
苏维埃革命的兴起与南京国民政府的 政治制度应对

游海华

〔摘要〕 中国共产党领导的苏维埃革命,被国民党视为威胁统治的“心腹大患”。为镇压革命,南京国民政府在进行军事“围剿”的同时,采取了系列举措创设和改革地方行政制度:农村基层厉行保甲,设置临时清乡善后委员会和特别区政治局,县府裁局改科,县以下分区设置,省县之间推行行政督察专员制度,省府合署办公等,目的在于提高应对中共和红军的行政效能。这些源于“剿共”的政治制度应对举措,构成了国民党镇压革命“七分政治”方针的核心环节,尽管其在实施过程中存在着问题,但在消弭革命和战后维持国民党统治方面发挥了重要作用。这些应对举措,也在一定程度上奠定了此后中国地方行政制度变革的基调,改变了清末以来的地方自治趋势,加强了国家对乡村和社会的管控,实为近代以来国家治理和中国政治现代化逻辑的必然发展。同时揭示,政治制度尤其是地方行政制度,只是关于国家权力分配、组织、运行等的规范,具有稳定性和长期性的历史功用,可以为不同的阶级、政党所改造利用并发挥作用。

〔关键词〕 南京国民政府;苏维埃革命;地方行政制度;国家治理;政治现代化

〔中图分类号〕 K263 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1007—1873(2018)04—0164—17

〔作者简介〕 游海华,浙江工商大学马克思主义学院教授 310018

中国共产党领导的苏维埃革命,是中国近代史上一次划时代的革命。长期以来,这场革命得到了学界的极大关注,是中共党史、中国革命史和中国近现代史研究的重点领域,相关论著汗牛充栋。综观以往的研究,大多从“我方”的角度,阐述苏区变革的贡献和积极影响,对这场激烈革命的对象——国民党和南京国民政府,基本上是从“镇压革命”“围剿红军”“反共剿共”等政党政争、阶级斗争的角度对其进行党史、革命史书写。

苏维埃革命对国民党构成了巨大威胁,被南京国民政府视为“心腹大患”,自然深深影响了对手的政治决策和行为。那么,作为“对手方”,国民党和南京国民政府,除军事“围剿”以外,采取了哪些措施加以应对?这些应对措施对以后的历史有无影响?这是一个为苏区史、党史和革命史学界相对忽视的话题。要回答这个问题,必须从中共与国民党互动的角度去考察苏区史和“后苏区史”,必须从整体史的角度去考察中华民国史,尤其必须从长时段变迁的角度去考察中国近代史和中华人民共和国史。从这个意义上说,中华人民共和国成立以后,从学术的维度探讨这个问题似乎更为可能,也更为适宜和“科学”。

这是一个宏大而又复杂的问题,需要多学科学者长时期的深入探讨。1957年,赵希鼎曾以《第二次国内革命战争时期反动派对地方政制的变更及其作用》为题,对第二次国内革命战争时期南京国民政府的地方政治制度变革作了简要梳理。囿于时代的限制,全文以论带史的痕迹比较明显,多从阶级斗争和政党政争的角度作结论,认为地方政制的变动是反动派“想出镇压人民的组织方法,中国人民在中国共产党领导下终于把这压在一个压在头上反动的国家机器,坚决的彻底的推翻了”^①,而

① 赵希鼎《第二次国内革命战争时期反动派对地方政制的变更及其作用》,《史学月刊》1957年第4期。

忽略了中国共产党借鉴并继承旧政府地方行政制度的事实。

之后近 30 年内,少有学者继续这一主题的探讨。改革开放以后,国民政府地方政制重新进入学术讨论的范围。其中,保甲制度探讨最早,谢增寿、毛园芳和台湾学者沈松桥是较早的开拓者,其后朱德新博士有系统研究,出版了专著并刊发了专题论文。^①行政督察专员制度也讨论较早,以陆建洪、翁有为和台湾学者沈怀玉的研究为代表。^②进入新世纪以后,相关成果多如泉涌,但良莠参差。其中,翁有为、冉绵惠、杨红运等取得了较为系统的研究成果。^③相对来说,省政府合署办公和县政府裁局改科、分区设置讨论较少。前者以招宗劲和林绪武为代表,^④后者以周联合和游海华为代表。^⑤另有些学者在讨论民国县制变迁、县政实验或改革时,对裁局改科有所论及。^⑥

总体而言,中华人民共和国成立以来,学界关于南京国民政府地方政治制度的研究,呈现以下特点和不足:其一,除赵希鼎以外,几乎所有学者都是对某一项制度,如行政督察专员制度展开专门研究,缺乏对地方政治制度变迁作整体考察,窥树木易而见森林难。其二,以往的研究,虽关注到制度变革缘起于“剿匪”“反共”,但缺乏将苏维埃革命的具体历史场景与制度变革结合起来进行有机论述,因而研究大多停留于制度史梳理,难以显示出关键历史事件——“苏维埃革命的兴起与南京国民政府的政治制度应对”对此后历史的形塑作用。其三,从研究内容看,重保甲和行政督察专员制度,而轻县政(裁局改科和分区设置),尤其轻省府合署办公制度;从研究时段看,重在南京国民政府时期,而没有和中华人民共和国时期贯通起来考察;从研究角度看,多从制度变迁的角度加以探讨,忽视了从国家治理的角度进行考察。

从“对手方”看,对于苏维埃革命这样一个“心腹大患”,国民党和南京国民政府在政治制度上采取了哪些措施加以应对?这些应对措施仅仅是“剿匪”的应急手段,还是近代以来中国政治现代化的必然发展,在多大程度上形塑了此后中国政治制度的走向?带着以上问题,重归历史现场,本文以南京国民政府的地方行政制度为例,在前人研究的基础上,重点考察南京国民政府在苏维埃革命兴起之后的政治制度应对,从国家治理和政治现代化的角度,探讨中国现代化进程中关键历史事件与国家权力的演变,从而深化我们对于民国政治史的理解,以及中国政治演进逻辑的认识。

① 谢增寿《国民党南京国民政府保甲制度述论》,《南充师院学报(哲学社会科学版)》1984年第4期;沈松桥《从自治到保甲:近代河南地方基层政治的演变(1908—1937)》,《“中研院”近代史研究所集刊》第18期,1989年;毛园芳《试析国民党南京政府保甲制度的反动作用》,《湖州师专学报》1990年第2期;朱德新《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》,中国社会科学出版社1994年版;朱德新《试论二十世纪三十年代河南保甲制度的建立》,《史学月刊》1995年第1期;朱德新《民国保甲制度研究述评》,《安徽史学》1996年第1期。

② 陆建洪《试论南京国民政府专员制度的演变及其特点》,《史学月刊》1988年第5期;陆建洪《论南京国民党政府行政督察专员制度之性质》,《华东师范大学学报》1988年第4期;沈怀玉《行政督察专员制度之创设、演变与功能》,《“中研院”近代史研究所集刊》第22期,1993年;翁有为《南京国民政府行政督察专员制度探析》,《史学月刊》1997年第6期。

③ 翁有为《南京国民政府行政督察专员制度废止实践考》,《历史研究》2003年第1期;《南京政府行政督察专员制度的法制考察》,《史学月刊》2004年第12期;《民国时期的行政督察专员制度及其知识背景》,《史学月刊》2006年第6期;《行政督察专员区公署制研究》,社会科学文献出版社2012年版。冉绵惠《民国时期保甲制度在四川推行的历史概况》,《西南民族学院学报(哲学社会科学版)》2001年第11期;《民国时期保甲制度在赣鄂皖豫四省的前期推行》,《天府新论》2005年第3期;《民国时期保甲制度研究》,四川大学出版社2005年版。杨红运《从江北到江南——抗战前江苏省保甲制度分区推行的原因及影响》,《中国社会经济史研究》2014年第2期;《孙中山、蒋介石与民国保甲制度的复兴》,《中国国家博物馆馆刊》2014年第7期;《复而不兴:战前江苏省保甲制度研究(1927—1937)》,山西人民出版社2013年版。

④ 招宗劲《国民政府省政府合署办公制度概述》,《中山大学研究生学刊(社会科学版)》2003年第3期;林绪武、奚先来:《南京国民政府的省政府合署办公问题探析》,《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第6期。

⑤ 周联合《南京国民政府县政府裁局改科研究》,《晋阳学刊》2004年第6期;游海华《重评南京国民政府时期县政府的“裁局改科”——以江西、福建为中心》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2009年第4期。

⑥ 于建嵘《近代中国地方权力结构的变迁——对衡山县地方政治制度史的阐释》,《衡阳师范学院学报》2000年第4期;刘海燕《30年代国民政府推行县政建设原因探析》,《民国档案》2001年第1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;翁有为《国民政府县政问题探析》,《史学月刊》2011年第1期。

一 扎根基层: 厉行保甲以“剿匪清乡”

大革命失败以后,为了回应国民党的血腥镇压,1928年8月至1929年初,中国共产党在全国各地先后发动了上百次武装起义,掀起了苏维埃革命的序幕。客观地说,苏维埃革命大潮的初起并未引起统治者足够的重视。尽管其中不乏南昌起义、秋收起义、广州起义等著名的军事暴动,对国民党统治产生了一些震动和冲击,但是国民党很快平息了暴动,恢复了对这些地区的控制。此后,鉴于现实形势,身处第一线的暴动组织者逐步转入山区和农村,找寻生存之地。到1930年左右,中共和红军先后开辟了井冈山、东固、鄂豫皖、湘鄂西、赣东北、湘鄂赣、左右江、赣西南、闽西等10多块农村革命根据地,形成燎原之势。此时的苏维埃革命才逐渐引起国民党的惊恐和重视,随之而起的是大规模的军事“会剿”和“围剿”。

但是,单纯的军事征战并未达到预期效果,反而连连失利。对此,1931年初,出任陆海空军总司令南昌行营主任的何应钦,在南昌为即将发动的第二次“围剿”作政治动员时说:“要消灭共匪,非党政军全体总动员集中力量团结意志不能挽救危机,军事只可以治标,正本清源以及休养生息的种种任务,是望政府和党部来担当责任。”^①同年6月,赴赣筹划第三次“围剿”的陆海空军总司令行营参谋长熊式辉^②,认为“匪乱为政治病,不当专重军事”,此番宏论得到同行者杨永泰、曹浩森、周佛海等的认同;熊并将“匪患”之根源归结为“人祸”,“完全系乎政治施为之臧否”。^③1932年秋,蒋介石向国民政府呈文称:“年来匪共猖獗,毒痛数省,揆其原因,内政不修,吏治不振,实为致乱酿匪之大端。”他们的看法在相当程度上反映了统治者对自身政治作为、风气和制度不足的反思。显然,消灭“匪患”的根本手段应从政治入手,蒋介石对此的结论是,“苟非于军事之外同时整理地方革新行政,断难以安阜民物而奏根本肃清之功”。^④面对汹涌的革命浪潮,政府当局迫切希望行政和党务能够配合军事行动,一举扑灭中共革命的燎原之火。

