

# 民国县长任职保障研究

——以 1935—1949 年四川县长群体为例

王 玉 娟

(四川大学 政治学院, 成都 610064)

**摘要:**民国时期,县长更换频繁,1935 年川政统一后的四川亦然。川省县长之所以频繁更换,主要与四川政治的区域特殊性有很大关系。即从川政统一始,中央与地方及地方各派系之间的权力争斗便贯穿于四川政治进程。每一届省主席上台后出于权力掌控的考虑,制定并出台新的县长人事制度,于是县长大规模更调。针对县长任期短、更换快等情况,中央与地方皆出台相应制度给予保障,民意机关亦呼吁执行“县长三年一任”制度。无奈各届省政府出于自身政治立场的考虑,将中央法令条文及民意机关提案搁置一旁,未予有力执行。

**关键词:**基层权力;民国县长;县政人事;四川省

**中图分类号:**D693.63 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2015)06-0161-07

一县之长为“亲民之官”,在地方行政中“扮演着极其重要的角色”,因而县长任职的稳定性对地方政治好坏不无影响。为此,国民政府曾着力整顿县政人事,但县长更换频繁始终为民国基层政治一大特点。如王奇生先生在其研究中评论说:“县长更迭频繁,是贯穿 20—40 年代中国各省基层吏治的一大顽症”,“县长如走马灯式的大换班”<sup>[1]63</sup>。此种情形在川政统一后的四川基层政治中亦表现明显,情况如表 1 所示。

表 1.1939—1944 年四川省历年县市局长期任人数表<sup>[2]177</sup>

年份	总人数	一年以下至满一年	一年以上至满二年	二年以上至满三年	三年以上至满四年	四年以上至满五年	五年以上
1939	135	91	33	7	4	0	0
1940	135	75	28	25	4	3	0
1941	138	66	37	24	7	4	0
1942	142	64	44	24	5	5	0
1943	142	58	48	28	4	3	1
1944	142	79	29	17	10	5	2

据表 1 统计,1939—1944 年六年中,任职一年以下的县长平均每年占统计人数的 52%,最高一年占统计人数的 67%,而任职满三年以上县长却不多,平均占 4%。

县长任期短、更换快,对地方政治有着不可忽视的负面影响。究竟什么原因导致民国县长任期短、更换快?对于县长更换频繁,上级机关又有何态度?对于这些问题,过去虽有些著作或文章提及,但仍显简略<sup>①</sup>。

收稿日期:2015-01-23

基金项目:本文系国家社会科学基金青年项目“民国基层行政人员铨选的区域特殊性研究(1935—1949)”(12CZS031)、教育部人文社会科学基金青年项目“民国川省对县长人事的整顿及其影响(1935—1949)”(11YJC770064)研究成果之一。

作者简介:王玉娟(1977—),女,贵州安顺人,历史学博士,四川大学政治学院副教授,主要从事中国近现代政治制度史研究。

在以往研究的基础上,本文主要探讨 1935—1949 年间四川县长任职及保障问题。之所以有如此时空选择,一为川政统一后四川政治渐趋中央化,尤其抗战以后四川地方政治渐为国民政府关注重点,其中央化趋向更为明显,民国四川地方性研究可为全国性研究提供一个典型、一定借鉴;二为四川政治有着自己的区域特殊性,对四川地方政治进行个别研究,可加深对民国川省政治独特性的认识。

### 一 县长更换原因的区域特殊性考察

民国时期县长任期短、更换快为民国基层政治一大顽疾。县长之所以频繁更换,主要包括以下几种原因:或被调动别县,或被撤职、免职,或被调省,或自己主动辞职。四川总体情况可以参见表 2。

表 2.1940—1944 年四川省历年县市局异动人数字表<sup>[2]177</sup>

年份	共计	升任专员	升任市长	调任	辞职	调省	免职	撤职	新设治	殉职	停职	病故	停止任用	未到任
1940	93	1	—	32	16	—	23	15	—	—	2	2	2	—
1941	61	—	—	20	11	14	3	10	—	1	—	—	—	2
1942	66	—	—	23	6	20	5	3	4	—	—	1	—	4
1943	57	2	1	25	4	19	5	1	—	—	—	—	—	—
1944	59	1	—	21	6	14	5	10	—	1	—	1	—	—
五年平均占比				36.2%	9.4%	22.1%	10.9%	10%						

