

# 改革开放以来的中国近代地方政治制度史研究

翁有为<sup>1</sup>, 任润鑫<sup>2</sup>

(1. 河南大学《史学月刊》编辑部; 2. 河南大学历史文化学院 河南 开封 475001)

[摘要] 改革开放以来, 近代中国政治制度史的研究成为史学研究的一项重要内容。尤其是对近代地方政治制度史的研究比较系统地涉及了地方政府治理的各个领域, 诸如关于近代乡村治理与保甲制度、县制与县政、行政督察专员公署制度、省制以及中央与地方关系等问题的研究, 都取得了一定的成绩, 打破了传统的官职研究重在官演变的历史局限和改革开放前意识形态史学观念的束缚, 将制度变革与历史时代变革结合起来进行研究, 并形成了本科学的研究特点。但近些年来, 无论从研究频次还是研究规模上看, 制度史研究尚未引起学界的应有关注, 学者的研究大多处于孤军奋战的状态。另外, 在今后的制度史研究中, 如何化“静态研究”为“动态研究”, 如何让制度史与社会史、文化史等其他学科结合起来, 也是一项亟待学人探索的课题。

[关键词] 近代地方政治制度史; 乡村治理与保甲制度; 县制; 市制与督查专员公署; 省制

[中图分类号] K25

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-8353(2015)01-0042-11

近代中国社会是一个大变革的时代, 其中政治制度也发生了大的变革。对于近代中国政治制度变革历史的研究, 是改革开放以来史学研究的重要内容。近代政治制度变革涉及到中央政权层面的政治制度变革和地方政权层面的政治制度变革, 两个层面的政权和政治治理是两项重要的问题, 是近代历史上十分重要的历史内容。由于近代中央层面和地方层面两个方面的政治制度变革内容较多较繁, 本文仅就近代地方政治制度变革问题作一梳理、归纳与分析。

## 一、近代地方政治制度与中央政治制度的关系研究

中国近代政治制度的变化, 主要表现为制度的近代化。从传统社会以宗法制度为基础, 到近代法律与制度的逐渐起步, 制度变迁反映了社会的变迁。就地方政治制度而言, 其改革及变迁与中央层面的关系如何, 显然十分重要。这一问题引起学者关注也是必然的。

地方政府与中央政府的关系, 对地方政府的施政当然有极大的影响, 因此无疑是近代中国地方行政制度研究的重要课题。近代以来, 中央与地方关系一直处于一种不正常的状态。一方面由于地方势力的崛起, 中央对地方的控制力减弱, 这就造成了中央政府一直极力以各种手段收归权力以维持统一局面。但另一方面, 由于既得利益与中央集权政策的矛盾, 地方政府常常以自身实力来对抗中央。在传统中国本该是上下有序的一套统治体系此时逐渐解体, 而这样一种不正常的状态是很值得学者关注的。关于晚清时期中央与地方关系问题的研究有刘伟的《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》<sup>①</sup>一书。该书从督抚群体在晚清政治活动中的权力角色的角度, 从军事、财政、司法、人事、外交各个方面探寻督

[基金项目] 本文是 2011 年国家社科基金项目“南京国民政府县政研究(1927-1949)” (项目编号: 11BZS065) 阶段性成果。

[作者简介] 翁有为, 河南大学《史学月刊》常务副主编, 河南大学近代中国研究所教授, 河南大学历史文化学院中国近现代政治制度史研究所研究员, 校特聘教授, 博士生导师; 任润鑫, 河南大学历史文化学院研究生。

①刘伟《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》, 武汉: 湖北教育出版社, 2003 年版。