在地方行政制度上,南京国民政府最为关注的是如何将农村民众纳入战时体制,其主要对策便是建立保甲制度。早在1928年,国民党就动议实行保甲制度。1929年9月,蒋介石饬令各省必须在三个月至半年内将各县保甲一律办竣,并指出:军队“剿共”只是治标救急之策,举办保甲清查户口才是“正本清源、长治久安,清除共产党的根本”。^⑤次年底,国民党四中全会决议,“清查户口,兴办保甲”为地方施政的中心工作,同时蒋介石电令湘鄂赣三省厉行保甲。^⑥1931年初,蒋又电令江西方面及驻军在严密“清剿”之余,必须严行保甲制度,速办联结,做好“收复”地区的治安工作;^⑦行政院亦严令鄂、豫、皖、湘、赣、浙、闽等7省,在8月1日前组织民团,办理保甲。^⑧

保甲组织并不是一个新事物,自秦汉以来各朝名称不一,是历代统治者统治民力、教化民众、维持治安的基层行政制度。只不过各代侧重点不同,有的侧重于教化,有的侧重于刑罚,有的侧重于兵役,有的侧重于户籍,有的侧重于治安,有的侧重于杂役,有的侧重于检察,加上“历朝所用之术,

① 《在赣欢宴各界之演说》,《江西民国日报》1931年2月26日。

② 熊式辉(1893—1974),男,字天翼,江西安义人。1931年12月至1942年2月任江西省政府主席,其间先后兼任南昌行营办公厅主任、中国国民党第五届中央执行委员等职。

③ 熊式辉《海桑集——熊式辉回忆录(1907—1949)》,香港明镜出版社2008年版,第107、113页。

④ 《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),江苏古籍出版社1994年版,第104页。

⑤ 郭廷以编著《中华民国史事日志(1926—1930)》第2册,台北“中研院”近代史研究所,1984年,第492页;王怡柯《农村自卫研究》卷下·附录,河南村治学院同学会,1932年,第268—269页。

⑥ 郭廷以编著《中华民国史事日志(1926—1930)》第2册,第649页;熊式辉《海桑集——熊式辉回忆录(1907—1949)》,第111页。

⑦ 《蒋总司令电令本省严行保甲制度》,《江西民国日报》1931年2月2日,第6版。

⑧ 郭廷以编著《中华民国史事日志(1931—1937)》第3册,台北“中研院”近代史研究所,1984年,第23页;熊式辉《海桑集——熊式辉回忆录(1907—1949)》,第112页。

莫不备使”,导致“保甲之法疲弊,其目的与运用,亦杂乱相左”,^①没有发挥其应有的作用。清末民初,随着中央权威的逐步丧失,保甲制度遭到废弃。代之而起的,是清末新政以来地方自治思维指导下的城镇(市)乡或区(市)村等基层自治组织。南京国民政府成立以后,依照1928年颁布的“县组织法”,以“自治”精神为指导,县以下设区,区以下设村(里)、闾、邻等,区长、村长等为“民选”产生,其行政接受相应监督。^②由于上述历史变化和法律扞格,尽管最高军政当局三令五申,原有的基层自治组织均未能转化为保甲组织,其本不完善的“自治”功能无法满足“自卫”的迫切需求。

1931年8月,成立不久的陆海空军总司令行营党政委员会为了严密民众组织,增强自卫力量,便利“剿匪清乡”,颁布“剿匪区域内保甲条例”,将江西全省43个“匪区”县划为“剿匪”区域,该区域内原有自治组织一律停办,改编保甲。保甲之编组,以户为单位,户立户长,十户为甲,甲设甲长,十甲为保,设保长,二保以上设保长联合办公处,保长互推一人为主任。“保甲条例”除规定保甲编组方法、保甲的名称、保甲经费、保甲长资格与任用、保甲长的惩戒等外,其核心任务为:境内人口异动之检查和报告、编组壮丁队或铲共义勇队、匪患之警戒通报及搜查、维持治安连坐切结、筑设和维护公路碉堡桥梁电话等。^③其中心工作无不以“剿匪清乡”为指归。这是江西实施保甲制度的开始,也是各省保甲制度实施的先声。

当年12月,熊式辉出任江西省政府主席,新成立的江西省政府“鉴于保甲制度之便利”,认为“江西情形特殊,非厉行保甲不足以清匪源而端治本”,于1932年春将保甲制度推行于全省,规定进度,限期完成。^④到1934年12月,“除未经收复匪区外,举办完竣者实得六十二县,其后复经整理”,到1935年12月,江西全省83县及南昌、九江两市,共有2648保联、25584保、269066甲,保甲组织全部编组完竣。^⑤

鉴于江西保甲制度的实施成效,1932年8月,“为严密民众组织,彻底清查户口,增进自卫能力,完成剿匪清乡工作”,鄂豫皖三省“剿匪”总司令部在吸收江西经验的基础上,颁发《剿匪区内各县编查保甲户口条例》,要求鄂豫皖三省于条例颁布日施行。^⑥9月以后,三省开始编查保甲;第二年,三省除少数特殊县份外,大部分县份完成保甲编查工作;到1934年,随着军事进展,三省保甲全部编组完竣。^⑦在此前后,保甲制度逐步推向全国其他各省。1936年,国民政府立法院通过《保甲条例》;1937年,修订后的《保甲条例》重新颁布,通令全国实施。^⑧到1936年,全国有13个省和北平、南京两市先后推行了保甲制度。来自1942年16省份的统计显示,全国共建保379681个、甲4118412个。^⑨另据统计,1947年初,除西藏外,全国35省实施了保甲制度,总计有657882保、6668436甲。^⑩由“剿匪”而起的保甲制度成为民国后期基本的基层行政制度。

二 强化省政:从行政督察专员制度到省府合署办公

除了创设和实施保甲制度,扎根农村基层夯实政权根基外,南京国民政府还大力强化省政,凸显并发挥省府在镇压革命中的地方中枢作用。其关键举措,一是创设行政督察专员制度,二是实施

① 闻钧天《中国保甲制度》,商务印书馆1935年版,第2页。

② 《国民政府公布县组织法令》(1928年9月15日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第87—90页。

③ 《剿匪区域内保甲条例》,《江西省政府公报》第14期,1931年8月10日,第16—22页;《军事委员会委员长行营政治工作报告》(1935年11月),中国社会科学院近代史研究所图书馆藏,第17—18页。

④ 江西省政府统计室编印《江西年鉴》,1936年,第207页。

⑤ 胡家凤《十年赣政之回顾与展望》,江西省《赣政十年》编委会编印《赣政十年》,1941年,第4页。

⑥ 彭明主编《中国现代史资料选辑(1931—1937)》第4册,中国人民大学出版社1989年版,第242、249页。

⑦ 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第18页。

⑧ 程方《中国县政概论》,商务印书馆1939年版,第571、580页。

⑨ 林炯如、傅绍昌、虞宝棠编著《中华民国政治制度史》,华东师范大学出版社1995年版,第249页。

⑩ 国民政府主计处统计局编《统计月报》,第121、122号合刊,1947年9、10月,第16—18页。

省府合署办公。

行政督察专员制度的创设源于党政委员会分会的设立。1931年夏,“为指导督促剿匪区域党务政务之设施及改善,以谋地方之善后”,陆海空军总司令行营先后颁布系列条例,^①组建党政委员会,将江西43县划分为9个区,每区设党政委员会分会,分会委员长兼任驻在地县长,负责处理辖县一切党政军事务,“是即行政督察专员之滥觞”,“试办以来,颇著成效”。^②党政委员会结束以后,江西省政府“鉴于匪患时期,省县间上下远隔,秉承督率,两俱难周”,于是在1932年2月,仿照党政分会办法,首创行政区制度,“斟酌交通经济及匪情轻重”,将全省划分为13个行政区,各设长官兼任驻在地县长,指挥监督辖区内各县行政及保安事宜,以期“转移政治风气,而形成澄清吏治铲除匪患之契机”。^③

因制度缺陷而遭遇指挥问题的江西省政府,并非个案,其他各“匪患”省份同样如此。为“剿匪清乡”,此一时期各省均作了相应的制度应对探索,“于省与县之间增设特种行政组织”。此种组织各省名称不一,如安徽省称首席县长制、江苏省称行政区监督制、浙江省称行政督察专员制,所管辖的区域、所赋予的职权也不一。为统一名称和事权,1932年6月,内政部长黄绍竑向行政院提出设置行政督察专员的提案。8月,行政院公布《行政督察专员暂行条例》,准许省政府应实际需要临时设置督察专员。不久,蒋介石将鄂豫皖三省“剿匪”总司令部拟定实行的《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》上呈国民政府,并请求行政院备案。10月,国民政府发布批准备案的训令,并抄发了该“组织条例”,事实上认可了蒋介石的做法。^④该“组织条例”因而成为“剿匪”各省实行行政督察专员制度的范本。

行政督察专员制度的实施要点有:1. 每省划分为若干区,每区辖若干县,区设专员一人。2. 专员直隶总司令部(后直隶行营),并受省府之指挥监督。3. 专员兼区保安司令和驻在地县长,综理区内各县军政警大权和“剿匪清乡”等一切事务。4. 专员公署设秘书一人,须由曾任县长且具有县政经验者充任,以便辅佐专员,及专员出巡时代理县政;另设署员和事务员若干人。5. 公署设保安副司令一人,襄助专员管辖、指挥保安团队及处理保安事务;另设参谋、副官若干人。^⑤

值得注意的是,作为省政府的派出机构,行政督察专员制度的设置不但弥补了当时行政制度的不足,而且满足了战时需求。南京国民政府建立以后,地方制度实行省县两级制。这种制度设置的不足表现在:从省府看,管辖范围过大,下辖县市过多(多的超过百个),加上交通通信不便,监管往往鞭长莫及或精力不济,导致政令难通。反之,从县府看,每遇问题或须请示时,难以得到及时的指示和帮助,从而演变成因循蒙混之风气。历代统治者早就遭遇到这个问题,因而在省县之间有州、府、道等中间层级组织的设立。民国以来,北京政府承袭了清“道”的设置,但在1924年将其裁撤。^⑥作为“辅助省政府”^⑦的行政督察专员制度的设置,显然弥补了这一制度“真空”。在“剿匪”省份,专

