



强化省权与巩固统一

——“川政统一”后南京国民政府对四川地方政制的改造

车人杰

摘要:民初以降,四川长期处于“防区制”下,中央政府权威无法触及地方,本省政治亦因省府瓦解而呈分裂战乱局面。1934年下半年,因川军“六路围剿”红军遭遇惨败,南京国民政府得以介入川局,支持刘湘重组四川省府,废除“防区制”,实现“川政统一”。为巩固统一,南京国民政府在四川推行“省府合署办公制”、“行政督察专员制”、“裁局改科”及“分区设署”等举措,试图通过强化省权以巩固“川政统一”,并为中央统辖四川创造有利条件。然而,中央政府与省府之间权限划分未能妥善解决,随着中央政府与刘湘集团关系恶化,双方权力关系再度陷入此消彼长的博弈困境,四川地方政制改革陷于停滞。

关键词:川政统一;南京国民政府;地方政制改革;四川;央地关系

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0715

收稿日期:2023-05-01

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“北洋政府经略四川研究(1912—1926)”(20CZS042)的阶段性成果。

作者简介:车人杰,男,四川雅安人,四川大学历史文化学院特聘副研究员,主要研究方向为中国近现代史,E-mail:549158126@qq.com。

晚清以降,随着地方权势扩张及“自治”、“联邦”等近代政治观念传入,作为中国传统地方最高行政管理层级的“省”^①,如何因应新局、实现制度转型,成为朝野各方的热门议题,并受到后世学人的广泛关注^②。一般认为,近代“省制”问题的核心是确定中央与地方的关系,“省制”的变迁反映中央权力与“省权”的消长,并影响国家统一的程度^③。民国初年,中央权力式微,“省权”扩张,省制呈现出分离主义倾向。进入20世纪30年代,随着南京国民政府推动全国统一,中央政府权威日增,省制渐又呈现出向着“统一”靠拢的倾向^④。

相较而言,省对中央政府的离心倾向更受学界重视,但这并非民国“省制”问题的全部。从政制建置角度考量,省作为沟通中央与基层的中间层级,其相对基层具有集权属性,这一点并未因近代政治的急剧转型而动摇。揆诸民国政况,中央政府与各省地方势力之间的政治博弈固然激烈,但各省内部的权力斗争同样激烈

①中国传统地方最高行政管理机构大体经历了“郡国(秦汉)—州(魏晋)—州郡(隋唐前期)—道(唐后期五代)—路(宋金)—省(元以后)”的演变。“省”原为官署名称,最早可追溯到魏晋时期,金朝末年于路一级政区上设“行台省”机构,元代设“中书省”、“行中书省”,省自此为国家正式的最高一级地方行政管理机构。参见:周振鹤《中国历代行政区划的变迁》,商务印书馆1998年版,第66—72页。

②学界有关民国时期“省制”问题的研究成果,代表性的有:赵锦铎《李大钊〈省制与宪法〉解析——兼析李大钊在集权、分权问题上认识的转变》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》1999年第3期,第106—115页;周生春、孔祥来《民国初年的省制改革》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第5期,第39—42、48页;李学智《民元省制之争》,《民国研究》2010年春季号(第17辑),社会科学文献出版社2011年版,第105—126页;关晓红《辛亥革命时期的省制纠结》,《近代史研究》2012年第1期,第29—49页;陈明《熊希龄内阁时期的废省筹议》,《历史研究》2017年第2期,第39—56页;徐杨《“旧邦新造”的制度逻辑:西式话语中的近代省制言说》,《浙江社会科学》2019年第6期,第128—133页;梁华玮《国民政府时期省制及其运作研究(1925—1937)——以长江中下游省份为中心》,中国社会科学出版社2021年版;翁有为《近代中国之变轴:军阀话语建构、省制变革与国家》,人民出版社2021年版;等等。

③李学智《民元省制之争》,《民国研究》2010年春季号(总第17辑),第105、124—126页。

④翁有为《全面抗战前央地关系视域下的南京国民政府省制变革》,《史学月刊》2020年第4期,第99—102页。

而难以忽略。南京政府在推动国家统一时,不仅面临省区实力派的反抗,还需应对来自更低层级离心力量的抵制。此外,从长远看,随着中国共产党领导的革命根据地蓬勃发展,南京政府在地方还面临更为严峻的挑战。上述情形,造成自身实力不足的南京政府在处理省制问题时面临两难困境,即既要削弱省区独立性以维护中央权威,又需强化省府权力以维系地方统一。其相关政治运作,内涵极为丰富。

鉴于既有研究对前一层面论述甚多,而对于后一层面探讨似嫌不足,本文拟以“川政统一”后四川地方政制改革为例,从政治技术的视角分析“强化省权”与“巩固统一”之间看似对立、实则相辅相成的复杂关系,冀为认识南京国民政府时期的省制改革与如何实现并巩固国家统一提供新的思考。

一 废除“防区”:南京政府统一川政的下手功夫

清季以降,省区势力坐大,中央政府对各省渐失统御能力。辛亥革命中,各省纷纷脱离清廷“独立”并成立军政府,使得省级政权在事实上成为地方自治政权^①,省区与中央政府的离心倾向为时人所瞩目^②。民国初年,袁世凯政府推行中央集权,为遏制省区地方主义,在各省厉行“军民分治”,禁止地方军人干政,甚至谋求“废省存道”^③。但随着袁世凯去世,国家权势重心失却,各省再度脱离中央政府控制,中国陷入“军阀割据”的分裂状态。

对于民初的“军阀割据”,时人及后世学者多瞩目于军人把持一省或数省对抗中央的现象,对导致此种现象的“督军制”及“巡阅使制”诟病犹多^④。但揆诸史实可知,这一时期的分裂乱象并非全然表现为以省为单位的军人割据,许多省区内部同时还存在着都督命令不能行于各军长官、区域民政无法为省府主持的状况。一般认为,“镇守使”制导致了此种乱象^⑤。颇具讽刺意味的是,袁世凯政府设置镇守使,原有制衡各省都督“尾大不掉”,“以为集权之预备”的用意,然而一旦省级军政权力无法约束省以下的独立军区,中央政府亦未必“有此能力足以肆应不穷”^⑥。可见,民初地方军阀割据局面的形成,在制度上并不能全然归结于“省权”的膨胀。

事实上,民初很长一段时间内,不仅中央政府权威无法触及地方,部分省区的民政、军政亦无法统一,地方长期处于大小军阀势力的割据与拉锯战之中。四川无疑是其中最具代表性者。自古以来,四川因特殊的山川地理与人文形势,被认为是最易发生割据之地。辛亥革命中,四川虽最早爆发武装暴动,但全省革命形势却呈现出“多点开花”的特点,不仅“独立”时间为南方各省最晚,全省统一也是通过谈判的方式实现^⑦。此外,由于川省在西南地区具有重要的政治、军事、经济地位,北洋、同盟会(国民党)及滇、黔等省军人亦纷纷插足川省。上述情形,使得川省军政格局自民国成立伊始即呈现出“碎片化”态势,极大妨碍了中央政府的对川治理。

民国初年,北洋政府曾数度谋求“武力统一”四川,但皆以失败告终^⑧。这不仅严重损坏了中央政府的形象与权威,还使得四川地方政局陷入长期混沌状态。1917年以后,南北势力在川长期竞逐,以致该省区政权

①关晓红《辛亥革命时期的省制纠结》,《近代史研究》2012年第1期,第34页。

②民国初年,朝野围绕“省制入宪”、“省长民选”等问题争论激烈,主张加强中央集权的一派甚至主张“废省”。参见:康有为《废省论》,经世文编社编《民国经世文编·内政(二)·地方》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第494册,台湾文海出版社1970年版,第2129页。