从表 2 可以看出,就全川而言,在 1940 年至 1944 年这五年中,县市局更动情况最普遍的是调任、辞职、调省、免职、撤职这五种情况,所占平均比例分别为 36.2%、9.4%、22.1%、10.9%、10%,其中调任(调至别的县市局)和调省的情况又更显突出。

再如表 3 所示,靖化县自 1937 年设县至 1949 年,共有 12 任县长,任职时间最长者为两年,任职时间最短的刘鉴秋根本未到职即改调他县,实际在职者平均每一任县长任职时间为 13.7 个月。11 任县长被更换原因为:3 人主动辞职;3 人调省;2 人为调动;1 人还未到职即改调他县;1 人甄审不合格停职;1 人殉职。

表 3.川政统一后靖化县(设治局)历任县长任职情况表<sup>②</sup>

姓名	任用日期	到职日期	去职原因及日期
于竹君	1936 年 8 月	1936 年 9 月 16 日	
于竹君		1937 年 2 月 16 日	1938 年 1 月辞职,在职约 18 个月
刘绍绪	1938 年 1 月 28 日	1938 年 3 月 11 日	1939 年 8 月 16 日调省,在职约 17 个月
游辅国	1939 年 8 月 16 日由名山调任	1939 年 10 月 16 日	1940 年 9 月辞职,在职约 11 个月
米珍	1940 年 7 月 31 日甄审合格县长补缺	1940 年 9 月 21 日	1941 年 9 月 30 日调任理番县长,在职约 12 个月
秦汉初	1941 年 9 月 30 日补缺	1941 年 12 月 4 日	1942 年 10 月 3 日调省,在职约 10 个月
廖炳文	1942 年 10 月 3 日补缺	1942 年 11 月 16 日	1944 年 11 月 21 日辞职,在职约 24 个月
黎光明		1945 年 1 月 1 日	1946 年 2 月处决积匪杜铁樵,被杜匪余党围攻殉职,在职约 13 个月
袁雨金	靖化黎县长殉职,专署秘书袁雨金暂代县长		1946 年 12 月 6 日停职,在职约 10 个月
徐天秩	1946 年 12 月 6 日补缺	1947 年 2 月 8 日	1948 年 2 月 27 日调彭山,在职约 12 个月
程绍滋	1948 年 2 月 27 日由新繁调任	1948 年 5 月 12 日	1949 年 3 月 4 日调省,在职约 10 个月
刘鉴秋	1949 年 3 月 4 日补缺		未到职,改调隆昌
周玉樑	1949 年 6 月 3 日补缺	1949 年 7 月 20 日	至 1949 年 8 月仍在任

从表 2、表 3 两则材料看来,调任或调省成为县长更换主要因素。

县长从一县改调他县或者调省委以其他职务,本是正常人事调动,且与县长奖惩紧密相联。川政统一

后,四川省各县划分为不同等级,县长在不同等级县份之间调动或调省,本身体现出省府对其之奖惩。但民国时期县长调动及其调省过于频繁(不仅四川如此,全国其他省也存在类似问题),则大大超出奖惩的范围。对于此种现象的原因,王奇生先生在其文章中分析指出:民国时期各省县长多出自“保荐”,且县长职位“多为夤缘而来,自然也难免缘尽而去。于是乎,每一位省长官上台,民政厅长必随之而换;而每一次民政厅长的更替,必然出现一次县长大换班”<sup>[1]48</sup>。同样,四川省在川政统一后 15 年里,但凡新省主席上台,县长也将进行一次大换血,正所谓“一朝天子一朝臣”。