抚作为权力角色影响政治体系的过程和现象,以及这种现象对晚清社会和中央集权政治的影响,以此来说明督抚制度在晚清的演变。

民国时期该问题的研究主要有陈征平的《民国初期的省治、县治及地方与中央关系——兼论孙中山民治基础的思想演变》<sup>①</sup>一文。他认为,民国初期的“省治”与“县治”问题,不仅仅关涉地方自治的层级之分,在当时特殊的历史背景下,它还含有是以“省”还是以“县”为地方自治基本单位的争论,即时人对地方与中央分权的关系设定。而其时孙中山对地方自治基本单位的确认或后期变化,则始终都是将其置于有利于国家一统的地方与中央关系的格局来认识的。

部分学者对于袁世凯当政时期中央竭力收归地方权力,干涉地方施政的措施不甚赞同。李国忠的《民国初期中央与地方关系发展述评》<sup>②</sup>一文,详细论述了民国初期关于联邦制与单一制、中央集权与地方分权、军民分治、省制等一系列具体问题的争论,并指出袁世凯唯权是尚,藐视民主,忽视地方,结果激起了强烈的反弹。随着其政治合法性危机的发生,地方势力再度崛起。另外,他的《国民党统治时期根本法的产生和中央与地方关系述论》<sup>③</sup>一文,对国民党根本法产生过程中关于中央与地方关系的争论做出了详尽的描述与分析。

但冯兵的《民国时期中央与地方之间的无奈妥协——以湖北官钱局产业争夺为中心的考察》<sup>④</sup>一文,却对中央与地方相互猜忌与争夺,结果造成国家政权“割碎”的局面表示担忧。本文详细叙述了辛亥之后,国民政府与湖北省政府对于湖北官钱局的争夺。国民政府先后两次宣布将湖北官钱局收归中央,湖北省政府亦两次抗议要求归还。在这一过程中,显示出民国时期中央与地方的合作与冲突。岳谦厚、雷承锋、孙立智的《南京国民政府时期中央与地方关系——以冀省“废苛减附”治理实践为中心的考察》<sup>⑤</sup>一文认为,南京国民政府时期国家在表象上归于统一,但地方主义势力彰显。聚敛钱财、搜刮民脂成为地方实力派对抗中央的主要手段,这既造成农民捐税负担过重、农村经济疲弊,又严重侵蚀了中央政府权威。国民政府为防止中央政权稳定性缺失,从削弱地方财权入手对各省进行整合控制,并于1934年发起全国性的“废苛减附”治理运动。河北省的实践结果表明,在这场运动中地方政府为保存实力纷纷抗争于中央,而中央唯一考虑的是收权并控制地方,中央与地方这种上有政策、下有对策的博弈无不显现出国家政权的“碎割”和中央权势的弱化。

地方行政制度的变迁与改革是地方政治制度研究中的重要问题,学者们对此进行了探讨。杨卫东、刘会军的《民国北京政府时期地方行政制度变迁探析——以制度变迁理论为视角的考察》<sup>⑥</sup>一文指出,民国初年,北京政府为削弱地方军阀势力颁布了一系列法令,旨在建立一套有利于集权于中央的地方行政制度,却遭到了地方军阀势力的阻挠。从制度变迁理论分析,中央政府和地方军阀对新制度的不同需求是民初地方行政制度型构的主要原因,地方行政制度变迁的方式是一种供给主导型的制度变迁,其结果是达到了一种动态的制度均衡。文章借助于政治学的有关理论,引入历史研究中分析民初政制变迁问题,值得注意。冀满红、张远刚的《民国初年地方行政制度的调整》<sup>⑦</sup>一文,把目光投向了民国初年北洋政府对地方行政制度进行的调整以及北洋政府、参议院、地方政府、社会舆论等对此进行广泛的讨论。