③参见:《总统府会议省官制案》,沈阳《盛京时报》1912年10月27日,第3版;《副总统主张废省存道》,上海《时事新报》1913年10月17日,第1张第2版;《近日总统府之国务会议案》,天津《大公报》1913年10月23日,第3版;等等。相关研究,则主要有:陈明《熊希龄内阁时期的废省筹议》,《历史研究》2017年第2期,第39—56页。

④杨天宏《军阀形象与军阀政治症结——基于北洋时期民意调查的分析与思考》,《近代史研究》2018年第5期,第50—51页。

⑤关于“镇守使”制,参见:钱端升等《民国政制史》(下),上海人民出版社2011年版,第427—429页;冯巧霞《民国北京政府时期镇守使制研究》,《安徽史学》2020年第5期,第71—79页。

⑥梦幻《对于军事统一之疑问》,天津《大公报》1913年9月10日,第3版。

⑦章开沅、林增平《辛亥革命史》(下),人民出版社2010年版,第1060—1062页;隗瀛涛《四川近代史》,四川社会科学院出版社1985年版,第537—585页。

⑧袁世凯、段祺瑞与吴佩孚“武力统一”四川的经过,详见:匡珊吉、杨光彦主编《四川军阀史》,四川人民出版社1991年版,第85—86、140—141、160页。

难以稳固^①。加之省内主客军林立,各军把持戎区军政、人事与财政,省政府无力支撑地方军费,被迫承认各军军费“就地自筹”,“凡军队卫戍其地,租税归其征收,官吏归其委任,赏罚归其主持,俨同古代夷地之酋长,川人称之曰防区制”^②。

“防区制”的形成,使得以督军、省长为代表的四川省级军政机关无法整合本省,川省呈现出“防区”独立于省府、省区独立于中央的“双重分裂”态势。在此种状态下,不论是中央对省区的统驭,还是省区对基层的管治,都处于完全失控的状态。与同期许多省份督军“兼摄民政”、破坏统一不同,督军制在四川造成的最大问题不在于督军权限过大、不服从中央政府号令,而在于督军无法履行其“指挥省内陆军”的法定职权,导致军权分散^③。道尹与镇守使在“防区制”下的川省也未能发挥其约束省区离心倾向的作用^④,地方权势重心上转移到军人控制的“防区”。尽管名义上四川仍存在省级政治与军事长官(省长与省主席、督军与督办),但在实际政治运作中,省内各军“军长们相互之间的关系是独立的”,同时“他们又独立于省外的更高权力”^⑤。这意味着无论“对内”还是“对外”,“防区”实际上都取代了“省”这一层级。时论甚至认为,当时“四川虽为一省,实则无异于春秋战国之五霸七雄”^⑥。

“防区制”不仅破坏国家统一,也给地方政治及社会造成严重后果。由于中央政府无力干涉川局,川中各军力量相对均衡,难以单独实现区域统一,地方长期处于“防区”林立、武装对峙状态。缺少中央与省级军政力量的制约,川中各军对外争夺“防区”,不断引发地方战事,对内则以军统政,全力榨取“防区”资源。这导致“防区制”下的四川军事力量空前膨胀,地方人力物力财力资源被军队大量消耗,地方社会不堪重负^⑦。实现“川政统一”,进而推动国家统一,成为当时央地各方的一致诉求。而肢解“防区”,则是统一川政的“下手功夫”。

由于北洋皖系政府“武力统一”受挫,为结束“防区制”,川人一度谋求通过“联省自治”脱离南北之争,先实现地方统一,进而联络数省,实现区域政治一体化,但因支撑自治的地方军人缺乏统一实力,这一尝试最终失败^⑧。直系政府“武力统一”失败后,川中军民各界亦曾效法北京“善后会议”先例,谋求地方和平统一,却因地方军人再度交哄而流产^⑨。此后,随着国民党通过与苏俄及中国共产党的合作实现自身改组,走上了一条全新的统一路径,部分川人逐渐将实现统一的希望寄托于国民党建立的国民政府身上^⑩。然而,南京国民

① 1917年4月至1926年底,四川省级最高军事长官至少更迭9次,省长更迭10次,所有更迭都由地方军阀战争导致,其中1918—1920、1923—1924年还两度出现两个省府并峙的状况。参见:《民国时期四川省政府组织沿革》(1911年—1949年),四川省文史研究馆编《四川军阀史料》第3辑,四川人民出版社1985年版,第591—595页。

② 《川省军事会议闭会之后之变态》,《申报》1922年11月27日,第3张第10版。

③ 张澜认为,当时川军各部仍为“破碎乖离之割据”,且“各怀意见,内情乖离”,对于督军一职“人怀覬覦之心”,而为督军者又“实力单薄,不足以相制裁”,“就现在形势观之,无论谁为督军,皆不能收拾川局”。参见:张澜《与熊克武论自治书》,四川省文史研究馆编《四川军阀史料》第3辑,第6页。

④ 比如:1922年,时任川军总司令兼省长的刘湘任命的西川道尹以“武人干涉,不能履新”;1923年,川战正酣,川省五道道尹更在旬月之间数度改易(分别参见:春涛《川军内讧之真相(二)》,《申报》1922年7月2日,第3张第11版;《假扰中之川政局》,《申报》1923年6月21日,第3张第10版)。而北京政府曾于1920年底任命刘湘、杨森等川军将领分任川中各镇守使,但刘、杨等人皆以“川省自治”为由拒绝(参见:《北京政府任命四川军政首长令》(1920年12月30日)、《刘湘等拒绝北京政府任命电》(1921年1月21日),四川省文史研究馆编《四川军阀史料》第3辑,第230、238页)。

⑤ 罗伯特·A·柯白《四川军阀与国民政府》,殷钟嵘、李惟健译,四川人民出版社1985年版,第40页。

⑥ 周宪民《解决川局问题 宜以外省兵力削平川乱》,天津《大公报》1928年9月1日,第10版。

⑦ 参见:《川军内讧风说 引起各方注视:何朱去电箴劝二刘 旅京川人筹拟应付 目下尚未正式接触 刘湘表示不还一弹》,《申报》1932年10月2日,第2张第8版;《川中非法税捐之一斑》,《蜀评》1925年第10/11期合刊,第1—7页;李明良《四川农民经济穷困的原因》,《四川月报》1933年第2卷第6期,第1—28页。

⑧ 参见:车人杰《地方自治中的统一诉求——北洋时期四川“省自治运动”研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第70—82页。

⑨ 张惠昌《四川军阀混战中的“善后会议”》,四川省文史研究馆编《四川军阀史料》第4辑,四川人民出版社1987年版,第11—21页。

⑩ 参见:《四川临时省党部工作报告》(1926年8月9日),中共四川省委党史研究室主编《第一次国共合作在四川》,四川大学出版社1996年版,第67页;《北伐后援会告将领书》,《国民公报》1926年8月31日,第5版。

政府因自身实力所限,在很长时间内都不具备统一四川的条件,实际上对川采取了“放任自流”的态度^①。

直到1932年底,红四方面军乘川军混战、川北空虚之际进入“通、南、巴”地区建立革命根据地,这一情形才得以改变。由于川省各军“防区”并立,“防区制”下民众生活困苦,川北革命形势发展迅速。到1934年8月,红军粉碎川军“六路围剿”,刘湘被迫“通电辞职”,“防区制”的统治秩序陷入全面危机^②。为防止中国共产党领导的红军“赤化全川”,四川地方军人被迫向南京政府求援,南京政府亦不得不放弃在川省事务上的保守态度,开始更为积极地介入川省事务。