① 《陆海空军总司令行营党政委员组织条例》《陆海空军总司令行营党政委员会分会组织条例》《县党政委员会组织条例》,《江西省政府公报》第12期,1931年7月27日,第21—23页;《县党政委员会区办公处组织条例》,《江西省政府公报》第15期,1931年8月17日,第25—28页。

② 胡家凤《十年赣政之回顾与展望》,《赣政十年》,第7页;《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第104页。

③ 胡家凤《十年赣政之回顾与展望》,《赣政十年》,第7页。

④ 《内政府为抄送设置行政督察专员提案及行政督察专员暂行条例草案提交国务会议讨论事致行政院秘书处公函》(1932年6月26日)、《行政院公布行政督察专员暂行条例令》(1932年8月)、《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第97—109页。

⑤ 《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第106—109页;《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第4—5页。

⑥ 林炯如、傅绍昌、虞宝棠编著《中华民国政治制度史》,第81页。

⑦ 《行政院公布行政督察专员暂行条例令》(1932年8月),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第101页。

员公署权力高度集中,已“完全等于省政府之一分府”;^①其目的即为“增进行政效率,以便彻底剿匪清乡及办理善后”。^②

还应加以注意的是,行政督察专员制度的设置历经了从“临时”到“正式”的变化过程。在黄绍竑提请颁定行政督察专员暂行条例的提案中,其提请理由和拟定办法明确有“在此特种地方与特种情况之下,须临时增设”“以不破坏省县两级制为原则”“在某项特种事件办理完竣之日,应即撤废”等限定词。^③其后,行政院公布的《行政督察专员公署暂行条例》中,仍然明确为“暂行条例”“不抵触中央法令范围内”,继承了“临时设置”“办理完竣后,即撤废之”等精神。^④再其后,在国民政府发布的训令和抄发的《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》中,已找不到上述限定词了。换言之,在“剿匪”各省,行政督察专员制度已成为省县间的正式行政制度。这样,就将之前国民政府省、县两级的地方行政制度一变而为省、专员公署、县三级了。到1935年下半年,河南、湖北、安徽、江西、福建、四川、贵州、陕西、甘肃、浙江等省分别设立了若干行政督察区。^⑤1936年12月,行政院修正公布《行政督察专员公署组织暂行条例》,规定可在各省视情况需要设立行政督察专员公署。^⑥这样,行政督察专员制度正式成为国民政府的地方行政制度。之后,历经抗战和内战,行政督察专员的职权和公署的编制等虽有变化,但作为正式的层级行政组织,以及省政府的辅助机关,一直延续到整个民国后期。

行政督察专员制度的创设只是强化省政的一环,另一环是省府合署办公。1933年9月,湖北省政府主席张群呈文国民政府,建议推行省府合署办公制度,得到了蒋介石的认同。蒋认为这是“统一政令、集中事权、增进效率、节减冗员之唯一有效办法”。^⑦1934年7月,蒋介石“以剿匪各省办理地方政务及善后事宜,非有组织严密、权力集中、意志统一、用费节省、效能增高之省政府,不足以善其事”,因而制定《省政府合署办法大纲》,由南昌行营饬令鄂豫皖赣闽五省,“筹备实施”。^⑧其核心点有:1. 凡省政府所属的秘书处、民政厅、财政厅、建设厅、教育厅、保安处等一律并入省政府公署内办公,如无足够房屋等条件,也应在可能范围内尽量并入。2. 除上述各厅处外,其他直属省府机构,应分别裁并或尽量缩小;所有省府直属机构,其内部组织和职权,均应按需重新划定,裁并减员。3. 合署办公后,所有对上对下文书概以省府名义行之,由省府秘书处总收总发,主管厅处承办、签署意见后由省府主席定夺。4. 省府秘书处酌设技术、法制、统计、公报等室,统办各厅处原有相关事务。5. 省府及各厅处的经费集中管理。^⑨

省府合署办公制度是为弥补当时省政制度设置不足而出台的。依照南京国民政府颁布的《省组织法》,省政府主席代表省政府,综理全省政务,但省政府委员会为一省最高权力机关,省政府主席与其他省政府委员地位平等。与此同时,省府所属各厅形式上隶属省府,实际上自成系统,上以五院及其所属部会作为自己的直接上级机关,下对各县局发布命令。这种制度设置的主要不足在于:从横的方面看,容易造成各厅处各自为政、相互争诿的局面,省府委员会间也易议而不决、决而不行;从纵的方面看,省主席权力易架空,省政失去重心。新制的出台在于纠正此弊,重塑省政府主

① 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第5页。

② 《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第106页。

③ 《内政部为抄送设置行政督察专员提案及行政督察专员暂行条例草案提交国务会议讨论事致行政院秘书处公函》(1932年6月26日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第99页。

④ 《行政院公布行政督察专员暂行条例令》(1932年8月),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第101页。

⑤ 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第6—12页。

⑥ 《修正行政督察专员公署组织暂行条例》(1936年12月15日),国家编制委员会编印《国民党各级政府组织法规选编(1927—1948)》,1982年,第129页。

⑦ 《一周间国内外大事述评》,《国闻周报》1933年第11期,第47页。

⑧ 江西省政府统计室编印《江西年鉴》,第120页;熊式辉《海桑集——熊式辉回忆录(1907—1949)》,第157页。

⑨ 江西省政府统计室编印《江西年鉴》,第120—121页;《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第3页。

席的省政权力中枢地位。

依照南昌行营法令,1934年9月21日,江西省政府正式合署办公;合署办公以后的省政,渐渐呈现政令统一、经费节省、时间经济、效率增加等优点。^①9、10月间,河南、湖北、安徽、福建四省也先后正式加以实行,到1935年底,江苏、浙江、陕西、甘肃、四川、河北等省及上海市等,“均以此制确足矫正积弊增加效率,先后仿照实行”。^②1936年10月,行政院公布《省政府合署办公暂行规程》,通令各省遵行,这一制度被正式确立。^③

三 夯实县政:从临时“剿匪”机构的设立到裁局改科、分区设置

保甲是县政的基础,而县政是国家政权的根基。县政不稳,则国本不固。苏维埃革命兴起初期,国民政府不少省份的县政遭受了红军的猛烈打击和冲击,陷于支离破碎的境地。如何重整并夯实承上启下的县政,是统治者面对的至关重要的问题。为此,先有临时清乡善后委员会和特别区政治局的设立,后有县府裁局改科和县以下分区设置的实施。

20世纪20年代末期的县政府,基本上依照1928年的“县组织法”设置和运行,即县设县长1人,由省政府任命,接受县参议会的监督;在县政府内设两科至四科,科长由县长呈请民政厅委任,科员则由县长委任;县政府下设公安、财政、建设、教育等局,县以下设区、村、里,各局长包括公安局局长均由省政府主管各厅考选委任,区长、村长等均由“民选”。^④因县政的指导思想为“自治”,县为自治单位,其明显不足之处在于县政府组织不充实,权力不集中,事权不统一,科长、局长、区长、村长等的任免都和县长没有实质性的关系,县下各级行政机构尤其是各局往往自行其是,结果“办事少而冗员多”。^⑤若在承平之时,这种制度安排尚可维持局面,不会有太大问题,至多各自为政、人浮于事。但若在险境和战时,县府则无异一盘散沙,没有什么凝聚力,更无多少战斗力,易陷于任人宰割的境地。

中央苏区革命初起之时,面对革命的打击,赣闽边区地方当局短期内分崩离析就是明证。在红色暴动和朱毛红军的打击下,赣闽边区地方权力的掌控者要么被杀,要么逃亡,要么积极引退,无法经受住革命的冲击。前者如长汀县长邱耀骊、瑞金县长刘兆德、两任县执委杨耐斋、钟闻奇,寻乌县两任县长胡泽寰、潘梦春等,皆为“党国”捐躯。^⑥后者如宁都、安远、大庾等县县长,纷纷向省民政厅称病辞职;1930年6月在任的瑞金彭县长也萌生退意。^⑦大部分地方权力机关则退入白区,暂避锋芒。例如,1929年,红军攻陷龙岩后,乘机进攻永定,“知事余辉照、团长黄月波先后逃至峰市”。^⑧1931年,宁都公安局和地方团队率领难民到南丰、南城躲避;同年,兴国县“警察队及各机关职员,

① 《合署办公后之省府》,《江西民国日报》1934年11月1日,第3版;《省府合署办公后之本省政况》,《江西民国日报》1935年5月26日,第6版。

② 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第3—4页。

③ 《省政府合署办公暂行规程》(1936年10月24日),《国民党各级政府组织法规选编(1927—1948)》,第125—129页;林炯如、傅绍昌、虞宝棠编著《中华民国政治制度史》,第81页。

④ 《国民政府公布县组织法令》(1928年9月15日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编·政治(一),第87—90页。

⑤ 《鄂豫皖赣等十省最近施政报告(九)》,《大公报》1934年6月12日,第3版。

⑥ 黄恺元修、邓光耀纂《长汀县志》,1941年铅印,长汀县博物馆1983年重刊本,第28页;《瑞金县长被匪惨杀》,《江西民国日报》1929年4月10日,第1版;陈诒修《瑞金县志稿》,1941年铅印本,第57页;《江西民国日报》1929年4月10日,第1版;痴生《寻乌的赤祸》,《江西民国日报副刊》1931年8月11日;温锐、游海华1999年寻乌县城实地调查。

⑦ 《宁都等县县长呈请辞职》,《江西民国日报》1930年6月7日,第6版;《瑞金共匪极形猖獗》,《江西民国日报》1930年6月24日,第7版。

⑧ 徐元龙修《永定县志》大事卷一,1941年,第18页。

亦纷纷逃避江口地方”。^①另据统计,1930年底,到赣县躲避的县政府共有13处。^②

为挽回军事和政治颓势,南昌行营不得不创设临时清乡善后委员会,以代替被革命冲击得支离破碎的县级政权机构。1932年底,南昌行营颁布《“剿匪”区内各县临时清乡善后委员会组织大纲》,飭令江西、闽北、闽西和鄂南等“曾经匪患之县,为办理清乡、护维善后”相机成立临时清乡善后委员会,全权办理协剿、清乡、善后等事项。^③“大纲”规定:(1)临时清乡善后委员会为各县唯一清乡善后之机构,由当然委员和委员组成;当然委员由县政府、县党部、保卫团、各公法团及驻在县军队,各推一人产生,委员由县长遴聘地方素行公正且负有声望的士绅充任,每区至少1人,至多5人;县长为委员长,遴聘委员中推出3至5人为常务委员,承委员长之命处理会内日常事务,其他入会的工作者称干事。(2)临时清乡善后委员会内设编查、宣抚、建设、财务4组,各组由委员长指定一名委员为主任。其中,编查组担任组织训练铲共义勇队,布置岗哨,搜索零匪,清查户口,侦查匪情,调查农村状况及逃亡等事务;宣抚组担任宣传讲演,安抚投诚,招集流亡及赈济等事务;建设组担任构筑碉堡,架设电话,修筑道路、桥梁等事务;财务组担任筹集管理清乡善后等经费事务。(3)在“剿匪”军事进展时期,应由会选派委员或干事变成若干班,随军前进,逐段接受新收复的地区,会同当地军队办理清乡善后事务,并随进展情形轮班继续进行。