①陈征平《民国初期的省治、县治及地方与中央关系——兼论孙中山民治基础的思想演变》,《淮阴师范学院学报》(哲学社会科学版)2007年第1期。

②李国忠《民国初期中央与地方关系发展述评》,《天津师范大学学报》(社会科学版)2002年第5期。

③李国忠《国民党统治时期根本法的产生和中央与地方关系述论》,《辽宁师范大学学报》(社会科学版)2002年第5期。

④冯兵《民国时期中央与地方之间的无奈妥协——以湖北官钱局产业争夺为中心的考察》,《武汉科技大学学报》(社会科学版)2011年第2期。

⑤岳谦厚、雷承锋、孙立智《南京国民政府时期中央与地方关系——以冀省“废苛减附”治理实践为中心的考察》,《安徽史学》2013年第2期。

⑥杨卫东、刘会军《民国北京政府时期地方行政制度变迁探析——以制度变迁理论为视角的考察》,《求索》2011年第3期。

⑦冀满红、张远刚《民国初年地方行政制度的调整》,《历史教学》2011年第10期。

这场讨论中达成一致意见的是减少前清地方行政制度的层级,分歧是废省存道抑或废道存省。最终,北洋政府于 1914 年 5 月以法令的形式,宣布地方设立省、道、县三级行政制度。文章从较为宏观的视角探讨地方政制调整问题,不失为一种可取的方法。

中央与地方关系在治世呈现出的是一个平稳有序的状态。但是在晚清民国时期中央权威愈加衰落、地方势力日益崛起,在这一畸形的状态中,中央与地方关系会直接影响着政局的走向。改革开放以来,大多数学者对这一问题的研究主要关注点在于具体事件,以个案来探讨中央与地方的权力分配,并取得了一定的成果。在进一步研究中,我们应从整体着眼,分析晚清民国时期中央与地方集权与均权的博弈对整个政局发展的走向的影响,并更深一步地探讨中央与地方权力如何界定才能使整个社会能够得以稳定与发展。

## 二、近代乡村治理与保甲制研究

晚清虽然是近代历史的一部分,然而更是中国古代历史的继续,古代的制度在晚清与民初还仍然保留并在某种程度上发挥着作用。王先明、常书红的《晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与社会在乡村社会控制中的关系变化》<sup>①</sup>一文认为,保甲制虽然是清王朝实施乡村社会控制的主要制度,但在乡土社会权力制约下,国家政权向乡村社会的延伸屡受挫抑。围绕着乡村权力格局,国家与社会之间的复杂关系及其权力力量变动,不仅构成了“政治近代化”过程中乡村权力结构的历史前提,而且也是我们认识近代中国社会的一个新视角。另外,他的《辛亥革命后中国乡村控制体制的演变——民国初期的乡制演变与保甲制的复活》<sup>②</sup>一文指出,辛亥革命后地方政制变革仍承晚清的演进趋向,以地方自治和警察新制为方向。然而,至 20 世纪 30 年代,传统保甲制却复活于地方自治的制度框架内。但保甲制的出现并不是单纯的旧制的“复本”,而在与自治体制的对接和整合中,更多地表现出体制理念和政治实用上的重构性。

近代中国的基层治理是管理者的难题,南京国民政府成立后出于统治的需要仍然将古代的保甲制度用于到当时的基层管理中,但现代社会与古代社会的政治环境与历史时代已经发生了根本性的改变,古代的保甲制度能否真正行之于当时的社会实际,自然是一个极大的问题。朱德新的《三十年代的河南统治者与保甲行政人员》<sup>③</sup>一文探讨了河南省在 1932 年到抗战爆发期间的建保甲活动,论述了河南省政府当局对沟通自身和农民政治联系的中介——保甲行政人员的调控措施及其后果。另外他的《战时农村基层控制的推行及特点——以解放战争时期河北保甲户籍控制为例》<sup>④</sup>一文,论述了解放战争时期河北省政府在农村基层推行保甲户籍控制,建立以多重、立体监控为特征的保甲户籍控制系统。李伟中的《南京国民政府的保甲制新探——20 世纪三四十年代中国乡村制度的变迁》<sup>⑤</sup>一文认为,国民党在 20 世纪三四十年代推行的保甲可分为“剿共”保甲和“新县制”保甲两种体制,它们在推行目的、具体内容和性质上存在着比较大的差异;同时,它们又同属于保甲制由式微到复兴的历史过程。在这个过程中,保甲与自治的关系由相互对立发展到了相互融通,国家权力对乡村社会的渗透也在一步步地加强,出现了国家政权“内卷化”的发展趋向。

