

# 20世纪30年代中前期 南京国民政府对地方自治政策的调整

曹成建

(四川师范大学 历史系, 四川 成都 610068)

**摘要:**针对20年代末30年代初全面推行地方自治出现的弊病,南京国民政府于30年代中前期相应地对地方自治进程作了富有弹性的规定,将保甲制度纳入地方自治之中并大力推行县政改革。保甲纳于自治,国民政府似乎从事实上避免了在基层推行两套政治制度的矛盾冲突,在形式上又给传统的旨在加强基层社会控制的保甲制度披上民主自治的外衣,看似一种完美的制度创新,实则使地方自治开始实行初期的一些民主自治思想遭到极大损害,更加败坏了自治名声。由于民众对推行保甲出于被动而非主动,以从上而下的保甲制度来培植从下到上的地方自治不仅未能走出“以官治求自治”的老路,反而越走越远。同时,保甲本身也无多大成效。

**关键词:**20世纪30年代中前期;南京国民政府;地方自治政策调整;保甲制度

**中图分类号:**D693.62 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2003)05-0108-09

南京国民政府在20世纪20年代末30年代初制定颁布了一系列自治法令法规,在全国全面推行地方自治。至1934年底,自治分年进行程序表中所列自治完成期限已过,但自治成绩却极差<sup>①</sup>。尽管如此,当时热心自治者并没有丧失对地方自治的信心,他们仍旧坚信地方自治是救国救民的不二法门。1934年仲冬,徐恩曾在为冷俊人的《地方自治述要》作序时讲道:“盖人民不能自治即无从参预国政,遑足以言民权之发展?人民非有充分自治能力何足以安定秩序,致力兴复而乐享其民生……必先励行自治及能巩固国家已为最显著之共信事实矣,是以中央督促于上,各地筹行于下,地方自治之为救国根源,已成公认。”[1](1页)

当时众多自治拥护者依然强调地方自治的重要

作用。他们指出:“我们今后不谈民主政治则已,否则,我们要坚决的确信,推行地方自治便是建设民主政治的工作起点。”[1](196页)也即是说,地方自治是“建立民主政治的下层基础”。此外,他们认为地方自治还具有如下作用,即“增加地方的行政效率”、“排除地方的贪官污吏”、“避免政治上的独断与割据”[1](13—15页),因而地方自治必须坚决地继续推行下去。

当政者对此深表认同。1935年12月22日,国民党第五次全国代表大会宣言,在要求召开国民大会及制作宪典的同时,要求“必须修明内政,遵依建国大纲之规定,加紧督促地方自治之早日完成,培植民权健实之基础”[2](170页)。该次大会还专门通过了《切实推行地方自治以完成训政工作案》,重新

收稿日期:2002-09-09

基金项目:本文系作者独立承担的四川省哲学社会科学“十五”规划项目“民国时期四川的地方自治与县政改革研究”和四川省教育厅规划项目“民国时期四川的基层社会控制与社会变迁”的阶段性成果之一。

作者简介:曹成建(1969—),男,四川省彭州市人,四川师范大学历史系副教授,历史学博士。

要求“全国各地地方自治限期迅速完成”[3](172—175页)。可见,在地方自治推行数年、成效不佳的状况下,国民政府及热心地方自治者依然乐此不疲,勉力推行。

国民政府在继续推行地方自治的同时,总结了以往地方自治成绩不佳的原因,并据此相应地对地方自治政策作了调整,主要表现为如下几个方面。

### 一 对自治政策自身的调整

明确地将自治分为循序渐进的三个时期,对其进程不作硬性规定,使其因时因地富有弹性。

早在1931年11月9日,内政部长刘尚清给行政院呈文中就提出了改进地方自治的意见,首先指出原有地方自治的时间安排以及其他统一规定存在问题。“自二中全会决定训政时期以来全国各省均应自十九年(1930)起至二四年(1935)止将自治一律完成,……飭各省同时并进,初无活动余地,以至江西、湖南正剿‘共匪’<sup>②</sup>之省份与宁夏、青海尚待开发之省份遂不得不与江浙等省并驾齐驱,勉强举办,究其结果,转以病民”。进而提出改进办法,“倘能将二中全会原定训政期限改为中央认某省入于训政时期即定某省从何时起算,以六年为限,以符事实则自治易办而宪政可期矣!……‘县自治组织法’、‘乡镇自治施行法’等条文甚多,过于固定,各省情形不一,难以共同适用,不如择要制定条文,举其大纲,示以准则,使各省于一定标准之内尚有伸缩余地,则无论何省均可推行无阻矣”[4]。这种意见得到了国民党中央的认可,后来在制定地方自治改进原则时得以贯彻。