县长因“缘”而随省主席、民政厅长“共进退”,而在这“缘”字的后面,则隐藏着四川政治的区域特殊性。自 1935 年刘湘在蒋介石的帮助下统一全川,蒋氏的中央势力也以“剿匪”名义同时进入四川,由此展开了中央与川康地方势力之间进行的控制与反控制斗争。如时人分析:自从中央势力入川后,政权虽统一了,但在治权方面有两种力量在“相持”着,“一个是代表中央意思的中央力量,一个是代表地方的地方力量”,两种力量“在经济上、在军事上、在都市上、在乡村里无地不表现”<sup>[3]12</sup>。基层政权也成为两种力量“相持”斗争的重点:国民政府力图将县长任用纳入中央轨道,以加强对四川地方政治控制;而川康实力派则力图掌握县长人事任免权,以巩固其地方统治基础。在中央与地方之间矛盾与斗争(除此外,地方还存在着各派系之间矛盾与斗争)的背景下,县长随省主席共进退的现象表现得更为明显。

四川每一届省主席上台,县长选用制度即将发生变化,这成为县长频繁调任(包括调省)的重要原因。1935 年刘湘上台,为打破防区及控制基层政权,刘湘将全川县长进行互调,“如原在甲军区,调在乙军区,乙军区又调在丙军区,丙军区又调在甲军区,互相对调,决不撤换,藉以破除旧有界限”<sup>⑤</sup>。之后,刘湘政府成立县政人员训练所,培养大批基层行政人员,县训毕业生成为县长主要来源,亦成为刘湘控制地方的重要“骨干”力量,县长随即大规模更换<sup>[4]106-109</sup>。据时任省府秘书长邓汉祥后来回忆说:刘湘时期,“县训人员担任县长的经常保持八九十人”<sup>[5]777-778</sup>。1938 年刘湘去世后,蒋介石、张群先后主持川政,县长选用制度又一次发生变化。蒋、张时期,川省实行县长甄审制度,甄审合格人员取代县训毕生者成为县长主要来源,县长又一次大规模更换。此过程“清洗”了控制四川多年的“刘湘一系势力”的影响,使四川进一步“中央化”<sup>[6]128-130</sup>。

1946 年 9 月,邓锡侯执掌川政。邓氏为川康实力派代表,因而在川省需照顾的亲朋故旧较多,加之邓氏面对国民政府终属“劣势”,对于中央人事制度不敢太多违拗,因而在县长人选问题上实行甄选制度,即让中央及地方各派所保荐或推荐的人通过考选方式竞争“上岗”,也算是给各方一个交待。1947 年 7 月,四川省政府通过《四川省县长选用标准及提委办法》,规定县长选用范围包括五类人员,即四川省县长考试及格者、中央挑选合格分发四川以县长任用者、四川省县长甄审及格者、擢迁人员及特保人员。其所实行的甄选制度即针对“擢迁人员”与“特保人员”。随着县长补充来源增多,甄审合格者逐渐丧失其优势,而并非如从前一般为县长主要来源<sup>⑥</sup>。1948 年初,内政部特派员宋明炘来川视察后,在《新新新闻》上发表“川西观感”,谈及川省县长人事状况时称:一年中更调的县长达 90 余人;而当时四川 140 县中考试及格、挑选合格、甄审合格的县长仅 50 余人,而各方保荐、推荐者则有 59 人<sup>[7]</sup>。由此看来,甄审合格人员任职不再如从前有可靠保障,且解除县职者大有人在。1948 年 8 月,一些失业的甄审合格人员以四川省甄审合格县长联谊会名义向省府呈文诉说:自“政府改组”以后,甄审合格人员中“现任县长业已换了不少”,“甄审合格县长寄居蓉垣者迄今三月,不曾录用一人”,因而特请省府对待甄审合格人员,如“其他合格者一视同仁,多加爱护、定期召见、分别录用”<sup>⑦</sup>。呈文中所讲“政府改组”,即邓锡侯上台后的川省政府。与从前张群主川时相比,甄审合格人员在邓氏时期所处的境况可谓今不如昔。