依据该组织大纲,“剿匪”区内各县先后成立了临时清乡善后委员会,配合军事重整地方。随着第五次军事“围剿”的进展,1934年初,蒋介石以各县清乡善后委员会,为“地方一切善后事宜”负责办理之机关,特通令各地军政长官,对于该会“应力加维持,以利进行”;江西省政府也飭令各县,除封锁管理所外,所有“纷歧”机关“一律裁撤,归并于清乡善后委员会负责办理”。^④1934年底,兴国、宁都、于都先后收复,各县均成立县长领导下的清乡善后委员会,开展工作。^⑤1935年初,江西省第八行政区督察专员邵鸿基^⑥赴南昌出席江西省绥靖会议,曾向记者介绍说“所辖之广昌、石城二县,收复最早,招抚早已分别蒞事,正从事民众组织,复兴农村经济,清查土地,疏河筑路等工作。瑞金、于都、会昌三县,除各该县努力善后外,专员公署各科科长亦曾派往协助指导。现所有收复地区保甲组织,均已完竣,正在施以训练,办理救济,清理财政,厉行新生活运动,修筑公路堤□桥梁,组织农村复兴委员会,解决民间土地纠纷,各县区长依照六个月工作计划,逐步实行……”^⑦可见,在清乡善后委员会的领导下,收复区政治秩序已经基本稳定,社会经济建设工作业已开始。当年6月底,江西省政府通令各县撤销临时清乡善后委员会,赣东南新收复区广昌、石城、兴国、瑞金、会昌、宁都等县因“尚未完全趋入安全状态”,清乡善后委员会“仍旧设置”。^⑧

临时清乡善后委员会只是战时的常规应对手段,非常规的应对手段是特别区政治局的设立。1933年,南昌行营“为适应剿匪需要,增进行政效率起见”,颁布《江西省特别区政治局组织条例》,先后在江西设立藤田、龙岗、凤岗、新丰、找桥、慈化、洋溪、大汾等8个特别区政治局。其实施要点有:第一,特别区政治局受行营和省政府双重管辖,处理区内一切行政事务,其行政级别与县府等同;第二,设局长1人,科长2人,科员和事务员若干人,局长由行营遴选富有政治军事知识的人,咨

① 《呈请救济宁都难民及团警》,《江西省政府公报》第9期,1931年7月6日,第37—38页;《兴国县城已成一片焦土》,《江西民国日报》1931年6月20日,第5版。

② 直公《剿匪与县长》,《江西民国日报》1930年11月22日,第3版。

③ 彭明主编《中国现代史资料选辑(1931—1937)》第4册,第242、249页。

④ 《蒋通令各地军政长官维护清乡善后会》,《江西民国日报》1934年1月30日;《省府令各路裁撤纷歧机关,归并清乡善后会办理》,《江西民国日报》1934年2月1日。

⑤ 吕咸《兴国善后工作及匪区状况纪要及匪区状况纪要》,《大公报》1934年11月30日,第3版;《宁都正式成立善后委员会》,《江西民国日报》1934年11月24日,第3版;《于都正式成立清乡善后委员会》,《江西民国日报》1934年12月20日,第4版。

⑥ 邵鸿基(1889—1958),男,河北玉田人,肄业于奉天高等警务学堂。1931年2月任监察院监察委员。1934年6月起,任江西省第12行政区专员,兼保安司令和宁都县县长。当时的第12行政区专员公署管辖宁都、广昌、石城、于都、瑞金、会昌6县,公署驻广昌,1934年11月迁宁都;1935年5月,江西省重划行政区,宁都公署改为第8行政区专员公署,增辖兴国县。

⑦ 《邵专员鸿基谈十二区各县善后状况》,《江西民国日报》1935年2月12日,第3版。

⑧ 《各县临时清乡善后委员会应分别裁留令仰转饬遵照》,《江西省政府公报》第231号,1935年7月3日,第7—8页。

请省政府任用;第三,特别区按地方情形,划为若干区,区设办公所,依照江西省政府区办公处组织暂行条例执行职务。^①

与县府同级别的特别区政治局,是专门针对特殊地区而设置的。其特殊之处在于:地理位置偏僻、层峦叠嶂、交通不便、距离县治较远,政治力量未逮,劳师远征不易,且仅凭军事不足以安定地方。这些地方都地处省际或县际交界地带,是省政或县政力量鞭长莫及之地,俗称“三不管”地区。在这些地方设立特别区政治局,不仅便于军事“剿匪”,而且可“以为收拾民众,复兴农村之张本”;1934年4月,依照江西经验,南昌行营又在湖北设立大畈特别区政治局。^②1935年3月,随着第五次“围剿”的结束,新收复区政治秩序的相对稳定,各特别区政治局相继撤销,改设联防区署;政治局原辖各区,一律归还原县管辖。^③

临时清乡战后委员会和特别区政治局主要是战时的应对手段,都是暂时设置的机构。随着战争的结束、收复区政治和社会秩序走向相对稳定,它们也随之撤销。相对而言,县府裁局改科、县以下分区设署更具县政改革意味,是县级行政制度的重大改革。

如前所述,“自治”思维下的县府设置没有多大实权,名实不符。苏维埃革命兴起以后,各“剿匪”省份就不乏改革县政的呼声。县政府“裁局改科”即为当时的主流声音,最早的提议可能来自江西。1931年上半年,江西省地方整理委员会和省民政厅就有在“匪区”各县“裁局改科”的决定,^④但囿于战时环境和混乱时局,直到1934年春,“各县尚未完全照办”。^⑤30年代初的福建省,也对县政府进行了一些裁局改科方面的改革,但既未全面铺开,措施亦未完全到位。^⑥随着第五次“围剿”的进展,地方政局需要进一步稳定和巩固,尤其是省府合署办公以后,“为求上下连贯运用敏捷起见,县制自应继续改革”。^⑦这样,县政的改革被提上了日程。

1934年底,南昌行营“为谋县政府权力责任之集中”,“以增进县政效率起见”,颁布《剿匪省份各县政府裁局改科办法大纲》;与此同时,为使区署“确能协助县长增进县政效率”,颁布《剿匪省份各县分区设署办法大纲》,飭令鄂豫皖赣闽五省政府遵照办理。

其中,县府裁局改科的主要实施点有:1.县政府所属公安、财政、教育、建设各局,全部裁撤,其职掌分别归并于县政府各科管理。2.县政府对上下行文,概以县长名义行之。3.县佐治人员由县长遴选,呈经省政府核委或备案。4.在县政府和各区署中分别设警佐、巡官各1人,另设警长、警士若干人,分别派驻重要乡镇的保联办公处,办理基层保甲、社会治安等各项事务,将警政寄予保甲之中。5.除特税外,县府设经征处或由主管科统一征收应征的省县正附税捐,同时设置县金库统收统支。6.教育和建设经费,专款专用;裁撤各局结余的经费,移充本县事业费和分区设置经费;因实行裁局改科增加人员所需的经费,由省库下拨。^⑧南昌行营希望通过这一改革,实现县政五个方面改良:一是“集中权责”,将权力集中于县府,县府集中于县长;二是“充实组织”,扩增县府组织,增加职员和经费;三是“教建合一”,两者相互促进;四是“警卫连系”,以“警”之点带动和创建社会“卫”之网;五是“统收统征”,收支分开,科学管理。^⑨

① 《国民政府军事委员会委员南昌行营处理剿匪省份政治工作报告》(1934年11月),第18—22页,中国社会科学院近代史研究所图书馆藏。

② 《国民政府军事委员会委员南昌行营处理剿匪省份政治工作报告》,第20页。

③ 《指示结束各特别区政治局办法电飭遵照》,《江西省政府公报》第130号,1935年3月6日,第5页;王次甫《十年来之江西民政》,《赣政十年》,第5页。

④ 《江西各县政府原设各局改科办法》,《被匪灾省份原设各局一律改科》,《江西省政府公报》第5期,1931年6月8日,第18—19、34—35页。

⑤ 《鄂豫皖赣等十省最近施政报告(九)》,《大公报》1934年6月12日,第3版。

⑥ 《闽省改行新县制》,《大公报》1933年7月3日,第6版。

⑦ 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第13页。

⑧ 江西省政府统计室编印《江西年鉴》,第122—123页。

⑨ 《剿匪省份县府裁局设科》,《申报》1935年1月1日,第18版。

县以下分区设置的主要实施点有:1.将“区公所”改名为“区署”,将全县原有的区改编为3到6区。2.扩大区署组织,增加其经费,区长、区员、书记等都有适合乡村生活的政府“薪俸”。3.提高区长、区员的地位,政府对其加以专门训练并保障其任期。4.明定职权,区内所有管、教、养、卫事项,统由区长秉承县长之命负责执行。^①分区设置,继承了1932年鄂豫皖三省“剿匪”总司令部所颁行的《区公所组织条例》精神(即将“自治”的“区”改为“自卫”的“区公所”,区长由“民选”改为“委任”)并进一步推进了改革。经此改革以后的区署,“乃为官治之行政机关,绝非向日之自治机构”;^②与以前相比,区署不仅权能增加了,而且地位提高了。

1935年7月1日,江西省各县政府采取统一步骤,全部实施裁局改科,同时也开始了分区设置的工作。^③10月1日,福建全省正式裁局改科。^④裁局改科通常是一步到位,而分区设置则是分期进行。到1936年,江西、福建两省基本完成分区设置的相关工作。