对于这一问题,部分学者认为根据社会实践而微调后的保甲制具备一定的可行性,是基层统治手段

<sup>①</sup>王先明、常书红《晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与社会在乡村社会控制中的关系变化》,《史学月刊》2000 年第 5 期。

<sup>②</sup>王先明《辛亥革命后中国乡村控制体制的演变——民国初期的乡制演变与保甲制的复活》,《社会科学研究》,2003 年第 6 期。

<sup>③</sup>朱德新《三十年代的河南统治者与保甲行政人员》,《史学月刊》,1999 年第 1 期。

<sup>④</sup>朱德新《战时农村基层控制的推行及特点——以解放战争时期河北保甲户籍控制为例》,《史学集刊》2010 年第 6 期。

<sup>⑤</sup>李伟中《南京国民政府的保甲制新探——20 世纪三四十年代中国乡村制度的变迁》,《社会科学研究》2002 年第 4 期。

的一种尝试。王先明的《从自治到保甲：乡制重构中的历史回归问题——以 20 世纪三四十年代两湖乡村社会为范围》<sup>①</sup>一文认为，在 20 世纪之初的中国乡制变革中，由自治取代保甲和以复兴保甲来推进自治这一看似回旋的历史过程，深深地烙印着传统皇族国家与社会结构崩解后，近代民族国家与社会结构重建的复杂性和探索性特征。以传统与现代力量都很突出的两湖地区乡村社会为范围，考察乡制变革中现代自治与传统保甲体制由替代到融通的历史变异过程，可以充分展示乡村社会变迁的实况和解析其制度性回归传统的历史因由，并深刻揭示在“保甲—自治—保甲”的诡论式表象趋势中，串结着的深层历史主题。

但是大部分学者却认为这一制度对于基层的统治是彻底失败的。曹成建的《国民政府保甲制度中的连坐处罚规定及其实践制约》<sup>②</sup>一文认为，20 世纪 30 年代初南京国民政府重新恢复传统保甲连坐制度来维持基层社会稳定，但其连坐处罚的制度设计欠系统明确，内部对处罚的轻重存在明显意见分歧，地方往往无所适从。加上国民政府的保甲连坐根本无法改变乡村原有政治生态，保甲这一威胁震慑的传统控制手段落后于中共基于利益满足的基层制度创新，在心理上损害了基层一般民众、地方精英及保甲人员利益，非但没有达到预期效果，反而影响了保甲制度其他职能的发挥。肖如平的《理想与现实的两难：论国民政府的地方自治与保甲制度》<sup>③</sup>一文指出，南京国民政府建立后，在基层社会先是试行地方自治，再是推行保甲制度，抗战时期又实施新县制，把保甲组织融入地方自治。自治与保甲在基层社会的变奏，表明国民政府既希望通过自治来奠定宪政基础，又企图利用保甲来巩固基层政权。但由于国民政府始终把加强其对基层社会的控制放在优先位置，以及当时社会条件的制约，致使自治与保甲均遭受失败。不仅未能实现改良基层社会的愿望，反而加剧了社会矛盾，导致了基层社会对国家的疏离。武乾的《南京国民政府的保甲制度与地方自治》<sup>④</sup>一文认为，为建立有效的集权化社会控制系统，以期迅速推进中国各项事业的近代化，南京国民政府在中国古代的制度资源中选择实行了保甲制度。另一方面，为保证其政权的合法性，南京国民政府又必须推行民主化的地方自治，在这一无可回避的矛盾中，南京国民政府幻想着能使两者相互兼容——通过保甲制的集权手段从上而下地推行地方自治，结果却导致了中央集权与地方自治的双重失败。