1948 年 4 月,王陵基接任川省主席。王氏为蒋介石所器重,且此时国共两党战争渐趋紧张,四川成为国民党“重要的反共基地和兵粮的主要来源”,特殊的政治形势影响着基层县政人事的变化,王陵基上台后即对县长进行大范围的更换,以适应特殊形势需要。王氏曾回忆说:其执掌川政之前,川省 100 多个县长“大多数是文人出身”,而之后“为了坚决执行蒋介石的反共政策,实行‘总体战’”,县长大量被更换,代之以“军人或特务”<sup>[8]783-784,788</sup>。可见,王陵基时期新任命的县长大都有军政背景。1948 年 5、6 两月,四川省政府更换 31 县县长,其中 23 名新任命的县长为转业军官<sup>⑧</sup>。1949 年 6 月,省府更换 23 县县长,新任县长皆为转业军官<sup>⑨</sup>。

时人曾对王陵基时期的县政人事概况感慨道:四川 100 多个县长几乎 80% 以上被更换,新委县长“大部都是很年轻的,而且大多是军人出身”,“大概有一朝天子一朝臣的作法”<sup>[9]8</sup>。

从上述情况来看,中央与地方及地方各派之间的斗争及其关系,左右着每一届省主席的县长选用制度。即每一届省主席上台,便根据自己权势的考量,重新制定新的县长选用制度,由此大批县长被更换。县长被调任,即从一县调往别县,仍旧担任县职。只不过,四川区域甚大,百余县广狭、繁简、肥瘠差别很大,从“富庶”之县调往“贫瘠”之县者,则多心有不忍,甚或辞职拒任。如 1935 年 6 月省府将乐山县长刘觉调往偏远的马边县,刘氏则两次“恳辞”,未被获准;7 月,刘氏又被调往彰明县,他又以“病患久积”请辞而获准<sup>⑧</sup>。县长被调任,任职仍有保证,而县长被调省后,任职有无保证则很难肯定。许多县长调省后,省府并未及时安排其他职位,不得不久闲于家,静待省府消息。1948 年 2 月,卸任县长易元明、黄幼甫等 15 人,因奉令解职、“赋闲至今”得不到安排,不得不呈文省府,请“揆诸中央保障县长之明令”,“分别委用,俾各是所”(按:此 15 人中早者三年多前就已调省,最迟者距呈文时也有近半年,而省府并未有任何安排,这未免令其“惶惑难安”);对于这 15 人的呈文,省府主席邓锡侯的答复是:“主管方面早有登记,嗣后自当因事因地承随□借重”,并未给出肯定答复;而从 15 人以后就职情况来看,省府安排也仍旧拖延,而且并非每个人都得到了重新任用(这 15 人的任职调任情况参见表 4)<sup>⑨</sup>。

表 4. 调省县长任职情况表

姓名	何时何地解职	省府安排
易元明	1947 年 9 月于广元任内调省	1948 年 7 月补缺任资中县长
黄幼甫	1947 年 8 月于眉山任内辞职	1949 年 3 月补缺任忠县县长
蒋融	1947 年 5 月于大竹任内因案撤职	
周子强	1944 年 8 月于威远任内调省	
宋怡云	1946 年 4 月于巫溪任内调省	1946 年 10 月任民政厅二科科长
李惟乐	1947 年 9 月于沐川任内调省	
康兴璧	1947 年 1 月于洪雅任内辞职	
冉崇亮	1947 年 9 月营山任内辞职	
苏彦翹	1947 年 5 月纳溪任内调省	
周宪民	1947 年 5 月剑阁任内调省另候任用	1948 年 7 月民政厅新县制设计委员
李华崢	1944 年 8 月巫山任内调省	
杨兴廉	1947 年 5 月井研任内调省	
王宗耀	1947 年 9 月青神任内调省	
方勉耕	1947 年 5 月江油任内调省	1949 年 7 月补缺任营山县长
杜鳌	1947 年 1 月蓬溪任内调省	1948 年 7 月任民政厅视察