1937年6月,行政院会议决定,裁局改科的县政制度改革在全国施行,旋因抗战爆发而中辍;1939年9月,国民政府公布《县各级组织纲要》,继续推进县政改革,史称新县制改革。^⑤新县制虽然规定“县为地方自治单位”,县政府“办理全县自治事项”,区署“为县政府辅助机关,代表县政府督导各乡(镇),办理各项行政及自治事务”,^⑥并设立县参议会,但是“剿匪”时期裁局改科和分区设置的要点、精神等全部得以继承。其实质,意味着国家权力在基层的延伸,有了制度上的保证。

四 地方行政制度应对的特点及效果

南京国民政府的地方行政制度改革,是在“剿匪”背景下,针对原有制度的不足而作出的。对统治者来说,原有制度最大的不足主要表现在三个方面。

第一,从纵的方面看,是“上下隔阂”。因地方行政制度采省县两级制,对省府来说,下辖的县,多的过百,少的也有六七十,往往有鞭长莫及或精力不济之感,对于政令下达后的实施情况,难以随时督察。对县府来说,因省县远隔,不易秉承,县长易于因循守旧,不求上进;同时因管辖人口众多(多的达五六十万),县以下没有法定的行政机构督促实施,政令往往不出县城。因此,“省与县间,县与民众间,均俨然形成两截,治官治民,遂均失脉络贯通臂指相使之效”。^⑦

第二,从横的方面看,是“机构散漫”。按照当时的省组织法和县组织法,省府各厅处和县府各局,虽名义上隶属于省府和县府,但实际上各成系统,并肩而立;中央部会往往认厅处为其直属机关,省之厅处认县之局科亦然,彼此直接行文。这样,不但造成厅处和各局间权则相争、过则互诿、各自为政的局面,而且架空了省府和县府的权力,使得省政和县政失却重心,省政府主席和县长徒有虚名。

第三,整体看来,是“头重脚轻,基础不固,论组织则省庞大而县缩小,论经费则省极巨而县极微,治官之机关太多,而治民之机关太少,一切政令,无法执行”。^⑧

基于此,应“剿匪”的迫切需要,南京国民政府出台行政督察专员制度、县以下分区设置办法、保甲制度等,以打通“上下隔阂”;实施省府合署办公、县府裁局改科等,以根治“机构散漫”之弊,重塑省府和县府的地方中枢权威;而临时清乡善后委员会和特别区政治局的设置,则是解决特殊时期特殊地方问题(“剿匪清乡善后”)的暂时应对举措;同时,将省府合署办公后结余的经费,“悉数增拨

① 江西省政府统计室编印《江西年鉴》,第123—126页。

② 《行营令飭剿匪省份各县改设区制》,《申报》1934年12月29日,第3版。

③ 《今日廿四年度开始各县府实施新组织》,《江西民国日报》1935年7月1日,第5版。

④ 《闽省将改革地方行政制度》,《申报》1935年9月20日,第8版。

⑤ 林炯如、傅绍昌、虞宝棠编著《中华民国政治制度史》,第239页。

⑥ 《省政府合署办公暂行规程》(1936年10月24日),《国民党各级政府组织法规选编(1927—1948)》,第161—162、165页。

⑦ 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第2页。

⑧ 《国民政府军事委员会委员长南昌行营处理剿匪省份政治工作报告》,第1页。

为各县之政费”将县府裁局改科后结余的经费,“悉数移充地方事业费及分区设置经费”。^①

这些行政制度改革举措,除了具有自上而下、整齐划一等通常行政变革的特点以外,还有着自身明显的特点。首先,这些制度都因苏维埃革命而起,是南京国民政府镇压革命的“杰作”。如保甲制度、分区设置制度、行政督察专员制度、临时清乡善后委员会、特别区政治局是应“剿匪”的迫切需要而创设的,县府裁局改科、省府合署办公则是应“剿匪”的实际需要而改革和完善的。其次,实施步骤有着先后性。绝大多数制度都是先在苏维埃革命的中心所在地江西实施,再在湖北、河南、安徽、福建等其他“剿匪”省份实施,而后逐步推行至全国其他地方的。再次,这些制度具有相对的系统性和内在的协调性,便于发挥战斗力。上至地方的最高权力机构省政府,下至农村基层的保甲,中至地方的县政府,都有相应的制度创设或改革,上下形成了一个相对协调的系统,利于采取一致行动,易于形成比较集中的战斗力。最后,制度变革具有突出的“管控”指向。保、区署、县政府、行政专员公署、省政府等各级行政组织都在战时得以充实;与以前相比,人员、经费都有增加,所有地方行政权力都集中到各级行政组织,下级对上级负责,最后集中到省政府,战时集中到行营,目的在于将乡村和社会的资源集中于政府和国家,强化了国家权力对地方和社会的控制力。

南京国民政府地方行政制度改革的目的,在于扎根基层、夯实县政、强化省政,提高应对中共和红军的行政效能。那么,这些制度安排在配合军事“围剿”,以及“清乡善后”方面有无发挥实际作用呢?又到底发挥了多大的作用呢?

在上述地方行政制度系统改革前,地方政府配合军队“围剿”红军在很多地方很多时候都是低效的。如1932年9月,赣闽粤边区“剿匪”总司令部致函江西省政府,内称“军队进剿,对于侦探向导递信,以及备办给养、雇夫等,地方政府及人民应担负之任务,均无人办理,甚至逃避一空,全不过问,竟视剿匪为军队专责,殊非军政合作之本意。”^②1933年6月,江西省政府在“通令各县长应督率团队剿办散匪不得依赖军队”的训令中,仍称“近查各县县长,平时于维护地方之计,多漫无建树,一闻谣诼,或有少数溃匪,或邻县有警,即张皇失措,置防堵剿办于不问,仅以发电请兵为了责,连日接各县吁调大军,及请飞机之电,连篇累牍,络绎不绝,而确查匪情,多为团队所能剿办者,系县长应负之责,乃该县长等不设法防剿,徒知依赖军队,不尽职责,畏葸无能,实贻尸位素餐之诮。”^③在某种程度上说,正是这种低效的地方行政制度,使得苏维埃革命的兴起和发展壮大获得了广阔的空间。

随着新的地方行政制度的次第推行,其在实践中暴露出各种各样的问题。1933年初,随着军事“进剿”的进行,南丰县“各区保长甚多因循推诿,藉词搪塞,不予实力协助”,南丰县长因而电请江西省政府,转请前敌总指挥部或驻军最高机关,对办差不力、贻误戎机的区保长,“以军法从事之处”。^④9月,据江西省特务处处长黄光斗向江西省政府报称,封锁“匪区”实行食盐公卖以后,各地时有“保甲长假借封锁名义从中操纵渔利”。^⑤1934年2月,宜黄县公卖会常委(县政府二科科长)朱家厚“藉公卖舞弊”、县长郭文“失察”,分别受到南昌行营“解办”“记过罚俸”的处罚。^⑥3月,永丰、乐安两县县长对于通讯事宜,“办理不良”,被“剿匪”军别动总队长康泽检举,受到南昌行营的“申戒”。^⑦10月,万年县第四区“被匪”攻击,区办公处员兵6人被杀,第四区区长陈光祖、保安第一

① 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第15页。

② 《县切实奉行前颁协助清剿各办法并速组铲共义勇队》,《江西省政府公报》第27期,1932年9月30日,第36页。

③ 《通令各县长应督率团队剿办散匪不得依赖军队——军队进剿并须随军协助》,《江西省政府公报》第55期,1933年7月10日,第31页。

④ 《各县区保长办差不力贻误戎机准以军法从事通令遵照》,《江西省政府公报》第46期,1933年4月10日,第28页。

⑤ 《通令严禁保甲长假借封锁名义从中操纵渔利——县长考查不力亦应同罪》,《江西省政府公报》第63期,1933年9月30日,第25页。

⑥ 《宜黄县公卖会常委朱家厚藉公卖舞弊县长郭文失察经行营分别解办记过罚俸令民厅遵照》,《江西省政府公报》第79期,1934年3月10日,第56页。

⑦ 《转令各县对于剿匪期间通讯事宜不得玩忽并将办理不力之永丰乐安两县长申戒》,《江西省政府公报》第80期,1933年3月20日,第31—33页。

中队长熊金龙、分队长饶华毅等被指为“保甲组织不严”“防范不力”,被“各记大过一次”,县长何育仁“督率无方”,被“申戒”。^①同月,星子县长王斌“办理封锁不力”,被“记过降级”;^②吉安县长温惠畴,“对于所收护照费存余之款,延不呈报”,“没收济匪物品,变卖价金”,未能按时依法处理,“对县公卖会组织紊乱,不认真监督纠正”,被“降一级改叙”;^③修水县长陈永荣“对于合作事业,封锁法规,均置不问,任人越俎,致地方酿成盐荒”,被“予以降级处分”。^④11月,泰和县长帅学富“办理封锁敷衍,并违法擅收护照及通行证费,账不公布”,“禾市一带米谷被劫,事后并不呈报”等,被“降二级改叙”。^⑤黄道炫在其研究中也指出,无论是身处前线指挥的陈诚,还是总揽政权的蒋介石,对于第五次“围剿”前后的国民党政权建设,总体评价并不高。^⑥

客观审视,上述地方新行政制度实施中暴露出的许多问题,大多不是制度建设和改革本身的问题。如保甲长“办差不力”,可能是险恶的战时环境、保甲长人选和素质等导致的。保甲长“假借公卖操纵渔利”、宜黄县政府二科科长朱家厚“藉公卖舞弊”、吉安县长对于钱款未能按时依法处理等,是任何政治制度下都可能存在的现象。万年县第四区“被匪”攻击,即使地方“厉行保甲”“严加防范”,也有可能因对手强大而遭受打击。其他如星子、修水、泰和等县“通讯办理不良”“封锁办理不力”“合作事业不问”等,均系具体施政中的问题,非制度建设本身的不足。尤其应加以注意的是,这些具体施政中的问题,无论是“人”的问题还是“事”的问题,正是新的行政制度建立后,应逐步加以解决的,也是新的行政制度完善以后,在和平时时期假以时日可以得到解决的。1935年底,江西省第八行政区督察专员邵鸿基就痛责部分保甲长,“擅理民刑诉讼,逮捕拘禁,违法滥罚,越权妄为”,并为此制定颁布“保甲长遵守简则”12条,严禁保甲长的不法行为。^⑦邵的行为,即反映了新行政制度建立以后地方政府的“纠错”努力。