1934年1月,内政部长黄绍竑主持制订了“改进地方自治原则五项”。内政部所拟改进地方自治原则系“遵照总理遗教及参酌世界各国地方自治制度暨我国近年来实行地方自治之实际情形而拟订,其中对于现行自治制度及程序,多有重大之改变”[5]。1934年2月21日,国民党中央政治会议通过了“改进地方自治原则”案。3月3日,国民政府主席林森、行政院长汪兆铭、立法院长孙科、内政部长黄绍竑联名签署了国民政府训令(字第125号),“相应函请政府查找办理”[6]。4月,由内政部奉行行政院令公布。该案将地方自治的进行分为三期。一是“扶植自治时期”。在该时期,县市长依法由政府任命;设县市参议会,得由县市长聘任一部分专家为议员<sup>③</sup>;乡镇村长等,由各乡镇村人民选举三人,

由县市长择一人委任。二是“自治开始时期”。在该时期,县市长依法由政府任命;县市议会由人民选举;乡镇村长等由人民选举。三是“自治完成时期”。在该时期,县市长民选;县市议会民选;乡镇村长等民选;人民开始实行罢免创制复决各权[7](168页)。

对以上三个时期,国民政府并没有作严格的时间限制。并且“以上三期之进行程序,由各省市市政府决定,报经内政部核准备案”[7](169页),而并非由中央政府来统一操办。对此,该决议案还进一步作了说明:“推行自治,应因时因地而有不同,中央只宜作大体及富有弹性之规定,在各县及隶属省政府之市,由省府分别拟定程式,咨请内政部核准行之。在各直属市,由内政部分别拟定程式,呈请行政院核准行之。”[7](169页)

原则作了改变,一系列自治法规也要相应有所变动,因而内政部随即又制定“改进地方自治原则要点之解释”,送呈行政院,并要求其催促立法院尽快完善自治法规,“至该项原则办法已公布施行,现行之自治法规多不适用,应请咨催立法院迅予改订现行自治法规,及早公布以便施行而免分歧”[8]。1936年,国民党中央政治会议通过了《厘订地方自治法规原则》。该原则的第二条规定:“视地方环境之需要,分别订定自治施行之程序。”第六条规定:“完成自治之期限,就酌量各地情形,变通办理,不必强行划一。”[9](169—170页)

国民政府对地方自治政策自身的调整,主要是使自治政策更富弹性。这样可能引起的结果不外乎两方面,一是便于地方根据自身实际情况,采取灵活的措施,更有利于自治事务的推行;二是由于取消了过去严格时间限制并给地方以相当的宽松余地,在实施地方自治的条件并没有根本好转的情况下,可能加剧地方因循敷衍的作风,一般性的自治事务更不容易推行。这两种截然不同的结果,取决于地方自治推行者的实践态度。

此外,针对20年代末30年代初推行的地方自治缺乏因地制宜规划指导的弊病,1935年12月国民党第五次全国代表大会决定由中央党部成立一“地方自治计划委员会”,为全国地方自治设计及考查机关,得随时派员分赴各推行自治区域视察指导;“各省市设一地方自治分会,由各该党政当局会同组织,秉承中央地方自治计划委员会之指导,负当地

地方自治设计考查之责”。针对以往缺乏自治人才且国民党各级党部党员指导、参与不力的弊病,当局要求“由中央党部于两月内筹设一地方自治学院,为培养自治人才机关”。同时,“确定推行地方自治为各省市党部主要工作,其对党员之训练,党员工作之考核,均须以地方自治为主要项目,对于民众运动,也须以领导完成自治组织及发展自治事业为依归”。针对以往自治经费不能确定且筹措困难的状况,当局要求,“地方自治经费,应分别按照当地财政状况,除由县税项下划拨专款外,并应由省政府就省税收入项下,酌量补助,务以不虞亏乏为原则,其已划拨为地方自治之税收,无论属县有或省有,概不得挪用,以保障自治经费之独立”[3](172—175页)。

尽管,30年代中期国民政府对地方自治政策自身的调整没有能满足民众的根本经济需要,但在其识力所及政权允许的范围内,坚持推行地方自治,改进民生,稳固地方,当不能简单地以“虚假”、“欺骗”论断。

## 二 将保甲制度纳于地方自治制度之中

国民政府明确地将保甲制度纳入到地方自治制度之中,作为地方基层政治制度的新的主要内容。

### (一)保甲纳于自治之中的原因及过程

早在1928年5月,蒋介石就要求推行保甲制度。后“以国内匪患猖獗,复受外敌侵袭,蒋委员长总领师干,为根除匪患起见,乃复于二十年(1931)首先倡行保甲于赣,二十一年(1932)相继推行于豫、鄂、皖等省,渐著成效,以后二十三年(1934)中央令各省市一律举办保甲,乃渐次普遍的推行于全国”[10](294页)。到抗战前夕,“现在我国保甲制度的实施,已遍及十六省市(苏、浙、皖、赣、豫、陕、甘、绥、青、宁、鄂、湘、闽、冀等十四省及京、平两市),且将逐渐推行其他各地”[10](344页)。