事实上,红军在川北的胜利,将川省“防区制”弱点暴露无遗。由于“防区”之上缺乏更高的军政权威,形如散沙的川军各部,根本无法应对具有高度组织、动员能力的工农红军,而林立的“防区”在政治上也无法抗衡高度统一的红色根据地^③。对南京政府而言,应对川局有全盘接管和“倚重刘湘”两个选项。由于刘湘指挥川军“围剿”惨败,南京政府及川省内部“中央军援川”及“撤换刘湘”的呼声一度高涨^④。然而,此时南京政府的力量尚深陷江西“围剿”战场,刘湘仍是川省地方权势重心之所在^⑤。经过权衡,蒋介石最终选择成本较小的治川方略,决定“四川应以甫澄为主体”^⑥,优先支持刘湘肢解“防区”,实现“川政统一”,以强化省权的方式应对中共武装革命。

1934年11月,刘湘赴南京谒见蒋介石等国府领袖,央地双方就“川政统一”及四川省府人事、财政与地方军事安排达成一致意见^⑦。同年12月,南京政府正式任命刘湘为四川省主席,并派遣贺国光率领“军事委员会委员长行营参谋团”入川,协助刘湘“围剿”红军,实现“川政统一”。1935年2月10日,刘湘就任省主席,四川新省府成立。在南京政府督促下,川军各部随后将“防区”政权交还省府。同年3月1日,川军各部军费正式由刘湘领导的“四川善后督办公署”统筹核发,“川政统一”实现,四川自此被纳入南京政府治下^⑧。

肢解“防区”是南京政府统一川政的下手功夫,其实质无非是“中央”势力尚不足以全盘接管四川,不得已支持地方军人中有实力且与南京方面关系尚可的一派统合川省,以应付“红色浪潮”的“冲击”。“川政统一”实现后,南京政府延续上述思路,在川推行“省府合署办公制度”、“行政督察专员制度”、“县府裁局改科”与“分区设署”等制度,希图“于军事之外,同时整理地方、革新行政”^⑨。此种“直线式的集权制加入横线式的统合制”^⑩的“改革”,有利于重塑省政府权威,也得到刘湘集团的支持^⑪。于是,以“强化省权”为核心的地方政制改革在川省得以推行。

二 合署办公:强化省主席的地方事权

南京政府在川“强化省权”,缘于“防区”时代四川省级政权瘫痪,丧失制约地方割据的能力。重建地方政

①参见:段金生《“待时发展”:1926年—1928年蒋介石对滇川黔的策略研究》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第175—185页。

②周开庆编《民国川事纪要》上,台北四川文献研究社1979年版,第525—548页;匡珊吉、杨光彦《四川军阀史》,第297—306页。

③时论认为,川省“防区之弊,积重难返,畛域之见,牢不可破,步调一有不齐,‘匪’即乘隙运用,利害略有不同,猜疑定时纷起”。参见:《川省“剿匪”之成败关头》,天津《大公报》1934年8月25日,第1张第2版。按:本文引用文献中“匪”、“剿匪”、“围剿”等字词的引号系笔者引用时所加,系特指中国早期武装力量或中国工农红军,皆是当时官方及主流媒体对民众武装力量的蔑称。

④《程泽润电蒋中正据曾鉴等函恳派鄂陕驻军入川会剿及立派胡宗南师全部入驻昭化广元一带等文电日报表等二则》(1934年9月20日),台北“国史馆”;蒋中正总统文物·特交档案·一般资料·呈表汇集,档号002-080200-00441-208。

⑤《蒋中正电何应钦“川匪”势大川军内部亦甚复杂中央军因“赣匪”牵制难以调遣大军入川只可暂行备战工作》(1934年9月10日),台北“国史馆”;蒋中正总统文物·特交档案·一般资料,档号002-080200-00178-091。

⑥《程泽润电蒋中正召集在渝各军代表宣达钧座对川意旨中央将不派兵入川各路军应服从刘湘统一指挥捐除私忿协力“剿匪”》(1934年9月11日),台北“国史馆”;蒋中正总统文物·特交档案·一般资料·民国二十三年(三十六),档号002-080200-00178-116。

⑦对此,蒋介石在日记中表示,“四川问题,既信任甫澄,当不使其失望”,“四川方针决委刘以专责”。参见:《蒋介石日记》,1934年11月28、30日,美国斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏。

⑧周开庆编《民国川事纪要》上,第568—570页。

⑨《国民政府为推蒋介石普遍推行行政督察专员制度意见备案事致行政院训令》(1932年10月10日),中国第二历史档案馆编《国民党政府政治制度档案史料选编》下,安徽教育出版社1994年版,第471页。

⑩甘乃光语,见:程懋型编《“剿匪”地方行政制度》,张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第77册,大象出版社2009年版,第145页。

⑪1934年11月,刘湘在与张群的会晤中提出,“扩大三省‘剿匪’总部,划定四川为‘剿匪’省份,归总部管辖,所有军事政治均商承办理”,表明刘湘支持在川推行地方政制改革。参见:《张群电蒋中正经分别与刘湘张必果邓汉祥商定扩大三省“剿匪”总部组织与改组四川省府等办法》(1934年11月18日),台北“国史馆”;蒋中正总统文物·特交档案·一般资料·民国二十三年(五十一),档号002-080200-00193-008。

治秩序,确保省政府正常行使法定职权的能力尤为重要。于是,推行“省政府合署办公制”,成为川省地方政制改革的第一步。

“省政府合署办公制”系1932年9月由时任湖北省政府主席张群在答复蒋介石“对于省政府组织”意见时首先提出,并在1934年7月颁布的《省政府合署办公办法大纲》中正式确定。其主要内容包括:将各省省政府秘书处、民政厅、财政厅、建设厅、教育厅与保安处概行并入省政府公署,裁并或缩小其余直属省府机关并改隶于各主管厅处;省府一切文书,概由省府秘书处总发,但须由各主管厅处承办、分别副署或会同副署并签呈主席判行,各厅处只有在监督指挥所属职员与所辖机关之事务进行且不抵触省令的范围内可自发各厅处令,各厅处与中央院部及下属专员、县长、市长之间均不得直接往覆文书,一律以省政府名义行文^①。

从地方政制建置的视角看,“省政府合署办公制”涉及到省府组织形式与省长职权范围,两者皆为民初以来朝野聚讼纷纭的焦点。北洋时期,省级行政机关采用“首领制”(即省长制),由民政长、巡按使或省长主持全省行政。不过,由于军阀对各省政权争夺不休,限制省长职权以减少“内战及政潮”的观点流行一时^②。1925年7月,广州国民政府颁布的省组织法,将“委员制”引入省府组织,规定省政府各厅厅长合组“省务会议”,次年1月又设立“省政府委员”一职,规定由省府委员兼任省主席及各厅长职务,采取“合议制”。然而,随着省政府的规模与日俱增,“合议制”的省府在开支经费与行使职权时面临越来越大的压力,恢复“省长制”的呼声于是此起彼伏^③。

南京政府在各省推行“合署办公”的本意,是缓解省府规模膨胀导致的行政开支剧增,及省府“合议制”带来的“各自为政”、“条块分割”等有损行政效率的弊端^④。但对混乱已久的四川地方政局而言,“合署办公”有着强化省主席地方事权、巩固“川政统一”的意义。“防区制”时期,四川省府长期无法正常行使职权,除因军人借“防区”架空省府,省制自身的缺陷亦起到推波助澜的作用。由于省级民政和军政首长分立,省府各厅处的独立性亦较强,省级政权实质上处于“多头制度”之下,不仅难以正常行使职权,还常因军阀斗争而瓦解^⑤,省主席、厅长及省府委员等职务更是沦为中央政府安抚地方军人的工具^⑥。推行“合署办公制”,对刘湘领导的四川新省府有两大好处:其一,缩小省府规模,特别是减少省府委员的规模,可避免此前省府“多头”情形再度出现,从而有利于省府本身的稳定;其二,合署议事可确保刘湘对省府各项决策的绝对把控,避免省府各部门因态度、意见分歧而相互掣肘,有利于省府正常履职^⑦。