总的来说,实施后的地方新行政制度,在配合军事“围剿”及“善后清乡”方面发挥了重要作用。事实上,在第五次军事“围剿”发动前后,作为新制度的具体实施者和“剿匪善后”的施政者,许多县长为此受到表彰。如1933年5月,永丰县城被围,县长“督率团队,协同驻军严密防守,匪不得逞,所全实大”,被“传令嘉奖”。^⑧8月,资溪县长率队“攻入资溪县城,与匪激战,及夺获枪枝,击毙赤匪,救出难民”,并恳请江西省政府“迅颁急赈”,被江西省政府通令嘉许。^⑨1934年10月,吉水县清乡善后委员会常委周文雅,因“破获匪巢”,“予记大功一次,其在事出力干事均予传令嘉奖”。^⑩在第五次“围剿”战争中,对于行政制度建设并不十分满意的蒋介石,在与中共和红军对决中取得暂时的胜利。^⑪1935年底,他充分肯定了政治变革包括制度改革的功效。他说“中正比年对于各剿匪省份之政治,无论在制度及事业暨风纪方面,均有整个及因时因地之改进。而鄂豫皖赣闽等省巨股赤匪,得以次第摧拉,捣其巢穴,一般民众得以渐有组织,略具自卫能力,胥有赖于此方面之努力。”

① 《奉行营令据万年县长何育仁呈报第四区被匪经过情形应予分别处分等因转饬遵遵》,《江西省政府公报》第9号,1934年10月11日,第12—13页。

② 《奉行营令据万年县长何育仁呈报第四区被匪经过情形应予分别处分等因转饬遵遵》,《江西省政府公报》第10号,1934年10月12日,第4—5页。

③ 《吉安县长温惠畴办理封锁服务不力奉令准降一级改叙》,《江西省政府公报》第20号,1934年10月24日,第29—31页。

④ 《卸修水县长陈永荣在任服务不力贻误要公罚一个月俸百分之二十以示惩戒》,《江西省政府公报》第21号,1934年10月24日,第23—24页。

⑤ 《泰和县长帅学富办理封锁不力并违法擅收照证等费应将二级改叙》,《江西省政府公报》第32号,1934年11月7日,第29—30页。

⑥ 黄道炫《第五次“围剿”中的“三分军事、七分政治”》,《江西师范大学学报》2010年第5期。

⑦ 《宁都邵兼县长规定区保甲长遵守简则》,《江西民国日报》1935年12月17日,第7版。

⑧ 《永丰县长呈报匪扰经过情形指令妥筹善后安辑流亡——保全城池应予传令嘉奖》,《江西省政府公报》第51期,1933年5月30日,第60页。

⑨ 《令知资溪县长率队规复县城奉令嘉许》,《江西省政府公报》第61期,1933年9月10日,第63页。

⑩ 《吉水县清乡善后委员会常委周文雅破获匪巢一案经呈奉核准分别嘉奖令饬知照》,《江西省政府公报》第12号,1934年10月15日,第15—16页。

⑪ 《军事委员会委员长行营政治工作报告》,第1页。

所以裨补于军事进展者,效用殊大。”

绝大多数制度的最先实施地是苏维埃革命的中心所在地江西,民国主政方在回顾“剿匪”时期全省施政情况后总结说“本省剿匪军事,能于三年之内,克奏肤功,不可谓非集中政治力量,以剿匪为总动向之效也”,并将“许多新事业新制度在江西首先试行,有了成效,然后为中央所采用而颁行于全国”看作是20世纪30年代江西“对于国家的贡献”。^① 行政院政务次长彭学沛,代表行政院参加1934年12月25日北路军第三路军在江西宁都召开的阵亡将士追悼会,在江西一周的匆匆行程中(沿途经过九江、南昌、南城、广昌,回程经过临川、鹰潭、贵溪等地),给他印象深刻的是“第一是我所看见的那些军队确实是可爱的。……二是江西地方各级政府确是十分努力的。虽然有许多地方也许还可批评,但他们总是在那里拼命的做事,善后的工作确是迅速进展的。第三是江西的民众经过这次的浩劫……现在全省差不多都武装化,农民壮丁都能有荷戈执矛,保卫闾里,平时苦工筑路,有事便协助军队,剿匪的胜利,他们协助的力量不小。”^②

作为制度安排的设计者、采纳者、推动者或实施者,在“剿匪”战争尘埃落定后,蒋介石和其他主政者对于“剿匪”中的地方行政改革功效自是大加肯定,但也难免有自卖自夸、自吹自擂之嫌。那么,参与一线“剿匪”的国民党军政人员,他们实际体验是怎样的呢?

在对中央苏区第五次“围剿”中,国民党北路军第三路军总结了六条“围剿”成功的经验,其第二条即为“政治军事之协同”,正因为此,“党政军联系确贯,剿匪政治力量增加,匪区民众,逐渐归附。探匪充响导,颇奏伟功。至于自动擒获积匪俘献军前者,亦属所在皆有”。^③ 1935年6月,国民党第89师北调湘鄂赣边区“追剿”徐彦刚率领的红16师,据其师长王仲廉记述“追剿”过程中,“沿途地方各乡镇均直接向我报告所得情报,使余对匪之行动了如指掌。地方军民合作无间,阳新县李专员辉武,尤为得力”;作为地方行政首脑,李不但接受王的命令,为军队提供汽车运输、食物补给,而且“随时用电话向各乡镇搜集匪活动情报”向王报告。^④ 1934年春,浙赣边区党政军召开联席会议,积极筹备和布置“围剿”方志敏部。会后,衢州行政督察专员汪汉滔根据会议精神,转饬辖区各县:要求严密保甲组织,切实清查户口,办好联保和连坐工作,筹建运输队“支援前线”,各县府及保安团队,要切实控制各种武力确保治安;据称“以上计划实施后,确实增加了怀玉山区红军供给的困难,收到了效果”。^⑤ 1936年,出任闽赣浙皖边区“清剿”总指挥的张发奎后来回忆,边区内党政机构“直接接受我的指挥‘剿匪’,边区的政治、经济机构都要配合军事需求。譬如,当我们决定出动到某县‘清剿’共军残部时,我直接向县长下达命令。他就分别下令属下的保甲长动用地方保安团队执行‘剿匪’任务,各该保甲长都兼任地方武装的头领。共军俘虏会被转解给县政府。保甲组织起了很大作用,这是一个组织民众的良好制度”。^⑥ 这些来自不同地区的一线国民党军政人员的记述,证实了国民政府改革后的地方行政制度,在协助军队“剿匪清乡”中发挥了重要作用。

作为国民党的政治对手,在红军长征后,留在原苏区坚持斗争尤其是三年游击战争的革命者的回忆,从另一个角度证实了国民党地方行政制度的作用。项英在1937年底回忆:敌人“进占一地即组织民团铲共义勇队,以建立地主武装力量,建立保甲制度,以地主富农充当保甲长来恢复国民党的统治”;“加以敌人利用堡垒封锁的特点,更使我们活动受到最大的限制。因为敌人进攻中央苏区的结果,使汽车公路普遍建筑起来,敌人的追击和增援很迅速的便利的适应进攻的要求,到处组织民团,增加他们进攻力量和耳目作用,这样使我们不能有巩固的根据地,同时也不能作大部队的游

① 胡家凤《十年赣政之回顾与展望》,《赣政十年》,第8、23—24页。

② 彭学沛《江西农村匪区视察记》,各省实干政治研究会编《游客话江西》,上海汗血书店1937年版,第33页。

③ 《第三路军赣南剿匪作战经过概要》(1933年10月—1934年10月),中国第二历史档案馆编《国民党军追堵红军长征档案史料选编(中央部分)》上,档案出版社1987年版,第101页。

④ 王仲廉《征尘回忆》,台北煌洲打字排版印刷有限公司,1978年,第119、123页。

⑤ 刘崇朴《衢属边区党务特派员办公处的几件往事》,中国人民政治协商会议全国委员会文史资料委员《“围剿”边区革命根据地亲历记》编审组编《“围剿”边区革命根据地亲历记——原国民党将领回忆》,中国文史出版社1996年版,第140—142页。

⑥ 张发奎口述《张发奎口述自传》,夏莲英访谈及记录、胡志伟翻译及校注,当代中国出版社2012年版,第156—157页。

击战,否则只有被消灭和不断的打击”。^①

在南方各游击区,红军的生存境地可谓异常艰难,虽保存了革命的火种,但难以拓展生存空间。在赣粤边,陈毅回忆,敌人“在政治上用保甲制度、村庄连坐、收买欺骗、反动宣传,军事上采取修筑碉堡、搜山抄山、经济封锁、昼夜巡逻、突然袭击。在我们内部搞叛徒破坏。用这些办法来对付我们”;“由于环境的恶劣”,他所领导的“原有一千五六百人的游击队,最后只剩下三百多人了”;并坦承“三年游击战争,是我一生中所经历的最艰苦的斗争。整年整月在山里睡,外面跑。……根本不是人过的生活,像野兽一样”。^②

在湘赣边,据湘赣边临时省委常委、游击司令部参谋长兼大队长段焕竞回忆,红六军团西征以后,进占湘赣苏区的敌人在实行“三光”政策的同时,“还在政治、经济、组织等方面采取多种毒辣手段……在占领区实行‘保甲连坐’……在经济上,敌人除对食盐、粮食、火油、电池实行‘公卖’,继续封锁外;同时,还平毁山区的村寨,强迫群众移民并寨,以切断我们同人民群众的联系”,他也坦承“三年的游击战争,我们是在极其艰苦的环境下坚持的”。^③

在闽赣边,1935年5月以后,仅存的三支游击队(即钟得胜领导的瑞金游击队、刘国兴领导的武阳游击队、彭胜标和胡荣佳带领的陶古游击队)在国民党统治下只保存了一线生机。其中,1935冬天,陶古游击队只有20多人,1936年冬发展到50多人;瑞金游击队原有100余人,经过1年多的艰难游击,到1936年秋只剩22人;武阳游击队原来也有100多人,在国军穷追不舍的“进剿”之下,中途只剩下刘国兴等两人,到1936年底才恢复到20多人。^④

在闽西南,1935年4月成立闽西南军政委员会,在张鼎丞、邓子恢、谭震林等领导下,顽强坚持游击战争,但生存环境异常艰苦。敌人“一年多来,用尽了他卖国残民的办法——划区清剿,建筑了几千个炮楼堡垒,派匪军或团匪驻守,完成了他的纵横封锁线,施行了残酷的移民烧杀,施行严厉的联防保甲制度,调查户口,强用良民证,强编壮丁队,强迫开马路,强迫烧山砍柴,不断的大肆搜山搜剿”,从而“一年多来,我们党和红军游击队与广大革命群众确实处在敌人恶势力摧残之下,是处在最艰难的环境”;闽西南军政委员会深刻认识到“壮丁队、炮楼堡垒与保甲制度是蒋介石法西斯蒂在闽西南的统治骨干,不摧毁这些反动工具,要开展群众斗争,要粉碎清剿,恢复苏维埃,要大举反攻也是不可能的。”^⑤