30年代初,还在全面推行地方自治时,国民党中央常务会议就决定了保甲运动为下层工作纲领之一。其原因在于地方自治成效不佳,尤其在维持地方社会秩序方面(即所谓的“自卫”方面)作用十分有限。“查地方组织,不但为组织训练民众之机构,亦为推行政令之基本工具,关系异常重大,现行之地方自治制度,自民国十八年(1929)以来,成绩终未大著,此虽与整个环境有关,而制度本身要亦不无可商之点,例如组织之层级过多也,法令之规定也繁也,而最要者则为自卫力量之薄弱,盖附丽于自治之

保卫团,普遍编组,数额甚多,而有团无练,几同虚设,平时固不能发挥其效能而应变乃更敢乎不足,前豫鄂皖三省剿匪总司令部有鉴于此,乃于21年(1932)8月制定保甲制度,以代替自治组织”[11];“现在剿匪区域以内各属地方救死扶伤之不暇,尚何暇高谈自治”[12]。

他们认为中国传统的保甲制度具有其它制度所不可替代的意义和作用。“保甲的简单意义,是把一地方的住民,加以合法的组织,编成牌甲,再抽丁编团,施以训练,使能捍卫地方。一面从事户口的清查,人事的登记,令游惰者无所容,奔之者无所匿,正本清源,杜绝奸宄”[13](1—2页)。关于保甲运动的效用,有人认为,它可以“充实人类生存的需要”,“发扬精诚互助的精神”,“绥靖地方的灾害”,“树立征兵制度的基础”,还可以“促进地方自治的实施”等等[13](3页)。总其大意,即是说保甲的组织便是人民自己保卫自己,可以弥补政府维持秩序的能力的不足,可以减少人为的灾害,如战争、赤匪、盗贼等。他们认为,“年来各地赤匪盗贼之所以如此猖獗,而不能根本肃清,最大的原因,便是地方的组织和武力太不健全,只依靠军队来兜剿。殊不知军队的任务,是在国防,调动不时,不能够常年的驻在一地担任剿匪的工作,所以兵来匪去,兵去匪来,终不能收绥靖的成效……要想根本铲除,那只有地方人民有了充分的自卫的能力才行”[13](5页)。

另外,他们还认识到如果既要节省军费又要提高军队素质,非实行征兵的制度不可。“保甲实行,虽然不就是征兵的实行,而保甲制度的精神,确实与征兵制度的精神相吻合”[13](7页)。因为国民政府颁布的“县保卫团法”所体现的兵民合一的办法,能使人人由实行保甲而受到军事的训练,虽其目的在捍卫地方,不在国防。然而,人人既已有勇知方,一旦国家有事,只须国家颁布一道命令,便可多数动员,及军事结束,仍散归故里,各执其业,“故谓保甲为实施征兵的初步,不是无据”[13](10页)。

由于确信保甲制度在稳固地方统治秩序中具有独特作用,国民政府最初将其运用于所谓的剿匪区,并进而扩展到其它省市,再加上最初全面推行地方自治的成效甚微,因而在许多地方大有保甲取代自治之势。“盖以赣、豫、鄂、皖、闽等省,当时皆为剿匪区,剿匪总司令部感觉到环境困难,地方自治不易推行,故决定先创行保甲,偏重自卫工作,各该省推

行保甲后,地方自治工作,即告停顿,而自治组织也复不存在”[10](298页)。这也可以看出,在地方自治和保甲制度推行之初,并未将两者融为一体。20年代末30年代初,将保甲与地方自治联系得较为密切的一种观点认为,保甲可以“促进地方自治的实施”。其具体内容包括,一是保甲能为地方自治创造良好的外部环境。该观点认为国民党实行训政最重要的工作,是建设地方自治,树立民权基础。然而在当时军事初告结束,社会秩序没有完全恢复,土匪到处乘机骚扰,共产党武装星火燎原的情况下,要想达此目的,“则当首先抚绥社会,消除伏莽,以为进行建设之基本,而保甲运动实为抚绥社会,消除伏莽的唯一办法”[13](8页)。从这种意义上讲,他们认为保甲运动“可以说是实行地方自治的推进机”[13](8页)。此外,该观点还认为,“象办理警卫,清查人口等是保甲运动的本质,也就是地方自治的基本工作”[13](8页)。尽管该观点将保甲与自治如此密切地联系在一起,但此时还没有明确地将保甲容纳于自治之中。

随着保甲制度的逐步推广,在一些“非剿匪区”,如苏、浙、湘等省所推行的保甲组织则与原有的自治组织相衔接,仍留着区乡或镇两级的自治组织,只不过将其下的闾邻两级取消,代以保甲两级,兼顾自治与保甲,使其同时并进,可以说是纳保甲于自治组织之中[10](298页)。