发生在近代的乡村建设运动，是学者关注的重大课题，乡村建设运动的目的就是要维持和改良当时社会的基本秩序和基本制度。对于这样一场运动，传统的观点是持否定的态度。但近些年来，随着研究的进一步深入，大多数学者认为这场运动是对中国乡村治理的一次有益尝试，是有其积极意义的。郑大华的《关于民国乡村建设运动的几个问题》<sup>⑤</sup>一文指出，首先，乡村建设运动的兴办教育、改良农业、流通金融、提倡合作、公共卫生和移风易俗等内容，对于解决农民尤其是自耕农的生产生活困难、推动社会进步起过一定的积极作用；其次，一些实验区在兴办教育、改良农业、流通金融、提倡合作、公共卫生和移风易俗的过程中所创造出的一些经验和方法，对于今天相关的农村工作有其借鉴的意义；第三，当时有成百上千的知识分子抛弃城市的优厚待遇和舒适的生活环境，“深入民间”，把他们所学到的知识文化和科学技术传授给农民，帮助他们扫除文盲和脱贫致富。对此，应予充分肯定。虞和平的《民国时期乡村建设运动的农村改造模式》<sup>⑥</sup>一文指出，乡村建设运动改造农村的一些思想认识和具体做法，既把改造农村问题作为中国现代化进程的关键问题，又企图寻找一条改造农村的有效途径，在农村政治改造方面

①王先明《从自治到保甲：乡制重构中的历史回归问题——以 20 世纪三四十年代两湖乡村社会为范围》，《史学月刊》2008 年第 2 期。

②曹成建《国民政府保甲制度中的连坐处罚规定及其实践制约》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2007 年第 6 期。

③肖如平《理想与现实的两难：论国民政府的地方自治与保甲制度》，《福建论坛》（人文社会科学版）2004 年第 12 期。

④武乾《南京国民政府的保甲制度与地方自治》，《法商研究》2001 年第 6 期。

⑤郑大华《关于民国乡村建设运动的几个问题》，《史学月刊》2006 年第 2 期。

⑥虞和平《民国时期乡村建设运动的农村改造模式》，《近代史研究》2006 年第 4 期。

力图实行民主自治制度,在农业经济改造方面试图推行具有企业化和市场化性质的股份合作体制,在农民素质改造方面企图培养初具现代文化科技知识的“新农民”,从而显示了一种比较系统的具有一定现代化意义的农村建设模式。这应该是值得我们深思和认真研究的。徐秀丽的《民国时期的乡村建设运动》<sup>①</sup>一文,从整体上详细论述了民国时期领域广阔、面貌多样、时间持久、影响深远的乡村建设运动,她认为,这场运动不仅是农村落后破败的现实促成的,也是知识界对农村重要性自觉体认的产物。乡村建设的主要内容,包括扫盲和文化教育、引进和推广动植物良种、尝试建立农村医疗保健体系、移风易俗、倡导合作组织、加强农村自卫等方面。乡村建设运动的历史意义,不仅在于可为现实问题的解决提供某些参考,更在于其所遗留的丰富精神遗产。

另外有部分学者认为这场运动同时还存在一些值得探讨的问题存在。蒋宝麟的《“帝国主义”与“封建主义”:20 世纪 30 年代知识界关于乡村建设运动的论争》<sup>②</sup>一文认为,20 世纪 30 年代那场知识界关于乡村建设运动历时持久的论争呈现出主题含混、支题芜杂和论争阵营划分相对不够“清晰”等诸多特征。对乡村建设运动批判最力的是以中国农村经济研究会为主的左派知识分子和具有很强“西化”色彩的陈序经等人。他们的主要批判对象是晏阳初及其领导的“定县实验”和梁漱溟及其“邹平实验”。这场论争的焦点是对于“帝国主义”和“封建主义”的认识及态度。但在某些具体问题上,对立的双方亦有不少相近之处,而且被批判一方的内部认识也有很大的差异。