上述革命者所记述的组织民团、壮丁队和铲共义勇队、搜山抄山、移民并村、修筑公路和碉堡、经济封锁、保甲连坐、清查户口等,都是国民政府保甲、区署、县府、清乡善后委员会、特别区政治局等的基本职能,并且,越是基层的行政组织如保甲和区署,越是对红军游击队造成巨大困扰。由此不难窥见,国民政府地方行政制度改革以后,尽管其在实践中存在着各种各样的问题,制度建设本身也有待时日加以完善,但是地方政权在配合军事“围剿”红军,以及其后“清剿”红军游击队中的重要作用,则是不可否认的。事实上,1935年春夏,在国民党军的持续“清剿”下,留在中央苏区坚持斗争的4万红军部队和党政机关工作人员几乎全部覆没,只有少部分人突围分散到赣粤边、闽赣

① 项英《三年来坚持的游击战争》,中共江西省委党史资料征集委员会、中共江西省委党史研究室编印《江西党史资料》第1辑,1987年,第5、87页。

② 陈毅《忆艰苦的三年游击战争》,陈毅、肖华等《回忆中央苏区》,江西人民出版社1981年版,第565、580页。

③ 段焕竞《漫天烽火举红旗——忆湘赣边三年游击战争》,王首道、肖克等《回忆湘赣苏区》,江西人民出版社1986年版,第154、156页。

④ 张昭娣《野火烧不尽 春风吹又生——忆汀瑞游击队组建前后》,中国人民解放军福建省龙岩军分区政治部、中共龙岩地委党史资料征集研究委员会编印《闽西地方武装概略》,1987年,第443、445页;邓海山《回忆汀、瑞地区三年游击战争》,黄长娇:《我所知道的汀、瑞地区游击队片断》,中国人民政治协商会议江西省委员会文史资料研究委员会编印《江西文史资料选辑》第7辑,1981年,第68—76页。

⑤ 张鼎丞《日益成熟着的反攻形势》(1936年7月9日)、《闽西南军政委员会关于西南事变与目前党的紧急任务的决定》(1936年6月20日),福建省档案馆、福建省军区党史资料征集小组、龙岩地区党史资料征集小组编印《福建军事斗争史料选编(1934.10—1938.2)》,1983年,第236、268页。

边、闽西南、闽粤边等原中央苏区周边山区打游击;此后,原中央苏区腹地各县几乎全部成为国民政府稳定的管辖之地。^①国共争战之后的原中央苏区暨赣闽边区,这些地方行政制度的继续完善和维持,显然有利于战后社会的稳定和社会经济的恢复,为即将到来的民族抗战夯实了基础,有力地支持了中国的持久抗战。^②

五 苏维埃革命、国民党的应对与国家治理的现代化

众所周知,中共的苏维埃革命,源于1927年的国共分裂。其后,这场持续近10年之久的苏维埃革命,在中国大地上演练了制度变革与创新的伟大尝试,从建军整党到工农武装割据,从“打土豪分田地”到统一财经,从保护工商到发展文教卫,从群团创设到社会再造,从革命委员会到中华苏维埃共和国的创建等,向国民党统治展开了全面挑战和冲击。

中共的苏维埃革命,被国民党视为威胁统治的“心腹大患”。为镇压革命,消灭红军,南京国民政府在进行军事“围剿”的同时,采取了系列举措创设和改革地方行政制度:农村基层厉行保甲,设置临时清乡善后委员会和特别区政治局,县府裁局改科,县以下分区设署,省县之间推行行政督察专员制度,省府合署办公等,目的在于扎根基层、夯实县政、强化省政,提高应对中共和红军的行政效能,形成政治配合军事打击苏维埃革命的合力。这些制度应对举措,构成了国民党镇压革命“七分政治”方针的核心环节,并在日后的逐步完善中成为民国后期国民政府正式的、基本的地方行政制度。尽管其在实施过程中存在着各种各样的问题,但当时在协助军队扑灭革命烈火中发挥了重要作用,战后在维持国民党统治方面起到了不可或缺的作用。

值得注意的是,这些战时的制度应对举措,不仅在民国后期作为正式制度确立并得以延续,而且其中的某些制度为中共的抗日根据地政权所继承。苏维埃革命时期,中国共产党在各革命根据地的局部执政,其地方行政制度通常设置为省、县(市)、区、乡四级,省、县之间虽然出现过地区级性质的政府,但这种政府是个别的、临时的,不是普遍的正式的制度设置。^③然而,到了全面抗战时期,中国共产党领导下的抗日根据地,省、县之间却有行政督察专员公署的设置。统计显示,截至1945年3月,各抗日根据地共建立了104个专员公署。对此,有学者指出,抗日根据地的专员公署是“直接援引国民党地方行政层级中的专员制度,间接起源于土地革命战争时期介于省、县苏维埃政权之间的特区苏维埃政治制度”。^④

更值得注意的是,这些战时的制度应对举措暨民国后期的地方行政制度,大都为(尤其是职能)中华人民共和国所继承(尽管有的名称或叫法不一样)。如行政督察专员制度,据统计,1950年,全国共建立专员区(专员公署)190多个;1953年底缩减到152个,1960年为116个,1964年底增加到了155个。^⑤不难看出,虽然新中国专员区设置的数量有变化,但是其制度设置却前承国民党,后继抗日根据地。专员公署是省、自治区人民政府的派出机关,不是一级政府,但实践中却设有一级政府的工作机构,实际起着接近于一级政府的作用。改革开放以来,我国实行了“地市合并”的地方管理体制,专员公署为地级“市”所取代,但有的省份仍保留了专员公署这一制度设置。再如分区设置制度,区公所作为县、自治县人民政府的派出机构,直至20世纪80年代中期,很多省份推行“撤区并乡”以后,才逐渐成为历史。作为区公所下的乡甚至行政村,在50年代初期则是当时的基

① 游海华《重构与整合——1934—1937年赣南闽西社会重建研究》,经济日报出版社2008年版,第56页。

② 游海华《农村合作与金融“下乡”——1934—1937年赣闽边区农村经济复苏考察》,《近代史研究》2008年第1期;《南方三年游击战争时期赣闽边区民众政治生存状态考察》,《中共党史研究》2012年第7期;《苏区革命后赣闽边区地方公产处置研究》,《近代史研究》2013年第3期。

③ 黄志仁编著《中国新民主主义政治制度史》,厦门大学出版社1988年版,第44页;张皓《中国现代政治制度史》,北京师范大学出版社2004年版,第265—266页。

④ 翁有为《抗日根据地政权建设中的重要地方制度:行政督察专员制度》,《中共党史研究》2004年第2期。

⑤ 翁有为《政府法制化的艰难探索:新中国成立后专员区公署制度的推行及变化》,《中共党史研究》2007年第1期。

层行政组织;1954年以后,撤销了行政村建制,确立乡和民族乡作为农村基层行政区域;80年代以来,乡、镇成为我国的基层行政组织。^①又如今天的行政村(相当于民国时期保甲制度的“保”)虽然不是国家的正式行政组织,但是村干部“工资”都由国家或地方财政补贴,行政村所承担的清查户口、计划生育、农村治安、义务教育、集体经济发展等基层行政职能,与民国和平时期相比,无疑是大大增强了。^②县府裁局改科和省府合署办公更是自然而然继承,因为无论是之前的中国国民党,还是之后的中国共产党,其和平时期承担的都是同样的执政职能。只不过,与以前相比,共产党执政的政府职能大大加强了。

以上国共政治制度变革的历史,反映的是南京国民政府“剿匪”“反共”以来国家权力集权的趋势。此前的中国,国家权力展现的,是集权与分权的并进趋势,以及两者之间的互动与博弈。从中国政治制度变革的历史和趋势看,至少“秦皇汉武”以至明清,国家权力是集权的趋势,无论朝代如何更迭,中央集权的趋势一以贯之,行政权也是愈来愈加强。但是,鸦片战争以后,集权趋势戛然而止。随着大清帝国日益陷入半殖民地半封建社会的深渊,中央权威随之日遭侵蚀,行政权威也难以统摄“天下”。与之伴随的,一方面是“救亡图存”下对重塑国家(中央)权威的渴望和努力,另一面是地方自治和地方力量的日益崛起。进入20世纪的中国,在列强欺凌、军阀混战、民教冲突、土匪作乱、民智未开等背景下,集权与分权没有相辅相成、相得益彰,中国政治与社会呈现出相当程度的“失控”状态。

1927年南京政权的建立,似乎带来了新的希望。但是,延续着自治思维的地方政制设置,导致省府、县府和区署等仍存在组织不充实、权力不集中、头重脚轻、散漫自由等问题,因而各级地方政府,面对着苏维埃革命的挑战和冲击,或支离破碎土崩瓦解,或疲于奔命乏力回击。然而,反观世界各国的现代化,其国家权力的现代化却是一路高歌猛进。在欧洲,商业资本主义时代(17、18世纪)的现代国家,都“极力扩张政府职能,拥有并控制各类企业……由政府掌握经济大权被视为保障国家安全和征服别国不可缺少的手段”;19世纪,政府的作用虽在某些方面有所缩减,但“在两战期间和战后得到进一步发挥和扩展”。^③另有学者指出,强有力的中央政府和紧密的地方控制是现代化后起之秀(如日俄)的基本特征。^④虽然中国不同于欧洲,也有别于日俄,但是在向现代转型中各国面临的基本问题是一样的,各国政府职能转型的要求是一致的。作为现代中国象征的中华民国,随着现代化的全面开启,尤其是国家主权维护和民族独立的实际需要,重构国家和中央权威比以往任何时候都显得更为迫切。如何破解国家治理现代化的困局,对于南京新政权而言,无疑是一个必须加以妥善解决的问题。

面对着苏维埃革命的兴起,30年代初南京国民政府在地方的行政制度上所采取的系列制度创设和改革举措,正是借“剿匪”之机,应时代之需,重拾失去的国家(中央)权威,强化其对地方和社会的整合能力,并力图运用国家权力强力推进现代化的努力。这种努力,既是“剿匪”各省在特殊环境下的应急手段,也是初生的南京新政权对自身组织现代化创新要求的回应,顺应了近代中国政治现代化发展的逻辑。制度变革的结果,无疑“表现出一种偏离孙逸仙的地方自治概念,并向着更有力的官府控制体制发展的总趋向”,^⑤实际上奠定了此后中国地方行政制度变革的基调,在相当程度上改变了清末以来的地方自治趋势,使得民国后期的地方自治空有虚名:纵的方面,使得国家权力深