这样,在30年代中期,在全国基层政治制度建设,并行着两种制度,一为停办自治,专办保甲,一为自治与保甲兼办。对于这两套制度,应如何取舍,在当时引起了激烈的讨论,关于保甲与地方自治,行政院提出了如下一个问题,要求具有实践经验的县长们讨论答述,即“查现在各省有专办保甲,停办自治者,有自治保甲兼办者,两种制度,意义究有不同,就目前情形论,何者得适,而保甲之办理,如何始能与自治互为表里,发挥所长”[10](附录,503页)。讨论的结果表明“纳保甲于自治之中”的办法似乎无论在形式与实质上或在理论与事实上,都较单纯的保甲制度妥善。这一结果在一定程度上影响了国民政府上层各部门就此问题的争论。“立法院亦感觉如欲解决自治问题,对于自卫问题不能不同时顾及”[11]。该院于1935年夏天派委员黄右昌、朱和中等赶赴赣、鄂等省实地调查,结果认为“应于自治法之外另定保甲法,以代替县保卫团法为自卫组织

之基础”[11]。该院还于同年9月着手起草保甲法,并于12月完成了草案,提交各部委征求意见。内政部认为此举不妥,“查立法院之根本主张,在于自治系统之外,别立自卫系统,虽规定人员可以兼任,以求联系,但同时有两个对立系统存在,则属无疑,此种办法,恰如过去自治与保卫团之关系,就经验所得,最易发生运用不灵,有名无实之弊,况地方人力财力,原只有限,集中力量,尤恐不足,组织分力,自非上策”[11]。内政部综合了各方面的意见,提出了三条建议,其核心内容即为“确定保甲为自治组织中之编制,纳入自治中代替闾邻,合自治保甲为一体,以利施行”[11]。这得到了包括立法院在内的大多数委员的认同并最终得到了国民党中央及政府的采纳。1936年,国民党中央政治会议通过了《厘订地方自治法规原则》,其中第一条就明确规定:“容纳保甲于自治组织之中,乡镇内之编制为保甲。”[9](169页)1936年9月,国民政府立法院通过了《修正县自治法》,其中第三条规定:“县以下为乡镇,乡镇内之编制为保甲,十户为甲,十甲为保,十保以上为乡镇……。”1936年9月,立法院修正通过的《保甲条例》第三条规定:“保甲以户为单位,其编制依县自治法第三条之规定。”由此可见,地方自治区域,县以下仅为乡镇一级,将区一级取消,组织层次,已化繁为简,而过去乡镇下之闾邻编制,即改为保甲的编制。换言之,就是“容纳保甲于自治组织之中”。

“自治制度为体,保甲制度为用,以由上而下的保甲行政培植由下而上的自治组织”,这可以说是30年代中期地方自治政策调整的一个最显著特征。这种复合制度不仅影响了旧有的保甲制度,也在很大程度上使地方自治与最初所推行的自治有了明显的差异。

## (二)保甲对自治的影响

保甲容纳于自治之中,使原本在地方自治开始实行法、建国大纲以及一系列自治法令法规中所包含的一些民主自治思想遭到了极大的损害。国民政府最初创办保甲,根本就不是出于推行自治自身的需要,而是为了从上到下地监控民众,稳固地方的统治秩序,其最初运用于所谓的“剿匪区”就是证明。1934年2月,蒋介石曾明确讲:“现在在各地办团练保甲的,最后的目的,也就是要使民众共同一致。”[14](32页)1936年5月,他又讲:“保甲及壮丁训

练——这两件事是组织民众训练民众,以保持地方长治久安的基本制度”,“必须采用连坐法之精神,进一步严格规定并实行连带责任制度”[15](44页)。蒋介石在这里所说的“连坐法之精神”、“连带责任制度”,即是办理联保连坐切结,它是保甲制度的一项重要特征,其与地方自治精神的初衷大相径庭。

保甲制度是具有纵横兼备的机构,就是说不单在行政上有纵的组织系统的层层相管,并且在保甲的各分子间尚有横的相互责任的节节相制,这种横的机构就是联保连坐切结办法。其办法是各户户长应联合甲内其他各户户长,至少五人,共具联保连坐切结,声明结内各户,互相劝勉监视,“不为匪,不通匪,不纵匪”,如有违犯,其他各户应负随时劝诫监视或密报之责。倘若徇情隐匿,除当事人应依法治罪外,其余各户亦均须连坐治罪。这种连坐株连之法,是我国历代封建王朝用以监控民众的办法。日本吞并朝鲜以后,深恐当地人民有意外的举动,即以连坐办法来钳制人民的行动,以遂其统制异族的目的,可见这种制度与人民享有充分自由,“自己管理自己的事”的自治制度是风马牛不相及的。而且该项制度与当时国民政府所颁行的民刑法所采用的“个人责任主义”(即一人犯法,只本人负责)是相冲突的。当时一些拥护该项政策的人对此加以说明:“然政府之所以行此制度者,原为适应现时纷乱社会之需要,用以防制奸匪。我们应认清此联保连坐是处理纷乱社会的一种权变办法,一种弭乱手段,决不可视为经常,且执行之时,其范围应有适当的限制,决不可漫无归宿。盖检举之项目愈繁,则失察之事件愈多,而应科罪之人亦愈众,则人民时有连坐之危,政府亦不胜其烦扰,结果恐利未著而害已烈也。”[10](311—312页)可见,支持该项政策之人也强调这是一时的权宜之策,并对其运用方式持谨慎态度。