近代中国的巨大变革,在基层社会的明显体现可以从士绅身上得到体现。士绅是传统中国社会治理的重要力量,而近代以降士绅却走向了反面。王先明的《士绅阶层与晚清“民变”——绅民冲突的历史趋向与时代成因》<sup>③</sup>一文认为,在持续不绝的晚清“民变”风潮中,绅民冲突呈现出日趋频繁和激烈的走向。日渐突出的绅民冲突,凸显着中国社会结构的深层变动。在从传统走向近代的体制变迁过程中,传统士绅阶层被直接推向了基层社会权力重构的中心,形成了占据地方各项权力资源的士绅——权绅,由此形成的绅、民利益及其关系的冲突和恶化,构成了晚清以来地方社会“民变”大潮持续涌动的基本原因之一。晚清“新政”构成绅权“体制化”扩展的制度性基础,而权绅的“体制化”也就构成了“民变”或“绅民冲突”的制度性根源。王先明的《历史记忆与社会重构——以清末民初“绅权”变异为中心的考察》<sup>④</sup>一文指出,清末民初的乡村社会——权力处于频繁变动与重构之中。乡村社会——权力结构变动固然蕴含着社会结构变动、利益主体重构的复杂因由,但对于传统绅士的“历史记忆”本身,却也在社会结构或权力结构的重建过程中,产生着潜在的却是不容低估的影响。关于绅士阶层不同的“集体记忆”,不仅呈现出不同利益主体的“选择性记忆”或“失忆”,而且这种“历史记忆”也成为重构的社会权力和利益关系的“社会认同”因素。

乡村治理与保甲制历来是学者关注的一个重要课题。作为政治层级中的最基层单位,乡村治理的成功与否直接决定着社会能否稳定、生产能否发展。并且研究近代的乡村社会,可以直接对当代的农村治理提供借鉴。改革开放以来,学者们在此问题上研究较为完备,关注到了近代乡村的方方面面,并就如何治理与治理效果问题上形成了各自的看法和见解。

### 三、近代县制研究

自古以来,县的地位便非常重要。在传统中国,县官都是由皇帝直接任命的,县在中央政府看来是治理的关键一环。县自古迄今仍是国家治理中最基本的行政单元,但近代之后,国家政治制度体系出现了严重的危机,县制也趋于混乱,而国家对于县的治理,大多注重榨取而不求其发展,因此县政几成为国家管理困难的代名词。县政的状况从某种程度上反映了中国社会和中国制度体系的困境与尴尬。

①徐秀丽《民国时期的乡村建设运动》,《安徽史学》2006 年第 4 期。

②蒋宝麟《“帝国主义”与“封建主义”:20 世纪 30 年代知识界关于乡村建设运动的论争》,《史学月刊》2008 年第 5 期。

③王先明《士绅阶层与晚清“民变”——绅民冲突的历史趋向与时代成因》,《近代史研究》2008 年第 1 期。

④王先明《历史记忆与社会重构——以清末民初“绅权”变异为中心的考察》,《历史研究》2010 年第 3 期。

对于晚清的县官治理问题,部分学者持否定态度。柳岳武的《晚清县官治理研究》<sup>①</sup>一文认为,晚清清廷县官治理政策经历了一个较为复杂的演变过程。嘉、道、咸时期清廷主要通过继承清代中前期做法去实现对县官的治理。随着两次鸦片战争后清廷统治危机增强,清代中前期清廷那种相对有效的县官治理政策不仅不合时宜,而且被迫发生变化。它不仅导致了同光时期清廷县官治理政策的部分调整,而且也导致了光宣时期清廷对县官管理的“加强”。尽管如此,晚清清廷的县官治理并未取得良好效果。