## 二 上级整顿及效果

县长任职无保障,任期短、更换快对地方政治造成许多负面影响。

首先,对地方政务推动影响极大。1938 年 10 月,四川省民政厅工作人员陈翰珍在报告中说道:各县政务不能推动原因之一即为县长任职无保障,“遂不免敷衍塞责”而无实际工作。具体言之,县长常调动之县,“贤者当之,以时间短促,预定计划,致难完成,徒劳无益;不肖者,则以无保障,常存五日京兆之心,敷衍塞责,甚至贪污枉法,无所不为”,另外,“前后任交替之际,政务每多停滞,妨害极大”,如此种种情形导致政务推动不易<sup>⑩</sup>。另一位民政厅工作人员张泽民也有相似看法:任用县长“若数月一调或一月一调,甚至甫委甲县,履新尚且在途,又复改委乙县者,不便地方,情形不熟,无从兴革,即交代一项,已属难办矣,逞言国计民生乎”<sup>⑪</sup>。两位民政厅工作人员都指出县长任职无保障、任期短影响地方政务的推行。

除此之外,陈翰珍还指出县长更换快滋长了贪污腐败。正如王奇生先生在其研究中所讲:因为任县长者“随时有解职之虞,因而在职期间,就无日不在打算失业后的出路活路,小则收受贿赂,大则贪污公款,基层吏治自然日滥”<sup>[1]48-49</sup>。1942年1月,省参议员余富庠在四川省临时参议会第五次大会上指出:公务人员贪污无法杜绝的原因在于社会风气及公务人员任职无保障,县长“在任之日不事剥削,一朝去职即工作失其保障,生活无所凭藉”,因此“狡黠之徒肆无忌惮,作奸犯科之事日出愈奇”,甚至贪污后,“今日撤职明日奉委,甲地开革乙地升迁,既可肥马轻裘、光耀闾里,复得高官厚禄、羽翼亲朋。致有无官不贪、不贪必无结果之传说”<sup>⑩</sup>。

鉴于上述情况,民政厅工作人员陈翰珍建议实施县长任用保障,县长无重大过失,不能撤免,“俾其安心供职,感奋图功”;如果县长成绩优异,最好加薪进级,不宜调升补缺,“以妨其施政计划之完成,殊庶于县政效率有所增加”<sup>⑪</sup>。张泽民提出县长任期应至少三年,“使得尽其所长”,便于熟悉地方情形,如此“任何艰巨皆可推行”<sup>⑫</sup>。

对县长任职给予保障,四川省政府并非没有意识到。在陈翰珍等人提出上述建议之前,省府曾颁布相应法规保障县长任职。如1937年,四川省政府制订《四川省公务员保障暂行规程》;至1941年3月,四川省政府认为此规程“与现时情形亦不甚相适”,因而又拟具《四川省县长保障暂行办法》<sup>⑬</sup>。县长任职保障制度虽数易其法,实际推行情况并不理想。即便县长任职相对于其他时期来讲较为稳定的张群时期,“县长任期全省平均为22个月”<sup>[7]</sup>。抗战结束后,县长任职保障受到国民党中央及国民政府关注。1946年8月6日,行政院通过由内政部咨送之《县长送审呈荐及保障办法》,并训令各省“查照办理”。该办法第六条明确规定县长任期为三年,在任期间,“非因经付惩戒或付刑事审判依法停职或免职者不得停职或免职,并不得调任”<sup>⑭</sup>。

虽行政院明确规定了保障县长任职,实际上地方各省并非立即执行。1947年1月,四川省参议员刘厚甫等在四川省参议会第一届第三次大会上提出:应使“县长之迁调保障”有一合理办法,“调任制度应予改进,除为调整才具而迁调者外,以不调任为原则,一人不能调任二次以上”,同时“切实实行县长三年一任办法”;另外,省参议员凌均吉等也提请保障县长任期,认为:“县长任期应依县长任用法第四条之规定切实予以保障,并依同法第九条之规定,在任期内除自请辞职或遇县治合并外,非依公务员惩戒法经付惩戒或付刑事审判依法应停职或免职者,不得停职或免职。”根据参议员的提案,四川省参议会在给民政厅的公函中提出:“既经合法任用之县长即须厉行三年一任,非因移付惩戒或交付刑事审判不得停职或免职,望切实执行,以树立人事制度。”<sup>⑮</sup>