保甲作为一种古老的地方基层社会控制制度,受到专制统治者们的青睐,而民众对其的印象一直不太好,保甲纳于自治之中,使原本就不太好的“自治”名声,更加受到了影响。

布雨先生于1935年左右所写的《推行保甲实际问题之探讨》一文中曾谈到,北宋王安石之保甲政策其目的在于法周礼乡遂之制,而寓兵于农,老百姓都不满意,因而失败。“现在所采行之保甲政策,

其制度虽与宋制相似,而目的则在于自治,与王安石所创行者大异。然人民之无智识者,大都易于误解壮丁队之编组,即所谓‘三丁抽’之办法,即稍具识智者,亦往往误解保甲为寓兵于农之遗制,此实为重大之障碍”[16](128页)。程方先生在30年代中期谈到保甲运用中“人”的问题时曾讲道,保甲干部人员,是联系政府与民众的桥梁,居于实际负责的领导地位,绝非从前的地保总甲所可比拟。“然而洁身自好或稍具德望才干之士,每多囿于传统的旧观念,鄙薄保甲长而不为,而一般民众更亦以对待地保总甲的态度对待保甲长,误认保甲长就是征役承差的头目,例如派差催税,都是民众怕见之事,故民众对于以前地保总甲多望而畏之,鄂省民间至今尚有‘保甲长,脑袋痒’之谚,尽管怎样提高保甲干部人选的标准,而任之者仍多属庸懦莠杂之辈”[10](327—328页)。以上两先生所讲,足以说明当时一般民众对于保甲及一般保甲干部的态度。不过,两先生都认为一般民众对新办的保甲有所误会,是不应该的,当时所办的保甲是为进一步完成地方自治,故而与以往完全不同。其实,一般民众并没有完全误会当时所兴办的保甲的实际效用。国民党最初用于“剿匪”的保甲制度确实起着编组壮丁队,寓兵于农,纠察异端,维持地方统治秩序,以及征役纳税等作用。所不同者,是在30年代中期,被冠以自治之名,兼办以往的一些自治事务而已。

以从上而下的保甲制度来培植从下到上的地方自治不仅未能走出“以官治求自治”的老路,反而越走越远。

20年代末30年代初,国民政府所制定颁布的法令法规,大多明确规定,乡镇长副以及闾邻长都由民众民主推选。但在实践中往往被地方官员及豪绅左右,民选的精神未能彻底贯彻,官治、绅治的色彩很浓。当时许多有识之士,包括国民政府中的一些高层官员在总结最初推行地方自治失败的根本原因时都认识到了要发动民众,以“民治求自治”而不应“以官治求自治”。但国民政府逐步推广的保甲制度以及随即采取的将保甲纳于自治之中的制度,在有关保甲长的推选办法中,非但没有贯彻“以民治求自治”的思想,反而确立了由少数人推举或由官员指派的制度,并要求由政府对其实施训练、考察、监管。1935年7月19日国民政府军事委员会委员长行营颁布的《修正剿匪区内各县编组保甲户

口条例》第15、17条以及《保甲条例》第4条都规定,现时各省对于甲长均由本甲内各户户长推举,保长由本保内各甲甲长推举。“甲长之推定或变更,由甲内户长,联名报告于保长,保长之推定或变更,由保内甲长联名报告于区长,甲长由区长加给委任,呈报县政府备案,保长由区长呈报县政府加给委任,并由县政府呈报省政府,及该管行政督察专员公署备案”[17](615页)。1936年5月,蒋介石曾专门强调:“尤其对于保甲长之人选应慎重选择,委任之后,须随时考察,加以黜陟。更要随时注意训练,使能不断进步。”[15](46页)他们采取这种指派办法而不采用民选制度的理由是“在县自治没有完成前,由公民推选不无困难”,“保甲长由人民推选,往往发生土豪劣绅操纵之弊”[10](附录,504页)。实际上,正是没有从最基层从事真正民选的实践,县自治才难以完成,正是因为没有真正切实贯彻民选精神,才导致土豪劣绅勾结地方官员及其他恶势力,形成操纵之弊。国民政府始终走不出以官治求自治的歧途,最根本的原因在于他们缺乏彻底动员民众的政治经济纲领。