同样,部分学者认为国民政府成立之后,县政问题并未得到明显改善,县政的治理理念与治理效果仍然有待提升。翁有为在《国民政府县政问题探析》<sup>②</sup>一文中指出,南京国民政府县政的实践过程,应包括四个方面的基本内容:1. 县级政权的结构形式及其制度安排;2. 县政权力体系对县域事务进行的管理;3. 县政公务员队伍尤其是县长群体的面貌和质量;4. 县政其他相关利益群体状况。另外他还认为,国民政府的县政治理与其执政成败有不可忽视的关系。其县政之弊太深,国民党自身无法从根本上、整体上进行补救,所以其县政失败结局自属必然。而其县政的不成功以致失败又反过来成为国民党失去政权的重要原因。县级政权在国民政府的政权体系中被置于边缘化的地位,国民政府对县政的敷衍,最后得到的是毫不留情的历史惩罚。白贵一的《论 20 世纪 30 年代南京国民政府县政改革》<sup>③</sup>一文认为,20 世纪 30 年代,南京国民政府县权力主体不明,行政不统一,自治政策不切实际,导致国民政府县政无为、无力、无效乃至失败。国民党第二次内政会议决定对县政制和政纲进行改革。通过改革,国民政府初步建立起了权力主体明确、组织充实有效、行政统一、政策适宜的县政。

不过有学者认为,民国时期的县政改革实际上已经是随着社会变革而进行的一种探索,相较于传统中国的治理模式已经做出了改变。王奇生在《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以 1927 年至 1949 年长江流域省份为中心》<sup>④</sup>一文中指出,国民党执政以后,县长的选任、资格、待遇、出路、职责等,都较帝政时代发生了较大的变化。随着国家不断向社会基层扩张、渗透,县不再是国家对地方控制和统治的终点,县长也由直接治理百姓的“治事之官”逐渐蜕变为承转公文的“治官之官”。这种变化正是从封建王朝国家体制向近代政党国家体制的转变过程中,国家与社会关系结构变迁的反映。

曹天忠的《新县制“政教合一”的演进和背景》<sup>⑤</sup>一文主要关注了新县制中的“政教合一”问题,他认为新县制中的政教合一,先后经历了政教合长、政教分长、政教相连的演进、冲突和调整。其中的焦点是政教合长中的一人兼三长,是以乡镇保长为主体、以校长为兼职,还是以校长为主体、以乡镇保长为兼职的人事冲突。这在主观上与政教两界,包括掌控教育、内政两部的 CC 派与新政学系利益博弈相关,客观上则受经济水平以及社会综合与分工矛盾的制约,不宜简单以加强思想统制进行否定。这些一波三折的纠葛,揭示了理论上不成问题的政教关系,在近代中国的特定境遇下和实际运作中,大成问题的复杂面相。刘海燕的《30 年代国民政府推行县政建设原因探析》<sup>⑥</sup>一文,着重分析了 30 年代南京国民政府大力推行县政改革的原因。李铁明的《论南京国民政府时期的县政改革》<sup>⑦</sup>一文,对南京国民政府县政改革的过程,做了详尽的论述。

另外,魏光奇的《官治与自治:20 世纪上半期的中国县制》<sup>⑧</sup>一书认为,以县乡一体的社会、行政系统为基础层面和基本单元,是中国社会结构不同于其他社会文明的一个重要特点,这种特点即使在今后可以预见的现代化进程中,也不会发生根本改变。该书对近代县制范畴内各种制度的沿革进行了探讨,阐

①柳岳武《晚清县官治理研究》,《贵州社会科学》2010 年第 6 期。

②翁有为《国民政府县政问题探析》,《史学月刊》2011 年第 1 期。

③白贵一:《论 20 世纪 30 年代南京国民政府县政改革》,《江苏大学学报》(社会科学版)2010 年第 6 期。

④王奇生《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以 1927 年至 1949 年长江流域省份为中心》,《历史研究》,1999 年第 2 期。