对于上述省参议会的建议,四川省府反应并不是很积极,认为执行较难,“与本省现在办理情形未尽符合”。如此看来,中央规定很难执行到位,而省参议会建议也很难被采纳,县长任职仍得不到保障。正如1947年3月10日,民政厅厅长陈开泗在给代理主席邓锡侯的呈文中指出:《县长送审呈荐及保障办法》与省参议会建议各案,“其目的均属相同”,但川省目前情形为“县长之停职或免职系依照《四川省县长考核奖惩暂行办法》及《四川省县长保障暂行办法》办理,因故调任者亦常有之”,因而县长三年一任制“历未认真执行”,“与奉颁办法(即《县长送审呈荐及保障办法》)大有出入”,并且说“倘照此(即《县长送审呈荐及保障办法》)严格执行,在行政上之运用又不无困难”;当然,他也提出:如果“仍顾虑本省环境因仍旧贯”或对“县长三年一任”之规定执行不力,亦将有三缺点发生:“一、任用制度不确立,夤缘请托之风无法杜绝,转增人事应付之困难;二、违背中央法令,对上则易于驳斥,对下则不足以塞悠悠之口,万一被免职人员提起行政诉愿,本府答辩将无所依据;三、民意机关议决密件又与中央符合,如不采纳施行将无以答复询问。”在左右为难之际,民政厅长陈开泗也只好请示代理省主席邓锡侯“究应如何办理”,邓氏答复为:“提会(四川省政府委员会)讨论。”随后6月9日,四川省政府对于参议员刘厚甫等人提案回复省参议会:“查原提案各项办法多与法令相符,已交本府全体委员审查。”<sup>⑯</sup>然四川省政府委员会对此事最终也无明确答复。7月26日,内政部电询四川省政府:“近据报各省县长更易频仍。非惟于法不合,且影响县政甚大”,故要求对于县长之保障“依照规定切实办理”;对于内政部电询,四川省民政厅回复称:“查本省县长更动向系依照规定办理,本案无办理必要。”<sup>⑰</sup>四川省府是否真正按照“规定”保障县长任职了呢?前述三月份时,四川省民政厅自己承认:因顾及川省环境,“历

未认真执行”中央所颁《县长送审呈荐及保障办法》。而仅过了短短四个月时间,四川省民政厅则认为“向系依照规定办理”,措辞转变之大,让人难以信服。而从内政部电文内容来看,各省县长仍旧“更易频仍”,四川实际情况亦是如此。在邓锡侯及以后王缙绪执掌川政时,县长任期得不到保障,仍“更易频仍”。如邓锡侯时期的县长“平均任期只有12个月强略”<sup>[7]</sup>,而王缙绪时期的情况恐怕更不理想(参见前述内容)。如此看来,四川省民政厅7月给内政部的答复只不过是四川省府推托上级问询的一种说辞而已,其所说的“规定”在笔者看来当是指四川省府自己所定之“规定”而非中央所定之“规定”。因此,四川省仍按照自己的实际政治运作选用、更换县长,“县长三年一任”之规定终究是无法真正贯彻执行的。

### 三 结论

民国时期,中央不断出台法令保障县长任职与任期,而民意机关如四川省参议会提案亦不断提出保障县长三年一任期。对于上级的命令与民意机关的建议,四川省政府曾有过担心:若不执行之,不仅“违背”中央,恐遭“驳斥”;对于民意机关也恐“无以答复询问”。但四川省“顾虑本省环境”,在县长人事问题上始终“因仍旧贯”。所谓“本省环境”,不外乎是指四川地方政治的特殊性。如前所述,从1935年川政统一始,中央与地方及地方各派系之间的权力争斗便贯穿于四川政治进程,每一任省主席上台后便出于权力掌控的考虑,对县长群体进行大换血。如刘湘政府开办县政人员训练所,培养大量县训人员出任县级行政官员,以打破防区及抵制中央势力;而后张群推行甄审制度,大力任用甄审人员出任县长,其主要目的在于“清洗”之前“刘湘一系势力”影响,使四川地方进一步“中央化”;邓锡侯为照顾中央及地方各派势力的“请托”,实行县长甄选制度,县长不以甄审合格人员为主,而是各种来源综合用之;王缙绪时期,川省政治基本纳入中央轨道,王氏积极响应中央“剿匪”需要,县长多更换为军人。如此“本省环境”成为影响川省县政人事变动的一大因素。