30年代前期,一些地区停办自治,专办保甲,原有自治经费被挪用以作保甲经费。后来又将保甲纳于自治之中,这样原有自治经费便名正言顺地用以办理保甲事务,因而原来意义上的许多地方自治事务更难以有效办理。

国民政府制定的《保甲经费收支暂行规程》对保甲经费的来源、用途、开支限度、报销及层次审核办法等都作了详细规定。其中关于经费之来源,规定为:“原有地方公款或公产收益,保内殷实绅商特别捐助。如无上项收入,或不足额定数时,得就住户中有力担负者分别征收,以收足额定数为限,但每户每月至多不得超过一角。”该规程所规定的保甲经费的来源,大多是原来自治经费的来源,只不过在这里没有明讲。1936年4月,县政讨论会上,县长们在答述行政院关于保甲经费的来源问题时,就明确建议:“移原有自治经费”[10](附录,504页)。当时一些县政研究专家也认为:“有其他自治经费等项可以拨补,此保甲经费实无何种困难也。”[18](604、611页)正是基于这种认识,他们才能一度停办自治,专办保甲。保甲的产生与推广正是因为原有的地方自治不能满足国民政府偏重“自卫”的政策需要。后来,尽管国民政府将保甲纳于自治之中,但两者之

间的差异,尤其是保甲对自治的消极影响却是显而易见的。“孙逸仙自底层向上的政治发展模式,不乏响亮的平民主义的论调和‘自治’的指示,确实产生过一些有创见的计划,本可以引导民众更多地参与地方政治。然而,南京政权在30年代修改这些计划的做法,意味着那些原应是‘自治’载体的单位变成了使官僚政治更深地渗透进地方社会的单位”[19](408页)。

### (三)保甲推行的成效及检讨

保甲制度推行的实效,当时有确实的统计可考者,也唯有江苏一省。据30年代中期出版的《中国县政概论》所列的资料来看,当时江苏省各县推行保甲的实绩,可分为消极的自卫与积极的建设两方面。第一,关于自卫方面者,统计设置守望所共1157所,建筑碉堡共3931座,编组巡逻队共5592队,成立检查船只办公处共1397处。各县保甲户长协助查缉匪案共2187起,获匪2340名。第二,关于建设方面者,有筑路、浚河、造林合作等诸种事业。统计关于筑路者,征工人数共349768人,疏浚土方共75884628方,其中导淮工程,尚不在内。沿淮各县运用保甲支配工役,人数最多之时,曾至23万,现已完成土方达5000万方以上。关于造林者,共植树6830689株。关于合作社者,共增设2541处。此外,如运用保甲以查禁烟毒,协办土地呈报,强迫识字教育,亦有一定的成绩。至于其他方面,如风俗方面,关于斗殴、缠足、赌博等不良习俗,因保甲规约列为禁条,遂以改善;在司法方面,如息论息争,保甲公断等,都因保甲规约与切结的工作关系,得以减少民刑案件之繁累;在人事方面,如意志的团结,如同情心的激发等,都因举办联保连坐切结,竟能不念旧恶,不修旧怨,复归于好[10](334—335页)。以上有关江苏省推行保甲的具体统计数据,是根据层层上报而来,其中浮夸敷衍的成份很重,并不可全信。但通过以上的统计,我们至少可以看出如下两点,一是当时所办保甲事务(关于建设方面者)已经包括了诸多地方自治事务,这些事务再加上有关自卫方面的工役事务,在当时是异常繁重的,民众之不堪负累,于此可见一斑。二是保甲制度在维护国民政府的基层统治秩序方面已经发挥了一定作用。

其实,直到抗战前夕,国民政府推行保甲的成效在总体上讲是很不理想的。1935年9月,蒋介石曾公开讲:“现在只有各剿匪省区采行保甲制度,实行

清查户口,但因一般行政人员办事仍旧不免敷衍塞责,很少是办得实在收到实效的。”[20](8页)1936年5月,他又讲:“现在各地对这两件事(指办保甲及壮丁训练)……一般的弊病,还是不实在,可以说十之七八都是有名无实。原因在于‘重量不重质’。”[15](44、46页)蒋介石所言,基本道出了当时推行保甲的实际状况。后来,国民政府将保甲纳于自治之中,但其最初效果同样不佳,“自治与保甲虽号称兼筹并顾,实则组织重复,精力分散,牵掣极大,阻碍极多,经费又极困难,两项兼办,结果一无所成”[21](349页)。为什么会出现如此状况呢?我们可以从如下几方面来看。

