。金树仁一直被定性为无能、愚钝、贪婪的瘾君子,但他尝试性地践行《县组织法》,初步启动了新疆基层行政的近代转型。盛世才执政前期在苏联和中共的帮扶下推行区村制,后期转而实施国民党的保甲制,抛开其政治立场的转向不说,两种政权体制都为新疆基层行政的组织规范 and 管理的科层化奠定了良好基础。因此对历史人物及事件的评判和定性,不能一味以个人身份为考量标准,而是要考察其政策措施推行在当时及今后的功效和影响。

最后,对新疆基层行政体系的历史考察可为当今基层政权建设提供理论借鉴。拥有全国六分之一领土的新疆,人口分散,民族众多,语言文化宗教信仰各异。在如此复杂地域之中,如何能有效地管理基层社会,行使政府职权,对此诸多问题的解答,执政者们一直都在实践中不断摸索经验,寻求答案。“前车之鉴,后事之师”,通过对国民政府时期新疆基层行政体系的深入考察和探析,能够使今人站在历史的高度总结过去,展望未来,从实践中得真知,从而提升基层执政理论水平。2000年党中央提出西部大开发战略,从政治、经济、文化等多方位推进西部地区的迅速发展。尤其是近年来,党中央又加大了对新疆的扶持力度,集合全国力量援建新疆。这都清晰地表明,党中央非常重视西部,更重视新疆多民族地区的全面发展。因此,在新疆多方位建设全面铺开时,有关政策措施的贯彻落实及基层民意的上传均以基层行政组织为依托,仰赖于基层行政组织的健全及行政管理的科学化。通过对国民政府时期新疆基层行政体系的研究,希望能丰富基层建政经验,为当今多民族地区基层政权建设提供理论借鉴。

二、研究对象与研究思路

(一) 研究对象

基层行政体系是国家行政权力的最低一级,是政府权力触角延伸的下限,也是地方政府直接联系民众的纽带和工具。正如费孝通先生指出,在传统中国“从县衙门到每家大门之间的一段情形是最重要的。”^①因此,本文所研究的基层行政体系包括自县及以下的行政组织。无论何时何地,地方政府对基层社会实施统治和管理时,均须仰赖于基层行政体系,而支撑其体系的要素则主要有行政体制、机构和人员等等。这些均是本文的研究对象。

国民政府时期新疆基层行政体系发生了重大变化,准确地把握其动态进程,明晰其转型趋向,探析其演变规律,这些都是历史研究的职责所在。从基层行政体制来看,国民政府时期新疆省农业区的乡约制,牧业区的札萨克制以及划一县制后的区村制、保甲制均是基层行政体系的研究对象。从基层行政人员来看,大到官治性质的县长,小到自治性质的区村长、保甲长,均应是研究关注的对象,因为他们的行为和自身素质都直接影响着基层行政管理。从基层行政机构来看,则主要包括管理机构和训练机构,管理机构是能够直接行使政府职权的组织,如县政府、乡镇公所、县公安局、农会等。训练机构则是指专门训练地方行政人员的组织,如县长训练所、政治干部训练班、中训团新疆分团、省训团及各种专业职能训练班等。可见,有关国民政府时期新疆基层行政体系的研究内容较为宽泛,涉及要素较多。

(二) 研究思路

本书将以时间顺序深入考察国民政府时期新疆基层行政体系的改组和演变。由于基层行政体系所涵盖的内容较为繁杂,本文则主要以基层行政组织、区划变革、地方官员训练和整饬、县级公安组织的改组、基层行政的配套政策及机构等方面为切入点,清晰再现国民政府时期新疆基层行政体系的革新改组和实施成效。