1935年2月,四川省府委员会第二次会议通过《合署办公大纲施行细则》。4月,南京方面发回经修正的《大纲施行细则》二十条,由省府全文公布,“省府合署办公制度”正式确立。根据《施行细则》规定,省主席在“合署办公”体制运行中居于绝对中心地位;无论是各厅处办事细则的核定,还是所拟文件的判行,皆须由秘书处交省主席决定;省府对外文书原则上以省政府名义呈发,然“如事关紧急处分或不涉及各厅处主管事务者,得以主席名义行之”;此外,秘书处负责收发与各厅处所办一切文件,除“一时不宜宣布,应由主席及主管厅处独负其责者外”,均须每周造表呈交主席查考,以此保证主席对省府各厅处运行的绝对控制。

①程懋型编《“剿匪”地方行政制度》,张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第77册,第182—185页。

②钱端升对此概括称:“中国行省为数极少,而希望在外省分得地盘的军人政客则为数甚夥。许多的内战和政潮即由这分配不均而起。……省既不设独裁的长官,则省的地盘根本已没有从前那样的可贵重。”参见:社论《省长制与委员制》,天津《益世报》1934年2月6日,第1张第1版,收入陈夏红编《钱端升全集》第8卷,中国政法大学出版社2017年版,第261—263页。

③参见:《讨论中之省制问题 刘峙拟具意见主改行省长制 谓根本办法在改正地方分区 反对合署办公赞成设县政实验区》,天津《大公报》1933年11月6日,第3张第9版。

④参见:陈之迈《中国政府》,上海人民出版社2012年版,第459—464页。

⑤如1916—1917年,四川督军罗佩金、省长戴戡与军务会办刘存厚的对立,最终引发“成都巷战”,不仅导致四川省府瓦解,还拉开地方军阀混战的序幕。参见:吴光骏《刘存厚的早期活动与“刘罗”、“刘戴”之战》,四川省文史馆编《四川军阀史料》第1辑,四川人民出版社1981年版,第120—129页。

⑥如1929年至1933年,刘文辉虽两次被南京政府任命为四川省政府主席,但由于省府委员或为与刘氏“平级”的地方军人,或为省外川籍人士,多数省府委员未到成都就职,使得四川省府始终未能真正组成。到1933年7月刘文辉辞职出走后,四川省政府实际上已处于瓦解状态。参见:《民国时期四川省政府组织沿革》(1911年—1949年),四川省文史馆编《四川军阀史料》第3辑,第595—596页。

⑦1934年底,刘湘在重庆发表演讲,认为四川新省府的组织应“力求简单化”,即“力避多头制度,每议一事,发言盈庭,终无结果”。参见:《重庆代表群中 刘湘公开演讲(续)》,《新新新闻》1934年12月30日,第6版。

与之前不同,秘书处在省府运行中扮演着极为重要的角色。它不仅负责收发省府一切文件,还核呈各厅处交办文件,甚至对文件的根本性修改,秘书处亦可“签呈主席或保安司令决定,再交各厅处复拟”;此外,还负责省府会计、庶务等事务。就功能而言,秘书处实际上成为省主席与省府各厅处的纽带,不仅负责上下文件的流通,也为省主席在处理省政时提供参考。因此,省府秘书长一般也是省主席的“幕僚长”。如刘湘的省府秘书长邓汉祥,原为刘湘驻外代表,但在刘湘出任省主席后,邓氏以秘书长身份逐渐成为刘湘最重要的幕僚,成为地方政坛举足轻重的人物^①。

省府合署办公制度强化了中央政府领导下省主席对川省政务的权威,提高了省府办事效率,省府“事权集中以后,从前迁缓矛盾诸病,立见减除”^②。尽管省主席事权的扩张,引发了时人对省府权力结构失衡、重蹈北洋时代“省长制”覆辙的担忧^③,但问题不在于省主席职位的权力大小,而在于省主席能否真正贯彻中央政府的意志。因此,对于南京政府而言,地方军人主持省府,当然有影响中央权威的可能。但在自身实力足以全盘掌控川政之前,支持地方军人中实力最强且与中央政府关系尚佳的刘湘顺利施政,使其有能力扫除川省“防区制”残余,应对来自革命力量的“威胁”,符合南京政府的最大利益^④。

从长远来看,改革也为此后中央政府完全掌控四川省政奠定了基础。尽管央地矛盾导致此后十余年的川省政局屡生风潮^⑤,但省政府作为全省最高行政机关,却始终在历任省主席驾驭下履行职能,未再因政争而无法运作。随着中央政府实力的不断增强,省主席贯彻中央政府意志的意愿与程度不断提高。到1939年,以蒋介石本人亲自兼任四川省主席为标志,中央政府最终实现了对四川省主席一职的掌控。这一结果,对于统一局面的稳固,意义重大。

然而,强化省府自身的权威与能力并不够,因为省政的有效推行还有赖于县级行政机关的服从与执行。这涉及到政府权力如何贯通省县的问题。

三 贯通省县:“行政督察专员制”的推行

四川新省府成立后,原各军“防区”陆续收回,省府对各县的行政控制得以恢复。然而,川省地域辽阔,人口众多,全省计有152个县级单位^⑥,新省府如何将政令普遍推行于全省,无疑是一个难题。而行政督察专员制度的实施,则为四川省府应对这一难题提供了途径。

一般认为,行政督察专员制的设立,源于1930年代初国民党政府“围剿”共产党武装革命的现实需要,也源于地方政府转型过程中政府对社会强化管理的客观要求,同时也受到历史上特别是北洋时期道制以及同一时期朝野“缩小省区”及提高“行政效率”等呼声的影响^⑦。1931年,蒋介石在江西“围剿”红军时,将赣省划分为若干区,分区设置“党政委员会”,以监督区内各县。随后,此制被推广于“长江各省”。1932年8月,“豫鄂皖‘剿匪’总司令部”公布《“剿匪”区内各省行政督察专员公署组织条例》;同年底,南京国民政府行政院颁

①据陈雁翠回忆:“在刘湘主川政之时,关于省政府的用人行政,除厅、处长及专员须刘湘亲自裁决外,余如各县县长、征收局长以及省立中学校长,邓汉祥都可随意左右乃至决定。照例上述官职,须由有关各厅签委(当时无须提交省务会议通过),凡有此类签呈,邓恒携签去多子巷刘湘私邸请刘核定,而可否之间,刘多尊重邓意。至于省府内尤其是秘书处所有科室人员及各县县政府的秘书、科长、区长和省立中学校长等的任免,邓可完全作主,不再去麻烦刘湘。甚至刘湘亲自下令委派县长,邓认为不当,刘湘亦即收回成命。”参见:陈雁翠《邓汉祥在刘湘统治时期的活动》,政协四川省委员会文史资料研究委员会编《四川文史资料选辑》第38辑,四川人民出版社1988年版,第103页。

②邓(汉祥)秘书长讲《四川现行行政制纲要研究——在本所施政纲要课程上讲演》,《四川县训》1935年第2卷第4期,第5页。

③傅斯年认为,“合署办公”令省府各厅实质上“皆成省府之科”,秘书厅权势过大,有类于明朝“六部的权都集合在一个承宣太监身上”,他还以晚清官文与胡林翼督抚同城之例驳斥省府“合署”可提升行政效率的观点(参见:傅孟真《地方制度改革之感想》,天津《大公报》1935年2月3日,第1张第2版)。时任河北省主席于学忠则担心省长制若“为领袖者不得其人,反不如委员制之为愈”(参见:《于学忠对省制之意见》,天津《大公报》1934年2月10日,第1张第3版)。

④钱端升指出,改革省政的根本不在于“省长制”应否实行,而在于地方主政者是否“得人”,因此主张多用些“文人”或“有新智识的人”,少用“军人”或“无知识或只有旧脑筋的人”,不过,钱氏也注意到各省政情不同,故“并不要求政府立即免除一切现役军人之主省政者”。参见:社论《省长制与委员制》,天津《益世报》1934年2月6日,第1张第1版,收入陈夏红编《钱端升全集》第8卷,第262—263页。