首先,从保甲的编组上来看,存在着严重的不实情形。当时编组保甲,一是根据各该地区过去办自治的闾邻编制,一是根据户口册来编制。根据前者来编制保甲,由于原有自治大多徒有其名,并且时过境迁,难免户口异动,因而很少办得确实。以浙江省为例,“浙省过去办理之自治,仅徒有其名,而且浙省的闾邻,大都系二十一年(1932)所编,迄今户口必定有相当之变动,闾邻亦决难正确,倘浙省确系根据以前自治闾邻而作保甲编组之张本,则其现实的情形,决不能认为正确。各省情形大致恐与浙江省相同”[16](123页)。根据户口册来编制保甲,更是只作书面报告,不作实际编制。“现在各省竟有不少县份对于编组保甲工作,为图敷衍偷懒,按照原有户口册,以十户为甲之数,填写在几张报告内,即作为保甲已成立而可以对上欺瞒之巧妙方法,那样的保甲,那里会有成效”[16](123页)。这也可以佐证各地所报保甲成绩之不可全信的观点。

其次,民众对于推行保甲是出于被动而非积极主动。办理保甲并非民众维护自身利益的需要,被严密地以连坐责任制的方式控制起来并非民众所真心愿意的,不仅一般民众不愿意被严密地控制在保甲之中承受沉重的兵役、劳役、赋税以及杂派等负担,就连地方有识之士最初也大多不愿充当保长、甲长,其原因就在于保甲自治权利小而官派职责重。“大凡一省的应兴应革事宜,都是责令县政府办理,而县政府又多转飭保甲机关办理,政令纷繁,督责苛细,心里既感烦扰之苦,动作又有顾此失彼之嫌,其影响所及,势必虚文掩饰或借端规避,即使真要想从好处去做,亦是力与愿违。所以各地保甲干部人员有因此而请辞者,请辞不得,便只好虚应故事,敷衍

塞责”[10](327—328页);“编组保甲,首先所遭之困难为人事问题,保甲长任务繁重,各省大都无一定之任期,人民畏于担任,致临时推诿;强之担任,则不做事,希图另行改推;保甲长任务繁重,素为地方信任之年长者,则不克胜任,而青年有为者,又不为地方所信任”[16](126页)。这样,“尽管怎样提高保甲干部人选的标准,而任之者仍多属庸懦莠杂之辈”[10](327—328页)。保甲推行者缺乏内在积极性,保甲成效不佳便是显而易见的。

第三,保甲经费的征集,实际加重了民众的负担,直接引起了民众的不满,阻碍了保甲事务的推行。

上文谈到,关于保甲经费之来源,国民政府制定的《保甲经费收支暂行规程》规定为:“原有地方公款或公产收益,保内殷实绅商特别捐助。如无上项收入,或不足额定数时,得就住户中有力担负者分别征收,以收足额定数为限,但每户每月至多不得超过一角。”该规定实际确认了限额征收原则。因为公款、公产收益很有限,绅商之捐助更不可靠,故主要靠征收,立法者为了防止漫无标准的摊派,故加以限额。但实际实施的结果,由于保甲事务繁重(从江苏省所办的保甲事务就可看出)需费甚巨,限额根本不起作用,地方无限制随意征收的状况异常严重,“闾里骚然”。不得已,行政院于1936年10月,为体恤民情,严禁浮收保甲经费,重申前项规定,通飭各省政府遵照切实监督办理,再不得有法外需索情弊,以免民怨沸腾,影响阻碍保甲事务的推行。该项重申令也从反面证明,当时浮收滥征保甲经费情况异常严重。

国民政府行政院的重申令并不能从根本上解决“以无薪给的保甲长,而予以摊派之权,强征勒索,自所难免”[10](330页)的情况。于是,1937年9月,立法院修正通过的《保甲条例》规定:“保甲经费,应列入县预算,由县政府拨给。”该条例实际规定不责予保甲长以“筹集征收”的职务,这即是废除民间摊派,改由县政府统筹的办法。这次改进从反面也证明前此推行的保甲经费征收给民众造成的痛苦。

保甲制度推行成效不佳的原因还在于该种制度一直没能得到社会各界的广泛认同。共产党及其他革命群众称其为封建法西斯的专制统治制度而加以坚决反对。此外,还有来自社会各界的其他怀疑与

反对意见。有人认为保甲制度仅为纯粹自卫组织者;有人认为保甲制度仅为民智低落社会所需要者;还有人认为保甲制度仅适宜乡村而不适宜于城市者,此皆属于怀疑态度。另外,还有诸多反对意见,如:有人认为保甲组织依法组成若干地区单位,足以形成部落状态,有碍国家统一的进行;有人认为由各保各甲自行保卫,足以减低政府效能,有碍国家行政进化[10](337页)。诸如此类,不一而足。

怀疑与反对者众多,必然影响保甲制度的推行,故而当时有人强调,在推行该制度时“罚则宜行”,“各省对于保甲办理之初,应切实执行罚则,不加宽贷,则人民有所顾虑,不敢不遵令以行矣”[16](133页)。事实证明,严刑峻法的威慑力量是有限的,它更不能从根本上改变民众对保甲制度的看法。国民政府为了从理论上改变民众对保甲的印象,从实际