首先,概述性地介绍清末民初新型基层行政体系的奠基和延续。此阶段,政府对基层社会管理进行了一系列规范和完善,实施军民分治,简化县以上的行政层级,实施道县制及其下的乡约制。在游牧地区,杨增新曾为适应统治需要,也在极小范围内实施了改土归流,但游牧部落仍然延续着长久以来的部落旧制——札萨克制。这样,新疆旧有的基层行政管理结束了混沌局面,初步奠定了近代基层行政体系,并为日后进一步革新打下了基础。

^① 费孝通:《乡土重建》,《费孝通文集》第4卷,北京:群言出版社,1999年,第338页。

其次,阐释金树仁以《县组织法》为范本,对新疆基层行政体系进行的有限改组。本章着重阐述金树仁在县政充实和县治改定的演变历程,运用实证性的史料分别阐述农区与牧区基层政权改治,并以个案研究为切入点,探讨县治改定推行存在的问题与得失。另外,新疆基层行政体系革新还将涉及县政行政人员训练、公安组织改组和公务员荐举制度等诸多问题,本章将会一一阐述。

再次,阐释盛世才执政前期因地制宜式地对基层行政体系进行了改组。本章以盛世才执政时期的第一、二期三年计划为研究时段,重点考察盛世才在苏联和中共的帮助下所开展的基层建政。第一期三年计划着重于县级政权的改治,继续完成县治改定和县政人员的训练。第二期三年计划着重于县以下政权的改治,划定区村。此外,为体现政治的民主性,盛世才还要求各县、区、村设置政务委员会,这些机构的组织构成与职能发挥,本章也将会详细探讨。区村制实施后,区村长作为自治胥吏而出现,关于区村长选举和考核,解决区村长待遇的养廉地政策在各县推行情形及成效,本章也将深入考察。最后,通过对新疆基层行政体系建设的全面把握,给予客观公允的评判。

最后,阐释新疆省遵从新县制而进行的基层行政体系建设。由于盛世才政治立场的转向,相应地新疆基层建政的指导纲领也发生了变化,转而遵从了国民党的新县制。依照国民政府颁行的《县各级组织纲要》,新疆省也出台了一系列基层建政法令法规,而后新县制在新疆逐步铺开。本章将围绕新县制在新疆的推行情形进行深入考察,其中调整保甲制、充实县政、训练地方行政人员及建立自卫组织等均会有所涉及。

纵观新疆基层行政体系的演进历程,结语将会全面地阐释和分析其演变轨迹和特点,并在此基础上诠释基层行政体系建设的发展趋势。

三、学术史回顾与反思

(一)学术史回顾

1. 文献资料的整理及出版情况

有关国民政府时期新疆基层行政体系的资料极为零散,截至目前,还未有专门资料集或论著出版。但研究新疆历史的相关资料和文献出版了一部分,对其认真筛选,仔细考量,归纳整理之后,也能从中采择为己所用的素材。

研究新疆史的文献资料应当首推张大军的《新疆风暴七十年》,12册500余万字,记载了由1909年至成书之时新疆历史进程。该书中使用了大量从新疆带走的省政府档案资料、报刊、重要人物的回忆录以及作者的采访和调查资料,因此该书资料丰富,研究全面,是研究新疆现代史的权威之作,也是港台地区研究近代

新疆的代表作。

新疆维吾尔自治区和各县所编撰的通志、文史资料、方志也是研究新疆地方史所必不可少的参考史料。新疆维吾尔自治区编撰委员会主编的《新疆通志》系列丛书,其中第24卷《民政志》,上限始于1755年,下限迄于1985年,是记述新疆民政事业的文献资料,反映了新疆民政工作的地区和民族特点。第13卷《人口志》和第20卷《公安志》中,都或多或少地涉及新疆基层行政管理,因此均可从中选取相关史料作为史料依据。此外,《新疆文史资料》22册和各地的地方志、文史资料选辑都有部分内容涉及新疆基层行政体系建设,对其考证,甄选之后也可拿来运用。