⑤参见:黄天华《四川政潮与蒋介石的因应(1937—1940)》,《历史研究》2017年第2期,第88—106页。

⑥截至1935年5月,四川省共有152个县级单位,包括148县、3屯、1设治局。参见:《四川省各县县长姓名表》,《四川省政府公报》1935年第7期,统计第76页表(2)。

⑦翁有为《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,第41—45页。

布《行政督察专员暂行条例》，该制遂在南京国民政府治下各省全面铺开^①。

就川省情形而论，自1914年6月袁世凯主政的北京政府正式公布《道官制》，并将川省划为五道后，道制作为省与县之间正式的行政区划单位，在川存续了将近16年之久。但在“防区制”兴起以后，道尹的权力被地方军人治下的“防区”侵夺殆尽。到1930年2月，南京政府下令各省废除道尹，川省地方政制在形式上恢复了“省—县”二级制，实际上为“防区—县”二级制。四川地域广大，部分“防区”的面积人口超过东部地区一省，治理已有相当难度，而地方军人施政不善，辖区民众生活困苦。

随着红军进入川北，“防区制”的统治秩序摇摇欲坠，地方军人不得不另寻应对之道。1933年11月，刘湘宣布将川北红四方面军控制或活动的通江、南江、巴中等17县分为6个区，分设“行政督察专员公署”，直隶于他领导的“四川‘剿匪’总司令部”，在制度上已突破“防区桎梏”^②。然而，随着1934年8月川军“六路围剿”红军遭遇惨败，川北“行政督察专区”基本瓦解。1935年2月18日，四川新省府成立后的第一次会议，通过了民政厅厅长甘绩镛的提议，决定依照南昌行营颁布的条例，“全省分区设置行政督察专员”^③。3月，蒋介石正式核准川省设立行政督察专员，并通令川中各军协助行政督察专员^④。自此行政督察专员制度开始在四川全省范围内推行。

行政督察专员制度是南京政府的一项“制度创新”，所涉及的分区设计、专员资格及选派、专员职权与地位、专员公署经费等诸多问题，学界已从制度史的角度加以细致讨论^⑤。本文主要讨论该制度为何能够在川省顺利推行。

既有研究普遍认为，行政督察专员拥有广泛的地方行政权力，又由中央政府直接任命，对于中央政府加强对地方控制具有重要意义^⑥。然而，作为一级介于省、县之间兼具行政和督察职能的政府制度，行政督察专员制度得以在川省立足，并得到以刘湘为代表的地方实力派支持，原因不能仅以“强化中央对地方控制”加以解释。从行政督察专员制度在川推行的情况加以分析可知，其在川省立足的原因，一方面在于该制度迎合了“川政统一”后省府加强对各县控制的现实需求，另一方面则应归因于该制度在推行时考虑了地方政治的现状。

行政督察专员制度的顺利推行，符合省府强化对各县控制的现实需求。1935年2月，参谋团主任贺国光在向南京政府转呈四川省府关于设置行政督察专员制度的呈文时指出，行政督察专员制度在川可起到“打破防区”与“加强治理”两大作用：一方面，原川军各部防区“均系武力造成，本非自然区域”，故“每区设一职权较崇之专员以统制之，则各军防区，自然无形消灭”；另一方面，“川省幅员广阔，省府难于统驭，各县苦乏秉承，军人蹈隙乘间，遂窃权柄，是为‘防区制度’产生之速因”，设立专员则可“使省府政令之达于各区，如身之使臂，各区政令之行于各县，如臂之使指”，从而“健全政治”，提高效率^⑦。贺氏的解释大体符合当时川省政治实际。从专员辖区分区来看，四川共分为18个行政督察区，各区辖县数量不等，最多者达12县，最少者亦有7县，分区大体依照地势形便、经济发展或政治绥靖等原则进行，各区专员驻地则多选择该区域内的经济中心或交通枢纽县份^⑧。较之民初川省五道之设及南京政府“废除道制”后的“省—县”体制，此种分区治理方式在政治技术上相对合理。与前者相较，行政督察区的设置数量大为增加，所辖县份数量相应下降，有利于专员履行职责；与后者相较，省县之间设置专员，有利于缓解原“防区”快速废除后地方“省—县”体制面临

① 翁有为等《行政督察专员区公署制研究》，社会科学文献出版社2012年版，第72—99页。

② 《“剿匪”总部颁布“匪区”行政督察专员公署组织条例》，《四川月报》1933年第3卷第5期，第167—172页。按：该条例基本脱胎于鄂豫皖《“剿匪”区内各省行政督察专员公署组织条例》。川绅邵从恩认为，该制度意味着“军民分治之雏形已具，推广至全川之军民分治，四川前途很有希望，此可谓刘总司令统一全川之先声”。参见：《刘湘张澜等谈安抚大计 安抚委会昨宣告成立》，《新新新闻》1933年10月17日，第9版。

③ 杜象谷纪录《四川省政府委员会第一次会议纪录》（1935年2月18日），《四川省政府公报》1935年第1期，第59页。

④ 《蒋委员长核准设立行政督察专员并指示各要点电》（1935年3月22日）、《蒋委员长令各军竭力协助行政督察专员电》，《四川省政府公报》1935年第4期，第45—46、46页。

⑤ 参见：翁有为等《行政督察专员区公署制研究》。

⑥ 参见：黄天华《从“僻处西陲”到“民族复兴根据地”：抗战前夕蒋介石对川局的改造》，《抗日战争研究》2012年第4期，第18页。

⑦ 贺国光编《国民政府军事委员会委员长行营参谋团大事记》（下），军事科学院图书馆1986年影印版，第497—498页。

⑧ 《令发四川行政督察专员驻地县名表专员驻地说明书四川省行政专员分区图仰遵照由》（1935年6月15日），《四川省政府公报》1935年第12期，第12—16页。

的治理困境^①。

央地双方的合作,也为行政督察专员制度在川省立足提供了另一重保障^②。在制度推行过程中,南京政府与刘湘集团的地位大体平衡,前者在制度设计中居于绝对主导地位,但在专员人选等实际问题上向后者作出适当让步。如刘湘所呈行政督察专员制“实施细则”,规定专员“由省府呈请委用”,被南京方面改为“专员任用,由行营直接委派”^③,但对于各区专员人选,南京政府却给予刘湘一定空间,多数人选由刘湘“自行物色”^④。

得益于上述有利条件,行政督察专员制度得以在川省立足,并在1936年成为正式的地方行政制度。一般认为,通过在四川实行政督察专员制度,中央政府在时隔近20年后再度获得了对四川省内基层政权直接发挥影响的能力^⑤。以此而论,行政督察专员制度在四川的推行,是中央政府整合地方、推动国家统一的重要步骤。

但是,从政治技术的视角考量,行政督察专员制的推行,不仅打破了因“防区”而形成的地方行政区划格局,而且在一定程度上填补了地方军人“交还防区”后省与县之间产生的权力空隙,强化了省府对地方的控制。邓汉祥就指出:川省“旧日行政组织,病在头重脚轻,基础不固。由省到县,苦于鞭长莫及。……尽管上级政令如何紧张,一出省门,便感松懈。故本府通盘筹划,将全省划为十八行政督察区,为省县之连锁,作省府之耳目”,在他看来,18位行政督察专员,“譬如银行十八个支店,都在一个总行名义之下,作积极消极之活动。省府政令,先达于各行政区,然后分配于各县,而以专员兼县为模范”^⑥。可见,行政督察专员的设置,有利于四川省府在基层的有效施政。

四 国权下县^⑦:“裁局改科”与“分区设置”