上使地方基层政治制度得以划一,后来将保甲纳于自治之中,但其结果却是保甲官治的色彩浓而自治民治的色彩淡。以至1936年4月在行政院县政讨论会上,各县长提出保甲纳于自治之中,“民选精神似应维持”等建议[10](附录,504页)。尤其在抗战全面爆发以后,众多县政改革者强烈要求在保甲制度中确立起各级民意机构,充分体现自治精神,从而在全国许多地方开始了新的地方自治改革<sup>④</sup>。

国民政府在20世纪30年代中前期对地方自治政策的调整,除了表现在对自治政策本身作了富有弹性的规定,并将保甲纳于自治之中,以自治之名行保甲之实外,还表现在大力推行县政改革,强调县区级的行政效能,减弱其自治功能。关于此点,论者将另文详析。

#### 注释:

- ①参见《20世纪20至40年代国统区地方自治与县政改革考察研究》,四川大学博士学位论文,2000年3月;《20世纪20年代末30年代前期南京国民政府的地方自治政策及其实施成效》,《四川师范大学学报》(社科版)2003年第1期。
- ②对中国共产党领导的革命武装的污蔑,下文所引国民政府有关言论中多有类似词语,读者自明,恕不再一一注明。
- ③此条有所删减,原定改进原则为“设县市参议会,得由县市长聘任一部分专家为议员,任筹备自治及执行之责”,后来内政部长黄绍竑和政务次长甘乃光署名建议删去“任筹备自治及执行之责”,原因为“恐将引起县市政府及议会间无穷纠纷”(《改进地方自治审查结果》,中国第二历史档案馆藏档案,全宗号2,案卷号934)。可见,国民政府对于地方自治政策的制定及修改十分慎重。
- ④参见拙文《20世纪40年代新县制下重庆地方自治的推行及其成效》,《四川师范大学学报》(社科版)2000年第6期,人大报刊复印资料《中国现代史》2001年第6期;《试论20世纪40年代四川新县制下的基层民意机构》,《四川师范大学学报》(社科版)2001年第5期,人大报刊复印资料《中国现代史》2002年第1期。

#### 参考文献:

- [1]冷俊人.地方自治述要[M].上海:正中书局,1935.
- [2]开宪治修内政以立民国确实之基础[A].刘振东,焦如桥.县政资料汇编:上册[M].中央政治学校,1939.
- [3]切实推行地方自治以完成训政工作案[A].县政资料汇编:上册[M].
- [4]改进地方自治原则及各地方自治改进办法大纲[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号934.
- [5]内政部咨文[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号934.
- [6]国民政府训令[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号934.
- [7]改进地方自治原则[A].县政资料汇编:上册[M].
- [8]改进地方自治原则要点之解释[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号934.
- [9]厘订地方自治法规原则[A].县政资料汇编:上册[M].
- [10]程方.中国县政概论:下册[M].上海:商务印书馆,1939.
- [11]内政部拟订地方自治法修正方案[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号938.
- [12]内政部提议各省设立自治筹备委员会及其组织规则[Z].中国第二历史档案馆:全宗号2,案卷号926.
- [13]保甲运动丛刊[M].近代中国史料丛刊三编741[Z].台北:台湾文海出版社有限公司,1980.
- [14]蒋介石.教养卫[A].总裁地方自治言论[M].四川省档案馆藏:历史资料2-1-52号.



- [15] 蒋介石. 养教卫管四政为建国基本要务[A]. 总裁地方自治言论[M].  
[16] 布雨. 推行保甲实际问题之探讨[A]. 朱呈楷. 新县政研究[M]. 上海: 汗血书店, 1935.  
[17] 修正剿匪区内各县编查保甲户口条例[A]. 县政资料汇编: 下册[M].  
[18] 豫鄂皖三省剿匪总司令施行保甲训令[A]. 县政资料汇编: 下册[M].  
[19] 费正清. 剑桥中华民国史: 下卷[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1994.  
[20] 蒋介石. 地方自治开始实行法之解释[A]. 总裁地方自治言论[M].  
[21] 浙江县政改革纲要[A]. 新县政研究[M]. 上海: 汗血书店, 1935.

## Readjustment of Local Autonomy by Nanjing National Government During the 1930's

CAO Cheng-jian

(History Department, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** In connection with the malpractice in implementing local autonomy by the end of the 1920's and the beginning of the 1930's, the Nanjing National Government correspondently regulates its progress, includes the baojia system into the local autonomy and carries out county governance reform. To include the baojia system into the local autonomy seems a perfect system innovation in that the national government avoids contradiction and conflict in carrying out two political systems at grass-root level in reality, and in form makes the baojia system look democratic and autonomic, which is traditionally to enforce control of grass-root society. Actually, some democratic and autonomic ideas of the early stage of the autonomy are undermined and the reputation of the autonomy is debased.

**Key words:** the early and middle 1930's; Nanjing National Government; local autonomy; policy readjustment; the baojia system

[责任编辑: 凌兴珍]