① 浦兴祖主编《当代中国政治制度》,复旦大学出版社1999年版,第177—178、193—194、197—199页。

② 游海华1990年代赣闽粤边区各县实地调查;2015年12月浙江省台州市黄岩区实地调查;2016年3月广东省江门市新会区电话调查。

③ 尼古拉斯·施普尔伯《国家职能的变迁:在工业化经济体和过渡性经济体中的私有化和福利改革》,杨俊峰等译,辽宁教育出版社2004年版,第221、254页。

④ 吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》,国家社会科学基金“比较现代化”课题组译,凤凰出版传媒股份有限公司、江苏人民出版社2010年版,第443、449页。

⑤ 费正清、费维恺编《剑桥中华民国史(1912—1949)》下卷,刘敬坤等译,中国社会科学出版社1994年版,第393页。

入乡村基层,加强了国家对乡村的渗透;^①横的方面,强化了各级地方政府的权力,加强了国家对社会的控制。换言之,南京国民政府对苏维埃革命的政治制度应对,改变了清末新政以来国家(中央)集权与地方分权齐头并进的趋势,最终以国家(中央)集权胜出而告终。当然,这种国家(中央)集权趋向在便于快速推进现代化、维护国家主权和实现民族独立的同时,也存在着窒息地方和社会主动性及灵活性的可能性。就国家治理的现代化而言,如何找到两者之间的动态平衡点,保持有效的张力,不仅是值得学界继续讨论的话题,也是现代政府面临的改革新课题和难题^②。

以上事实也从侧面反映,苏维埃革命只不过是近代“救亡图存”背景下政治现代化的关键关头,不经意间充当了历史不自觉的推手,“巧妙地”透过国民党和南京国民政府,从另一个层面形塑了近当代中国历史的走向。以上事实同样揭示,政治制度只是关于国家权力分配、组织、运行等的规范,有些政治制度是中国现代化尤其是政治现代化背景下的产物,具有稳定性和长期性的历史功用,尤其是地方行政制度,并非和阶级意识、政党性质等全然关联,也并非像政治宣传那样泾渭分明、非敌即友,完全可以为不同的阶级、政党所改造利用并发挥作用。

(本文系教育部人文社科课题“乡土历史资源与思想政治理论课教学研究——以《中国近现代史纲要》为例”(15JDSZK020)阶段性成果)

(责任编辑:林超超)

① 黄伟英的研究表明,在革命尘埃落定之后的“地归原主”中,国家权力的主导随处可见,对乡村社会的控制力显著加强。参见黄伟英《“地归原主”中的国家与乡村——土地革命后赣南社会状况分析》,《近代史研究》2013年第4期。

② 尼古拉斯指出,“关于国家的作用没有什么单一的、完全可预见的变革模式,这不仅在高度发达国家而且在俄罗斯及原共产主义国家都是如此。……我相信人们会继续对国家作用的重新界定进行努力和尝试”。尽管尼古拉斯主要是就国家的经济职能变迁而言,但在政治领域,同样是如此,中国也不例外。2005年,从河北省推进行政权力公开透明运行改革、给权力划定边界试点开始,各地政府相继晒出本地本部门的“权力清单”,中央政府同样如此。新世纪中国政府的“权力清单”公示,正是政府在国家与市场、社会方面进行行政权力边界界定的积极探索。分别参见尼古拉斯·施普尔伯《国家职能的变迁:在工业化经济体和过渡性经济体中的私有化和福利改革》,第223页;《河北行政权力公开透明运行改革引起各界关注》《人民日报》(海外版)2006年1月16日,第5版;瞿芑《权力清单:改革新起点》,《中国纪检监察报》2014年2月28日,第4版;张双《权力清单:划定政府职责边界》,《经济日报》2014年9月21日,第1版。

Wu Guangjian in the History of Studying Abroad in Modern China**ZOU Zhen – huan**

Wu Guangjian was a famous translator during the late Qing Dynasty and the Republic of China. He translated more than one hundred kinds of works such as western philosophy , history , ethics , religion and fiction in his life , and he was the pioneer of modern vernacular translation. His translation achievements were inseparable from his early years of study abroad education. From 1886 to 1890 he studied at the Greenwich Naval College in England and the University of London , he received specialized training in comparative naval knowledge and physics , and built his own world vision. After returning to China , he once served Nanyang Gongxue. Wu had effectively grasped the respective characteristics and interrelationships between the two cultures of China and the West. For the dialogue and communication between Chinese and Western cultures , he had contributed his own talents and rich and colorful life.

A Study on the Sino-French Negotiations on the Kwangchowan Leased Territory Delimitation from 1898 to 1899**GUO Kang – qiang**

The different comprehension between the Qing government and the French government on the geographical position of Kwangchowan were not realized before the exchange of Communications on April 9 and 10 in 1898 , and the Qing government did not make a limit on its responsive Communication. Since then , each government held its own opinion on the scope of the leased territory , which hindered the progress of negotiations. The French government ordered its soldiers to occupy more land but its delimitation plans were repeatedly rejected by the Qing government , then both governments made some compromises , but the divergences were difficult to be eliminated. At the last , the Qing court had to authorize the imperial envoy Su Yuanchun to sign The Convention Relative to the Concession of Kwang Chowan and accept another several clauses proposed by the French government.

The Southward Movement of the Parliament : Sun Yat-sen's Practice of Legal Principle in Establishing the Guangzhou Government in 1917**LI Xin – rong**

After Zhang Xun's Restoration , Duan Qirui refused to recover the Parliament. Sun Yat-sen took this opportunity to strive for the southward movement of Parliament and respect Li Yuanhong's presidency , which gained the dominant position on legal principle. It proceeded smoothly at first. Kuomintang successfully accessed to Guangdong and took it as constitutional protection base. To become the center position of constitutional protection , Sun convened the illegal Extraordinary Parliament and rushed to prepare to construct the Military Government. However , feeble regime and finite financial resources eventually caused Extraordinary Parliament to go and seek refuge with Kwangsi and Yunnan Clique. Now that the legal principle was defeated by political reality , and constitutional protection was still more in name than reality , it could not figure out the political dilemma of Southern and Northern China.

The Revolution of Marginal Man: Focusing on Sichuan's Jianguo Army**PAN Jian – hua**

Sun Yat-Sen continued crusading the northern regime when he returned to Guangzhou and rebuilt the Marshal House in the spring of 1923. Later , Sun launched the Northern Expedition again and appealed for the joint action northward by the forces of the Southwest. Hsiung Ko-wu's Sichuan Army , which was later named the Jianguo Army , joined Sun in this movement. As the Northern Expedition failed and Sun died in early 1925 , the Sichuan Army went south to Guangdong Province. However , Hsiung and other leading figures of the Sichuan Army was detained by the Guangzhou National Government under an accusation of treason and his army was eliminated. This history of Hsiung and his army shows the complexity of the marginal man in the revolution. On the other hand , it reflects the radical change of the pattern of the political behavior of the Guangzhou regime after Sun's death.

The Rise of Soviet Revolution and the Political System Response from the Nanjing Kuomintang Regime**YOU Hai – hua**

The Soviet Revolution led by the Communist Party of China was seen by the Kuomintang as a “major

threat” to its rule. In order to suppress the revolution , the Nanjing Kuomintang regime took a series of measures to create and reform the regional administrative system. The purpose was to improve the administrative efficiency against the CPC and the Red Army. Despite problems in its implementation , it had played an important role in eliminating the revolution and maintaining the Kuomintang rule. These measures set the tone to a certain extent for China’s regional administrative system reform thereafter , changed the trend of local autonomy since the late Qing Dynasty , and strengthened the national control over the country and the society , which was indeed the inevitable development of the state governance and the logic of China’s political modernization since modern times.

Study on the Autonomy of the Chinese Christian Youth Association——Taking the 1930 Special Investigation Event as the Center **YANG En – lu**

Mid and late 1920s was a time when China’s Young Men’s Christian Association took great strides towards autonomy. However , the Special Survey in 1930 infringed the autonomy right of China’s YMCA , which was strongly resisted by David Z. T. Yui , on behalf of the National Committee of Young Men’s Christian Association of China. At last , the North American Young Men’s Association was forced to compromise. With the support of a team of foreign secretaries , China began to take initiative in the negotiation with the North American Young Men’s Association , which marked a significant leap of the autonomy of China’s YMCA.

Local Experience and Central Policy : A Discussion on the Chinese Communist Party’s Decision of Launching the Campaign of Rectification in 1947 **XU Jin**

The campaign of rectification in 1947 fully absorbed the experience of the Jin-Cha-Ji and Jin-Sui Base Areas during the Anti-Japanese War. Specifically , Jin-Sui’s experience in rectifying local cadres could largely affect and prompt the Central Government to decide to carry out the rectification of cadre construction. In the initial stage of the trial , the local cadres of the Jin-Cha-Ji Liberated Areas also provided feedback to the Central Government on their previous experience and understanding. In short , the CCP’s policy on cadre rectification could fully consider local experience , and take its essence and discard its dregs. It was also through the campaign of rectification of CCP’s cadres that the central and local organizations had more unimpeded communication , and their administrative systems operated more efficiently.

Anecdotes in Official History and Their Relations to Fiction **WANG Qing – hua**

When writing , the authors of Official History were historiographically and literarily open to anecdotes from xiaoshuo (literally , minor talking) , or the very conventional Chinese fiction. Historiographically , these anecdotes must be in conformity with the most basic scholarly and moral criteria reigning over the creation of historical work. At the same time , the anecdotes as literary derivatives must be conducive to the reconstruction of the true life of a historical figures.

An Alternative Interpretation of the History of Shanghai Opening——Centering on *Shanghai Considered Socially* **Gao Jun**

In 1870 , H. Lang , a native of Scotland , who lived in Shanghai , wrote a long lecture , *Shanghai Considered Socially* , at the invitation of the Shanghai expatriates group , to commemorate the Shanghai port 30th anniversary. The manuscript describes in detail the major events and key figures before and after the opening of the port in Shanghai. From a number of perspectives , it reveals the metabolism of the modern Shanghai society , such as the Qingpu missionary case , the Anglo American concession merger , the Small-Sword Society uprising , the crossing of the road and the expansion of the French concession. The book is informative , with a clear framework and a detailed analysis. It has a high historical value for the study of Shanghai history and the history of Jiangnan.

(池 桢、徐锋华 译)