“行政督察专员制”主要针对省县之间的治理薄弱环节,这样的制度设计可以表述为“省权下县”。然而,中央政府通过省府行使的国家权力若不深入县及县以下区域,则中央政府对四川的统治无法真正落到实处。为此,南京政府在川推行了旨在“国权下县”的改革措施,具体办法是“裁局改科”、“分区设置”。

县府裁局改科的初衷与省府合署办公大体类似,但相较而言,其“裁汰骈枝冗员”以节省地方行政经费的意图更为明显。1934年12月31日,南昌行营颁布县府“裁局设科”大纲,宣布将原县政府所属公安、财政、教育、建设各局概行裁撤,其原有职掌归并于新设的县府一、二、三科,其中教育与建设应并为一科,公安事务改由县府新设之警佐行使,财税事务统由各县新设财政委员会及县金库分别办理审核与支出保管事项。县府撤局改科后,县政统由县府上下行文,由局改设的各科科长,作为县长处理县政的僚属(佐治人员),由县长遴选委任,县长成为了县政运行的绝对中心^⑧。

①事实上,在四川走向“防区制”的过程中,原本可能阻碍地方政治“碎片化”趋势的道制,因其过大的辖区设置而未能发挥实际作用。“防区制”虽属地方军人侵夺省、道职权,但在客观上填补了省、道职权无法正常行使而造成的地方权力真空。

②贺国光致函杨永泰称:“近经向甫澄熟商,照行营所颁‘剿匪’省份之改进保甲,团队,封锁匪区,及划行政区设立专员等四事,均极诚恳接受,而甫澄以下各界人士,亦盼予以刷新改造。”参见:《委员长行营参谋团主任贺国光函陈豫鄂皖三省“剿匪”司令部秘书长杨永泰四川省近况及恳请拨发补助款项》(1935年2月6日),台北“国史馆”:蒋中正总统文物·其他·综合·财政·各省财政(一),档号002-110704-00016-001。

③贺国光编《国民政府军事委员会委员长行营参谋团大事记》(下),第499、503页。

④刘湘物色的专员人选,“在川中多属一时知名之士”,包括参谋团成员、川军其他各部成员及社会贤达,刘氏个人派系的色彩并不浓厚。参见:《刘湘呈蒋中正拟委四川省各区督察专员人选》(1935年4月25日),台北“国史馆”:蒋中正总统文物·特交档案·一般资料·呈表汇集(二十三),档号002-080200-00450-136。

⑤如1935年7月,川籍学者、武汉大学教授陈铨在返乡时目睹了“行政专员”巡视地方各县的“威风”后称:川省的行政督察专员“各处巡查”,“无论军政民事,他都可以受理”,令各县公务人员“骇得心慌”,“这十二位行政专员(按当时川省尚有五位专员位置空缺)权限是很大的,而实际的权限,还是在中央的把握”。参见:陈铨《进步的四川》,《独立评论》1935年第169期,第17页。需要指出的是,陈氏所谓“行政专员”对省府命令“可以置之不理”的说法,虽无法理与事实支撑,但却揭示了社会舆论对于行政专员制度的认识或期望。

⑥邓(汉祥)秘书长讲《四川现行行政制政纲研究——在本所施政纲要课程上讲演》,《四川县训》1935年第2卷第4期,第5页。

⑦“国权下县”,系借用“皇权不下县”的表述。关于“皇权不下县”的论述,参见:胡恒《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,北京师范大学出版社2015年版,第301—323页。

⑧大纲原文,参见:程懋型编《“剿匪”地方行政制度》,《民国史料丛刊》第77册,第232—235页。此前,依据《建国大纲》中以县为单位实行“地方自治”的精神,南京国民政府于1928年颁布了《县组织法》,规定县政府依县等设二至四科,各县设公安、财务、建设、教育各局,县长与该县各局局长组成“县政会议”,决定县预算决算、公债、公产处分、公共事业举办等事项。

在全国各省中,四川是实行县府“裁局改科”最早的省份之一。资料显示,早在1931年10月,刘湘即已通令其防区各县政府“合署办公”,1932年4月又通令将防区各县教育、建设、财政各局“通令改科,并入县府”^①。“川政统一”实现后,“裁局改科”向全省范围推行。1935年2月25日,省府第三次全体会议通过决议,“通令各县:财建教各机关一律改局为科,并入县府”^②;3月1日,四川省府秘书处通电全省各县:“此次本省政府改组成立,实行合署办公,对于县府组织,应尽合理一贯之改进”,“县长综理县政,必须名实相符,庶足以率属而责效”,要求全省各县在本年5月1日前完成“裁局改科”^③。“裁局改科”将县府事权集中于县长,使省府能通过县长任免及专员督察等渠道加强对各县的控制,从而保证中央及省府政令能及时、快速地向基层推行^④。

“分区设署”是指县以下分区设立区公所,以管理县以下的地方自治事务^⑤。1932年8月,“鄂豫皖三省‘剿匪’总司令部”颁布条例,将区长一职改为委任职,并规定其职权,包括辅助县长执行其职务、宣达区内奉伤遵行之法令及调查报告区内各种情况、监督指挥区内保甲人员执行其职务等。1934年12月,南昌行营公布“分区设署”大纲^⑥。1935年4月16日,四川省府通令全省各县,依据南昌行营所颁大纲规定,在全川范围内推行“分区设署”(又称“区署制”)^⑦。

按照省府设计,全川各县旧有的“区公所”一律改组为“区署”,无“区公所”的县一年之内皆应设区建署。截至1935年10月,除温江、资中等19县(屯局)外,全川各县基本完成“分区设署”,共计设区署516个^⑧。对于区署的人员与经费,四川省府亦予以一定保障。区长一般遴选县政人员训练所毕业人员充任,并设置“区员”、“书记”等辅助区长工作^⑨。区署经费,按南昌行营的规定,应出自“地方公款”,然因川省各县“地方自治”经费无多,裁局改科后所余亦有限,最终改由“省库开支”。此外,省府要求各县设置区数及其等级,“概由省府规划”;开办区署,“应就原有区公所地址公物备用,倘至万不能节省时,每区至多不得超过三百元”;“区署旅费,每月补助十五元”,并“不得藉辞另筹分文,致干咎戾”^⑩。

“分区设署”旨在通过和县与基层社会之间设置一个“中间机关”,协助县府处理地方政务,改善县以下地方基层治理。这在一定程度上解决了县府“裁局改科”后县长因事权集中而面临的政事过繁之弊端,加强了县长与基层社会之间的联系。同时,将“区制由自治机关,根本改造为官治之行政机构,以成县政府之支部,而确立县政之下层基干”,在基层显著扩张了国家权力。此外,除“特别的含有政治‘深入民间’之要素”外,区署还被赋予承担基层社会“管、教、养、卫”等职责^⑪。随着“分区设署”的推行,“防区制”时代川省县以下基层

①参见:《二十一军戍区各县县政概况》,《四川月报》1933年第3卷第3期,第147—149页;国民革命军第二十一军司令部政务处编《施政汇编》上编,张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第83册,第56页;王春英《民国时期的县级行政权力与地方社会控制——以1928—1949年川康地区县政整改为例》,四川大学2004年博士学位论文,第43—44页。

②杜象谷纪录《四川省政府委员会第三次会议纪录》(1935年2月25日),《四川省政府公报》1935年第1期,第61页。

③《省府令改革县府组织电》,《四川省政府公报》1935年第2期,第63页。按:该电同时规定,原防区时代各县已制定的合署办公办法可继续执行。

④不过,县府事权过于集中,也导致县长事务繁重,难以兼顾“提高效率”的改革目标。如当时有县长称:现在县长“不干别的,单填调查表统计表,已经精疲力竭。而且只能苦丧着脸,马马虎虎的填写。真是临表涕泣不知所云了”。参见:《“百废俱兴一事无成”可虑的川局》,天津《大公报》1936年4月13日,第1张第4版。