全国范围内的民国史料汇编,其中也部分性地收录了当时涉及近代新疆的史料。如马大正主编的《民国边政史料汇编》(全30册)和《民国边政史料续编》(全30册),其中收录了《边政公论》《边疆通讯》等期刊和学者们有关边事、边政、边疆地理人文的相关著述以及调查报告。这些资料也或多或少地涉及了新疆基层政权建设。

在新疆执政的重要历史人物的回忆录也可作为参考资料和佐证史料,例如包尔汉的《新疆五十年》、赛福鼎·艾则孜的《赛福鼎回忆录》、吴忠信的《吴忠信新日记》、张治中的《张治中回忆录》等等。

2. 清末民初新疆基层行政体系的研究概况

清末民初在这里特指自1884年新疆建省至杨增新执政时期,当时新疆基层行政体制主要有两种,即札萨克制和乡约制。

(1) 札萨克制的相关研究

关于哈密、吐鲁番的札萨克制主要集中于实施背景、性质、作用及存废问题的研究。在哈密、吐鲁番维吾尔地区实施札萨克制,黄建华认为主要是基于以下两个因素,一是两地归附较早,且为自动归附;二是准噶尔蒙古是游牧经济,其衣食主要仰赖于塔里木盆地的维吾尔族人,清朝若能争取到他们的归附,自然从根本上削弱了准噶尔蒙古的经济力量,而哈密、吐鲁番的回部望族,对塔里木盆地的维吾尔人有一定的感召力,他们归附并受到清廷的厚遇,自然对其他维吾尔人产生广泛深远的影响^①。关于哈密札萨克制的性质,李国栋、李洁从哈密札萨克制的具体内容及清政府对其的管理措施进行考察,认为札萨克制是一种广义上的土司制度^②。

① 黄建华:《清至民国时期新疆维吾尔族札萨克制研究》,《西北民族研究》1992年第1期。

② 李国栋,李洁:《哈密的札萨克旗制》,《周口师范学院学报》2005年第22卷第4期。

关于札萨克制的作用,学者们给予了较为客观的评价。王希隆认为札萨克旗制在平定新疆和巩固清朝在新疆的统治中,起到了积极作用。但随着社会进步和生产力的发展,它逐渐妨碍了社会发展^①。黄建华也认为前期札萨克旗制对争取准噶尔蒙古统治下的维吾尔人的向心力,对分化大小和卓发动的分裂叛乱,对清朝迅速统一新疆的胜利,都起到一定的积极作用。但在建省后未及时取消札萨克制,限制其权力扩大,因此致使旗遭受残酷的劳役制剥削,本已十分尖锐的矛盾日益激化,而属民的反抗则是札萨克制废除的主要原因。申素丽对吐鲁番地区札萨克制进行了研究,她认为在吐鲁番地区实行的札萨克制,反映了清朝与额敏和卓在吐鲁番势力的消长,中央政权对吐鲁番以及整个新疆统治力度的强化,对统一与建设新疆发挥了积极作用^②。

关于对札萨克制的改土归流,郭胜利认为清末哈密王府的属民因不满回王的奴役,发动了数次属民与王府之间的冲突,其实质就是要求废除札萨克制,改归地方官管理^③。张秋霞认为哈密事变的爆发与改土归流并无直接联系,而是当时新疆阶级和民族矛盾等各种社会矛盾长期孕育激化的产物^④。

蒙古族札萨克制研究主要集中于组织形式,官制及其历史作用。吐娜较为详细地介绍了蒙古族部落的札萨克旗制,如土尔扈特部、和硕特、察哈尔、厄鲁特、阿勒泰乌梁海,认为札萨克制主观上是消极落后的封建制度,但在客观上起到了安定蒙古族社会秩序,有利于和平环境下进行畜牧业生产^⑤。