当然,四川省政府本身亦明白:通过掌握县长人事权以维护自己的政治利益,并不能成为堂而皇之的更换、调整县长的理由。为免上级“驳斥”及堵住民众“悠悠之口”,每一届省政府皆会出台新的县长选用制度及颁布一些保障县长规定,从而以推行新的县长选用制度之名义,掌握县长人事任免权,以便巩固其统治地方的基础。如此一来,面对中央的训令、民意机关的询问,地方政府则首先推托说:中央规定不适合地方的特殊环境,如果推行,“在行政上之运用又不无困难”。如果中央继续训令,地方政府则仍有说辞:川省县长选用“向系依照规定办理”。而此“规定”只不过是地方政府所制定的表面条文而已,而非中央所颁规定。最终中央制定的各项保障县长规定皆得不到有力执行,而民意机关给省政府的各项保障县长提案也得不到采纳。

如此看来,在川省特殊“环境”下,每届省政府主席出于自身政治立场的考虑,一上台便对县长群体大换血,县长更易频繁在所难免,此为民国时期四川基层政治一直存在之问题。同时也因为各届省政府的政治运作不可能摆脱川省特殊“环境”影响,使得此问题一直“因仍旧贯”而成为不可根治之“顽疾”。因此,民国时期,不管中央还是地方省府如何多次对县政人事进行整顿,公布的法令条文如何多且好,但县政人事一直不尽如人意,常为时人所诟病,正可谓“法意虽甚善美,而形格势禁”也。

### 注释:

- ① 论文如张燕燕《民国时期河南省县长群体研究(1927—1937年)》(河南大学2012年硕士学位论文)、尚季芳《县长难为:民国时期县级官员的艰难处境——以甘肃省为例》(《西北师大学报》(社科版)2009年第2期)、朱翠华《民国时期县官群体研究——以1912—1937年的江苏省为中心》(山东大学2006年硕士学位论文)、杨靖《民国时期湖北县级政权研究(1927—1937)》(武汉大学2006年硕士学位论文)。王奇生先生的文章曾对县长任期问题有过探讨,通过详细数据说明县长任期短、更换频繁,并从四个方面简明扼要概括出县长更换频繁的原因,但这些研究只为其文章的小部分而非重点(参见:王奇生《国民党基层权力群体研究:以1927—49年长江流域省份为重点》,华中师范大学1997年博士学位论文,第63页;王奇生《民国时期县长的群体构成与人事嬗变:以1927年至1949年长江流域为中心》,《历史研究》1999年第2期)。
- ② 参见:四川省档案馆藏档案:第42全宗,第2447、2623、2958、2959卷;第54全宗,第3213、3225、3255、3288、7194卷。
- ③ 《实行打破防区!全川县局长即将更动,藉以破除旧有界限而示大公无私之意,只互相对调决不撤换》,《新新新闻》1936年3月7日第9版。同时参见:王玉娟《1935—1938年川省政府对县长人事的整顿及影响》,《社会科学研究》2011年第2期,第169-171页。