⑤清末以降,区乡一级行政机构陆续出现,打破了古代国家在县下不设治的传统。但由于政治动荡与国家分裂,早期区乡行政形态各异。南京国民政府统一全国后,在县以下实行地方自治,建立区和乡镇两级行政自治组织及闾邻自治组织,但因国内政治、经济环境与地方文化、社会结构等因素的制约,地方自治进展极为缓慢。参见:魏光奇《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年版,第183—199页。

⑥详见:程懋型编《“剿匪”地方行政制度》,张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第77册,第251—280页。

⑦《令发各县分区设署办法大纲仰遵照由》,《四川省政府公报》1935年第6期,第62页。

⑧《各县成立区署杂讯(四则)》,《四川月报》1935年第7卷第4期,第145页。

⑨“县政人员训练所”是“川政统一”后刘湘主办的地方官吏选拔、培训及任用机构,由刘湘亲信幕僚、省府秘书长邓汉祥实际主持。该所学员毕业后被刘湘大量任用为县长、局长、区长,成为刘湘控制川省基层的骨干,在地方政坛号称“县训集团”。据邓汉祥回忆,刘湘主政时期,“县训人员担任县长的经常保持八九十人;全川五百多个区长,完全是县训人员充任”。参见:邓汉祥《刘湘与蒋介石的勾心斗角》,政协全国委员会文史资料研究委员会编《文史资料选辑》第54辑,文史资料出版社1962年版,第60页。

⑩《各县成立区署杂讯(四则)》,《四川月报》1935年第7卷第4期,第145—148页。

⑪以上内容,参见:程懋型编《“剿匪”地方行政制度》,张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第77册,第273、276—280页。

社会的“自治”状态被打破,中央政府通过省府行使的国家权力延伸到县以下的基层。

不过,困窘的地方财政,使得区署在制度上承载的多重目标很难尽数实现。川省县份数量达150余县,“分区设署”给地方财政造成了较大负担。根据1935年8月川省财政厅拟订的年度财政预算,“各县市区署公费”占全省总预算开支的6.67%及全省政务费开支的25.5%,是除军费与到期债务以外全省第三大财政开支^①。沉重的财政压力,使得区署经费极为短缺,严重影响其行使职能^②。除此以外,作为国家向地方社会推行政令、汲取资源的主要执行机构,区署常常成为国家与地方社会冲突中的“首当其冲”者。自1935年12月到1936年上半年间,就有射洪、潼南、盐亭、遂宁、泸县、营山等地区署被“乡民”捣毁,多位区长被“匪劫”甚至被杀^③。1936年4月,四川省府在一份通令中承认,“区长被杀”、“区署被毁”屡发,与区长“偷怠贪污”有关,要求整饬“纪纲”^④。但在国家初步介入基层社会、政权力量仍显薄弱的情况下,仅仅号召基层官吏自身“切实检点”,显然不能消解上述冲突。

五 结论:强化省权与巩固统一

作为一项历史悠久的行政制度,省制的本意是强化国家治理广袤国土的能力。但如同历史上的许多地方制度一样,一旦中央权力衰微,地方势力乘势而起,则原本为“中央所授与”权力的省^⑤,亦不免“狡黠乘之,据以为雄”^⑥。民国初年,央地矛盾日趋尖锐,朝野各方围绕“省制”展开激烈争论。此后,随着国家走向分裂,军阀纷纷占据一省以抗衡中央,主张中央集权的人士逐渐将“省”与“国”对立起来,认为两者“峙然隐成抗敌之势”^⑦。中央与各省之间逐渐形成“此消彼长”的权力关系格局,削弱省权遂成为加强中央集权、实现国家统一的习用思路。

与上述思路相对应,为“省制”辩护以及主张维持甚至“扩张”省权的主张,在当时同样存在。这些主张一般从地方特性、历史文化遗产、地方自治及联邦制理论等角度为省制辩护^⑧。到1920年代初,由于中央无力统一国家,由各省分别“自治”,进而“联省自治”,最终实现国家统一的政治路径,更一度成为部分政治家和国人的政治尝试^⑨。

尽管随着“联治”运动的失败,为“省权”辩护的主张逐渐销声匿迹。但在中央政府实力不足的情况下,以“强化省权”的方式实现局部统一,进而推动国家统一的渐进式方略,在政治技术层面仍不失为一种有价值的政治尝试。

自元朝建立省制以来,不论是作为中央监察地方的机构,还是地方行政管理机构,省最主要的功能都是监督或管辖更多的下级行政机关,以此缩减中央与基层沟通的距离,减少治理成本。因此,省之于更低层级的地方行政单位有集权属性^⑩。揆诸民初政局,国家政治的分裂并不完全表现为各省之于中央的分裂,一些省份内部亦存在政治分裂。正如时人所言,“今日吾国中央政令不能悉行于各省,各省之政令不能悉行于各

①《廿四年度四川省政府收支预算书草案》,《四川月报》1935年第7卷第4期,第260页。事实上,此预算草案所列200万元,还不包括在同年10月1日以前已成立区署县份的开支,而这些县份的区署开支此时尚出自地方公款,自1936年1月1日才改由省库开支。

②如作为川省最发达县份之一的巴县,所辖各区署竟亦“借贷度日”;资阳县辖四区1936年全年开支1.47万元,占该县全年行政开支的38.38%,该县所得省府年拨款总额的55.06%。分别参见:《巴县各区署竟借贷度日 县府申请省府救济》,《新新新闻》1936年2月8日,第5版;王春英《民国时期的县级行政权力与地方社会控制——以1928—1949年川康地区县政整改为例》,第57页。

③分别参见:《射洪兴建场被劫 区长区员被劫杀》,《新新新闻》1935年12月18日,第5版;《潼南匪激战 赵区长被匪掳去》,《新新新闻》1936年1月3日,特刊第2版;《因没收头上白帕 潼南乡民捣毁区署》,《新新新闻》1936年1月12日,第6版;《盐亭第三区署竟又被捣毁》,《新新新闻》1936年2月12日,第5版;《遂宁第四区署昨被乡农捣毁》,《新新新闻》1936年4月25日,第5版;《泸县土劣倚酒发疯捣毁第五区署》,《新新新闻》1936年6月20日,第6版;《股匪三四十人蜂拥入场 营山区长被击毙》,《新新新闻》1936年3月3日,第6版。

④《区长被杀 区署被毁 省府通令 整饬纪纲》,《新新新闻》1936年4月15日,第9版。

⑤白坚武《省制与宪法》,《宪法公言》1916年第1期,第30页。

⑥陈启天《省制论略》,《东方杂志》1917年第14卷第1期,第10页。

⑦白坚武《省制与宪法》,《宪法公言》1916年第1期,第30页。

⑧参见:徐杨《废省与缩省:民国时期省制改革的探讨与实践》,《浙江社会科学》2017年第4期,第134—135页。

⑨杨天宏《地方自治与统一国家的建构——北洋时期“联省自治”运动再研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2012年第5期,第20—29页。

⑩参见:李剑农《就历史上观察中国的省制》,《新时代半月刊》1931年第1卷第4期,第1—4页。

县”，“一省之中，割裂数区，自为风气，已不能免”^①。对于志在统一全国的中央政府来说，通过“强化省权”，依托省的力量整合权力结构多元、利益关系驳杂的地方乱局，不仅能有效节约行政成本，降低政治风险，也能对未来进一步整合地方、实现全国范围内的实质性“统一”奠定基础。

南京国民政府对川省地方政制的改革，基本遵循以上逻辑。通过推行“省府合署办公”、“行政督察专员制”、“裁局改科”及“分区设署”等地方政制改革，南京政府在川省初步构建起由省到县的地方行政制度网络。这一改革，巩固了省主席对川省政务的权威，强化了省府对县的控制，使得“省县政府权责集中，施政便捷，而省县之间有督察专员制以增益推进效率，县以下充实区属组织，以增益最接近民众之下级行政效率”^②，不仅防止军阀割据在四川死灰复燃，而且还将省府所代表的国家权威延伸到县以下基层^③。