(2)有关乡约制的研究

乡约制的研究主要集中于推行原因、特点、职能及作用的阐释。关于乡约制推行的原因,学者们均认为它是适应了当时新疆特殊现状的结果。赵丽君认为乡约制的推广,一是为了满足清政府对新疆地方基层行政控制的要求;一是乡约以农村百姓代理人的面目出现,帮助百姓直接办理各种公务,从而顺应了国家和农村两方面的需求^⑥。段自成认为清末民初新疆乡约制是适应了当地特殊的人文环境和地理环境,从而得以普遍推广。

关于乡约制的特点,赵丽君认为清代乡约制呈现较为明显的阶段性特征,控

- ① 王希隆:《新疆哈密维吾尔族中的札萨克旗制》,《西域研究》1997年第1期。
- ② 申素丽:《清代吐鲁番札萨克旗制研究》,《青海师范大学民族师范学院学报》2005年第16卷第1期。
- ③ 郭胜利:《清末哈密“改土归流”研究》,《西域研究》2012年第1期。
- ④ 张秋霞:《金树仁和哈密事变》,《西北史地》1995年第3期。
- ⑤ 吐娜:《吐尔扈特札萨克旗制概述》,《新疆社科论坛》1993年第2期。
- ⑥ 赵丽君:《清代新疆乡约制度研究三题》,《新疆师范大学学报》(哲社版)2006年第4期。

制性大大加强,新疆地区基层行政逐渐处于清政府的严密控制之下,由实行“因俗而治”的政策转向一体化的政策。何荣认为杨增新执政时期乡约制在基层社会中有很高的社会地位;与官府联系密切,地方官对乡约依赖性强;乡约权力的受控性,乡约保有养廉地;非社会教化职能五大特点。乡约由清末的“非正式官”演变为杨增新时期的“胥吏”过程,反映了国家权力对基层社会自上而下控制不断加强,国家权力对基层社会的渗透进一步深入。由此,乡约可以更多地采用贿选谋取乡约身份,阻挡国家权力对基层社会的渗透进程,基层社会对国家权力的反控制也有所加强^①。

关于乡约制的弊端,段自成认为伴随着新疆乡约综合管理职能的强化,出现了乡约与官吏勾结,乡约养廉地渐被变卖,乡约设置过滥且多为当地头人把持等问题,因此清末民初新疆乡约的危害极其严重^②。

关于乡约制的职能及作用,段自成认为清末民初乡约对社会的综合管理能力加强,乡约具有教化职能、稽查奸宄、催缴赋税、负责水利管理以及其他经济活动的管理。杨军则详细归纳了乡约的司法职能,即调处民间纠纷、调查取证、勾摄人犯。与内地相比,清代新疆乡约制有鲜明的地域特点,即官府控制较强,因此被直接赋予了司法职能^③。

总之,学者们一致认为乡约制取代伯克制是历史的进步,意味着国家权力已深入基层社会,政府加强了新疆的统治。但是随着社会进步和生产力的发展,乡约制的问题日益凸显,且为害一方,尾大不掉。

3. 国民政府时期新疆基层行政体系研究概况

关于国民政府时期新疆基层行政的研究,大致可以分为几个时段即金树仁、盛世才、国民党人(吴忠信、张治中)及新疆当地人(麦斯武德、包尔汗)执政时期。

金树仁执政时期基层行政体系的研究,至今未有专门研究成果。学者们还主要从宏观角度阐述了金树仁的执政能力及各项施政。学者们大多认为金树仁执政能力极为有限,腐败无能、滥用武力,任用亲信,致使政治混乱,财政崩溃,从而加速了政权垮台^④。买玉华在承认金树仁能力有限同时,也对其部分举措予以肯定,如在政治、经济、教育、外交等方面的部分改良,但由于社会与自身因素致使其成效甚微^⑤。这说明一直以来对金树仁一味贬斥的态度出现了拐点,学者们能够