- ④四川省政府认为“四川省县长考试及格者”、“中央挑选合格分发四川以县长任用者”、“四川省县长甄审及格者”三类人员已“分别特予考选”，已是备用县长；而“擢迁人员”与“特保人员”需“甄选合格”，才可进入选用范围“依次轮用”，且“每年甄选一次”。参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7414 卷；王玉娟《民国川省县长的铨选与考绩》，四川大学出版社 2013 年 6 月版，第 105-108 页。
- ⑤参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 2841 卷，第 599-603 页。
- ⑥参见：四川省档案馆馆藏档案：第 42 全宗，第 1683 卷，第 6-7 页。
- ⑦参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 2790 卷，第 803、806 页；第 42 全宗，第 2447、2623、2958、2959 卷；第 54 全宗，第 3213、3225、3255、3288、7194 卷。
- ⑧参见：四川省档案馆馆藏档案：第 42 全宗，第 2623 卷，第 130-133 页。
- ⑨参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 2842 卷，第 168-177 页；第 54 全宗，第 2787 卷，第 20-30 页；第 42 全宗，第 2447、2623、2958、2959 卷；第 54 全宗，第 3213、3225、3255、3288、7194 卷。
- ⑩⑬参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 9637 卷，第 65 页。
- ⑪⑭参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7680 卷，第 27 页。
- ⑫参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 9634 卷，第 11-12 页。
- ⑬参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7414 卷，第 14、17 页。《四川省县长保障暂行办法》第一条：本府为使县长久于其任，藉以促进本省地方行政效率起见，在中央未颁布公务员保障法规以前特订定本办法。第二条：本省县长经铨叙合格奉国民政府命令试署或实授者（以下简称依法任用之县长）受本办法之保障。第三条：本省依法任用之县长非依法令不得予以减俸、降级、停职或免职之处分。第四条：本省依法任用之县长非依法令经省政府主席或省务会议之核定不得予以申诫或记过之处分。第五条：本省依法任用之县长非有下列情形之一者不得免职。甲、经中国国民党开除党籍者；乙、受刑事处分或禁治产宣告者；丙、受免职之惩戒处分者；丁、贪污渎职经查实有据者；戊、有不良嗜好者；己、因残废或身体衰弱不堪任职者；庚、能力学术确不足以胜任者；辛、怠忽职务致县政废弛者；壬、考绩结果成绩不良者；癸、经累积曾记大过三次者。第六条：本省依法任用之县长非依法令认为系现行犯者不得拘押。第七条：县长被控案件未具备法令规定手续或匿名密控而无具体事实及证据者不予受理，如有诬告情事应依法治罪。
- ⑭参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7865 卷，第 14 页。《县长送审呈荐及保障办法》内容为：一、县长在民选前应由各省民政厅厅长就合格人员中遴选，请省政府委员会通过后派用，并依法定程序及法定期限送审呈荐，所有送审登记考核等事项应由民政厅统一办理，以明权责；二、各省政府委派代理县长逾期而不送审，又不申明理则及理则不正当者，应认为该省政府不能遴选合格人员，即由内政部遴选人员迳行充任；三、各省现任县长中如有未送审者应由主管省政府迳行依法送审，否则应认为不合格，由内政部函请审计部转知该省审计机关对于其所支俸给不予核销外，并援照上项规定遴选人员迳行充任；四、各省政府拟任之县长经中央审查认为不合格者应即停用，另派合格人员接替，否则援照第二项规定由内政部遴选人员充任；五、县长到任或去职时须送报内政部查核，否则不予审查呈荐或取消其资格，以免互相蒙混；六、县长三年一任应严格实施，非因经付惩戒或刑事审判依法停职或免职者不得停职或免职并不得调任。
- ⑮⑯参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7865 卷，第 1-10、23、57-58 页；第 54 全宗，第 7866 卷，第 191-194 页。
- ⑰参见：四川省档案馆馆藏档案：第 54 全宗，第 7865 卷，第 57-58 页。

## 参考文献：

- [1]王奇生.国民党基层权力群体研究：以 1927—49 年长江流域省份为重点[D].武汉：华中师范大学，1997.
- [2]四川省政府统计室.四川省统计提要[M].1945.
- [3]吕寒潭.四川政治之过去与将来[J].政治评论，1947，1(5).
- [4]王玉娟.刘湘政府(1935—1938)对川省基层行政人员的任用倾向[J].四川大学学报，2002，(4).
- [5]邓汉祥.刘湘与蒋介石的勾心斗角[G]//四川文史资料集粹(2).成都：四川人民出版社，1996.
- [6]王玉娟.蒋介石、张群主川时期县长选用制度的调整(1937—1947)[J].贵州社会科学，2012，(6).
- [7]宋明妍.川西观感[N].新新新闻，1948-01-18(11).
- [8]王陵基.四川解放前夕情况的回忆[G]//四川文史资料集粹(2).成都：四川人民出版社，1996.
- [9]《大刚》驻蓉记者.王陵基如何治四川[J].大刚，1948，2(20).

[责任编辑：凌兴珍]