南京政府选择倚靠刘湘处理川事，刘湘集团主持的省府作为改革的实际推动者，其政治影响力在一段时间内得到加强。这在特定历史条件下并不一定构成对中央政府的冲击，反而为国家统一的巩固创造了有利条件。纵观全面抗战前南京政府与各省关系，大体经历了由“相对分治”到“武力统一”再到“政治统一”的变化。特别是1930年代以后，随着日本侵华程度加剧及中国共产党领导的“工农武装革命”不断发展，内外交困、实力有限的南京政府不得不尽力避免与各省的实力派冲突和决裂^④。在此情形下，通过地方政制改革，加强刘湘集团权威，巩固“川政统一”，并使川省地方行政体制与当时南京政府治下各省趋于一致，不仅避免了四川地方重回军阀混战旋涡，还为四川进一步融入南京的统治秩序奠定了基础。

不过，“强化省权”毕竟只是巩固统一的手段。省作为地方行政治理体系的最高层级，其与中央政府之间的权力划分问题终究无法回避。随着央地关系“蜜月期”的结束，南京政府与刘湘集团的权力博弈日趋激烈，中央与省之间的权力关系再度陷入“此消彼长”的博弈困境之中^⑤。类似的情况，非但出现在四川，在同一时期的广西、云南等省，南京政府所面临的挑战甚至更为严峻^⑥。

对中央政府而言，地方政治问题的“症结”自然可以归结于地方军人“拥兵自重”且“居心不良”。但在当时的历史环境下，中央政府缺乏一劳永逸地解决地方军人拥兵自重的条件，只能选择与地方军人合作，“徐图统一”。

四川地方政制改革的经验表明，地方军人的权力与威望虽非源自中央政府“授予”，但双方在“巩固统一”时存在合作空间。1937年5月，在南京国民政府与刘湘集团的关系剑拔弩张之际，一位驻川中央政府官员就承认：

甫澄(刘湘)为地方观念、封建思想及英雄主义之参合结晶品。然颇刻苦自励，富于责任心，重感情，并知爱国爱家爱领袖之道……当其二十三年冬到京及二十四年春参谋团入川之际，彼确具追随钧座(指蒋介石)之心，并常以中央军为榜样，亟图感格改善其部下。迨我中央助之剿平“赤匪”，打消防区制，整理金融，统一财政，并钧座温语慰勉，予以四川军政之全权，其感激向上之念，益形于言表。^⑦

问题在于，国家统一的长久巩固，不能仅仅依靠地方军人的“觉悟”。南京政府与刘湘集团的关系完全建

① 瞿兑之《省制论》，《国闻周报》1933年第10卷第30期，第3页。

② 程懋型编《“剿匪”地方行政制度》，张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第77册，第146页。

③ 当然，随着省府及以下各级政府规模与职能不断扩张，“提高效率”、“节省经费”等改革“初衷”形同具文，地方行政机构“叠床架屋”、开支剧增、“官多生事”等弊端日益突出。到抗战中后期，旨在提高地方政府行政效率的“行政三联制”等改革遂应运而生。参见：陈之迈《中国政府》，第462—464页。

④ 翁有为《全面抗战前央地关系视域下的南京国民政府省制变革》，《史学月刊》2020年第4期，第100—101页。

⑤ 1935年9月4日，蒋介石在“峨眉军训团”对刘湘“欺诈不实痛加面斥”，刘湘为此“大发脾气”，这是双方关系恶化的标志性事件。参见：《康泽自述及其下落》，台湾传记文学出版社1998年版，第75页。

⑥ 如1936年“两广事变”中，广西桂系势力几与南京政府兵戎相见；而在云南省，其省主席龙云则长期抵制国民党政权，并于1945年10月被“武力解职”，而继任省主席的卢汉最终于1949年12月起义，彻底粉碎了蒋介石“决战西南”图谋。分别参见：罗敏《走向统一：西南与中央关系研究(1931~1936)》，社会科学文献出版社2014年版，第215—227页；杨维真《中央与地方关系的双重奏——以云南为例》，王建朗、黄克武主编《两岸新编中国近代史(民国卷下)》，社会科学文献出版社2016年版，第1098—1113页。

⑦ 《川情机密报告与彻底安川建议》，台北“国史馆”：蒋中正总统文物·特交档案·分类数据·政治·川康滇黔政情(一)，档号002-080101-00038-010。按：原件未标注时间，据内容判断应为1937年5月。

立在“合作剿共”的利益基础上,央地权力的划分并未从制度上清晰界定,而是仅以诸如“委以(地方)全权”、“接受(中央)指导”之类的含混语言概括^①。随着红军主力离川及地方改革的推行,南京政府的“指导”、“辅助”与刘湘的“全权负责”之间出现权力交叉,双方摩擦日益增多,最终走向对抗,地方政制的进一步改革也随之陷于停滞^②。

困境的破解之道,理论上应通过在宪法框架下适当划分央地权限,在统一前提下合理容纳地方诉求的方式加以解决。然而,在民国大部分时间里,央地权限的划分未能在宪法中明文规定,即便有规定,亦无实施的社会条件,以致央地矛盾随着时间推移而愈发尖锐^③,加之革命浪潮兴起,国民党政权只能在内外交困中轰然倒塌。

Reform of Sichuan's Local Political System by the Nanjing National Government after Political Unification of Sichuan Province

Che Renjie

School of History & Culture, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610065, China

Abstract: Since the early Republic of China, Sichuan has been under the the Defense Zone System (Fang Qu Zhi), making it difficult for the central government to exert its authority in the region, and the province has been in a state of fragmentation and war. In the second half of 1934, because the Sichuan Army suffered a disastrous defeat by the Red Army, The Nanjing National Government intervened in the Sichuan political situation to achieve unification. After that, in order to consolidate unification, the Nanjing National Government implemented measures such as the joint office system of the Provincial-government, the system of administrative supervision commissioner, the Bureau Reduction and Section Reorganization, and the Establishment of District government in Sichuan, attempts to consolidate unification by strengthening provincial powers, and create conditions for the central government to fully control Sichuan. However, the division of powers between the central government and the provincial government has not been properly resolved, as the relationship between Nanjing and Liu Xiang deteriorated, the power relationship between the Central government and the Sichuan provincial government once again fell into a game dilemma, which led to the final stagnation of local political system reform.

Key words: the Political Unification of Sichuan Province; the Nanjing National Government; local political system reform; Sichuan Province; relationship between central and local governments

[责任编辑:凌兴珍]

^①同时期入川游历的张季鸾,将此种关系概括为“刘甫澄全权负责,处理川事,而中央指导而辅助之”,并认为“今后趋势,也是如此”。参见:季鸾《川黔之行》(二),天津《大公报》1935年5月4日,第1张第3版。

^②据《大公报》报道,过去一年的四川,“百废俱兴,一事无成”;与此同时,蒋介石亦认为“川军川政川俗无甚进步,焦灼不堪”。分别参见:《“百废俱兴 一事无成”可虑的川局》,天津《大公报》1936年4月13日,第1张第4版;《蒋介石日记》,1936年4月14日。

^③当时无论是《训政时期约法》,还是《五五宪草》,对于中央与地方权限划分的规定都模糊不清。1934年7月,经过长时间的争论与修改,国民政府立法院公布的《中华民国宪法草案初稿审查案》(即《五五宪草》的前身)中删除了此前初稿中存在的“中央与地方之权限”一节。《大公报》对此评论称:“中央与地方权限之争,实随民国成立以俱来……(草案)于中央地方权限之划分,削而不录,转更混沌,此乃中国宪法史上最难解决之一宿题,今后仍须从长商榷者也。”参见:《读宪法初稿修正案》,天津《大公报》1934年7月12日,第1张第2版。