① 何荣:《试论杨增新时期新疆乡约的特点》,《新疆大学学报》2008年第3期。

② 段自成:《清末民初新疆乡约的特点》,《清史研究》2004年第4期。

③ 杨军:《浅议清代新疆乡约制度创设及司法职能》,《思想战线》2008年第6期。

④ 伏阳:《穷兵黩武的金树仁》,《新疆地方志》2010年第3期。

⑤ 买玉华:《浅论金树仁主新》,《武汉工程职业技术学院学报》2004年第3期。

更客观地看待金树仁在新疆建设上的功过是非。

盛世才及其执政的研究成果较多,但系统地对基层行政体系的研究成果却较为鲜见。学者们从宏观层面论述盛世才政权的建立和巩固,认为盛世才是依靠苏联的有偿援助建立起了自身在新疆的统治地位^①。一些学者还探讨了盛世才巩固政权的财政经济措施,充分肯定了其在经济建设上的作用^②。苏奎俊则从盛世才执政新疆 11 年的内部行政措施入手,认为其不仅维护和巩固了自身统治,也提高了政府的行政效率^③。此外,关于对盛世才的评价,以往学者们对盛世才的称谓大多以“大军阀”、“新疆王”、“独裁者”而冠之,但蔡锦松以翔实的历史事实对盛世才进行了客观公允的评价,认为盛世才有功有过^④。蒋华志也认为对盛世才的评价不应“一边倒”,其在维护新建稳定,实现面貌一新,支持抗战等方面都发挥了重要作用,但也有反动的一面,将其说成至善或至恶均与历史事实不符^⑤。

此外,一些学者从具体事宜来考察盛世才的执政能力,如周卫平考察了盛世才执政时期新疆禁毒措施,认为禁毒是有组织有计划的,而且法规完善,从而取得一定成绩^⑥;贾秀慧考察了民国时期新疆公务员制度建设,认为尽管这套制度具有人治和党派色彩,但对于提高广大普通文员职业素质和道德,规范其言行举止,具有督导作用,是新疆近代人事管理制度的一次重大变革^⑦;黄建华考察了盛世才执政时期的养廉地政策,认为养廉地制的实施尽管困难重重,但具有积极意义^⑧;石向焘则主要探讨了保甲制在新疆推行的过程及其作用^⑨。

国民党执政时期国民党势力在疆的活动成为学者们研究的焦点,如王中新系统地考察了国民党自成立之时至 1944 年在疆的活动情况,其组织发展和势力消长的几经变化,最终取得新疆统治权^⑩。但国民党对新疆基层行政体系建设的研究至今未有相关成果呈现。

-
- ① 李嘉谷:《盛世才与新疆》,《近代史研究》1996 年 06 期;陈超《盛世才政权的建立及巩固》,《西域研究》1997 年第 4 期。
- ② 陈瑞芳:《试论盛世才统治新疆前期的财政政策》,《喀什师范学院学报》2006 年第 1 期;关毅:《盛世才统治前期新疆经济的恢复与发展》,《乌鲁木齐职业大学学报》2004 年第 2 期。
- ③ 苏奎俊:《盛世才主政新疆时期的行政管理措施评析》,《新疆地方志》2008 年第 1 期。
- ④ 蔡锦松:《盛世才评议》,《西域研究》1999 年第 1 期。
- ⑤ 蒋华志:《盛世才在新疆的统治新论》,《昌吉学院学报》2004 年第 2 期。
- ⑥ 周卫平:《盛世才执政时期新疆禁毒述论》,《西域研究》2005 年第 4 期。
- ⑦ 贾秀慧:《民国时期新疆的公务员制度建设探析》,《新疆社会科学》2011 年第 3 期。
- ⑧ 黄建华:《盛世才统治新疆时期的养廉地政策》,《西北民族大学学报》2011 年第 04 期。
- ⑨ 石向焘:《民国时期保甲制度在新疆的推行》,《新疆职业大学学报》2008 年第 2 期。
- ⑩ 王中新:《国民党新疆省党部述论》新疆大学 2005 年硕士论文;《论国民党势力在疆的消长——1944 年及其以前国民党在疆的活动》,《西域研究》2007 年第 2 期。