⑤曹天忠《新县制“政教合一”的演进和背景》,《近代史研究》2008 年第 4 期。

⑥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。

⑦李铁明《论南京国民政府时期的县政改革》,《求索》2009 年第 2 期。

⑧魏光奇《官治与自治:20 世纪上半期的中国县制》,北京:商务印书馆 2004 年版。

述各有关制度之初始设计的同时,还力求探讨其实际实行情况。

另外,由于县政问题的重要性,许多硕博论文也对这一问题进行了持续关注。如王春英的《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》、邢巍巍的《南京国民政府时期县长职能研究(1928~1937)》两篇博士学位论文,即是对这一领域展开研究的成果。另外,张华军的博士论文《民国河南县政研究》及张燕燕的硕士论文《民国时期河南省县长群体研究(1927~1937)》对河南这一具体地区的县政问题做出了系统研究。

改革开放以来,近代县制的研究一直都受到学者们的重视,所以也取得了较为丰硕的成果。近年来,随着档案史料的不断开放和新史料的不断挖掘,近代县制的研究正在朝着一个更为全面深入的方向发展。

#### 四、近代市制与行政督察专员区公署制研究

中国古代虽早就有颇成规模的城市,但近代市制则是近代引进西方地方行政制度的产物。近年来关于近代城市的研究成果很多,但大多把目光投向城市社会史方向,对于政治制度与城市治理等方面的研究还稍有欠缺。赵可的《清末城市自治思想及其对近代城市发展的影响》<sup>①</sup>一文认为,在清末,一些有识之士发现城市自治制度是西方民主政治的基础性结构后,自觉地将实现民主政治的愿望寄托在争取城市自治之上。清末地方自治的实践主要侧重于城市进行,使城市自治运动实质上成为地方自治运动的主体。政治民主化城市优先发展的思路由此初露端倪,并且成为近代城市在政治层面发展的主线,影响着近代城市的发展走向。城市自治思想使近代城市的发展具有以追求实现民主政治为目标指向的主观精神动力。另外,他的《孙科与 20 年代初的广州市政改革》<sup>②</sup>一文,详细论述了曾三度出任广州市市长的孙科的市政改革理念与对广州市政改革的贡献。余文倩的《国民政府统治后期市制的发展趋势》<sup>③</sup>一文指出,在三十年代中期以后,国民政府颁布了一系列法律,对市制作出重大修改。然而在新市制中,国民政府贯彻一党专政,体现了高度的中央集权与官治主义,导致政府组织庞大,人员众多,职权分散,管理混乱,吏治腐败,任人唯亲,严重制约和阻碍了城市的发展。国民政府对市民监督和民主参与的排斥,最终导致国民政府在城市统治的全面崩溃。

涂文学的博士论文《“市政改革”与中国城市早期现代化——以 20 世纪二、三十年代汉口为中心》一文,引入城市社会学、城市文化学、城市地理学、城市规划学、城市生态学等多学科研究方法,对 20 世纪二、三十年代汉口市政和“市政改革”进行了较为全面、系统的探讨。张学武在其硕士毕业论文《南京国民政府前十年市制探析(1927——1937)》一文中,就南京国民政府时期市制的历史演变,南京国民政府时期设市的标准,市政府组织机构及其职权的法律设定与实际执行,市政府职员的受教育程度、出身背景、任职年龄、籍贯以及主要官员的任期等四个方面展开论述,从近代社会转型的角度,理清南京国民政府时期市制的发展概况。

近年来对于近代行政督察专员区公署制度的研究,引起了学界的关注。

较早研究行政督察专员区公署制的是陆建洪,他的《试论南京国民政府专员制度的演变及其特点》<sup>④</sup>一文,详细论述了行政督察专员区公署制度的演变过程,并对其特点做出了简要分析。但是在传统观点中,近代才出现的行政督察专员区公署只是政府统治人民的工具,为更好地压榨群众而设立。

随着进一步研究的展开,对于此一制度的研究出现了新的观点。部分学者认为行政督察专员区公署制也有其积极意义。翁有为的《行政督察专员区公署制研究》<sup>⑤</sup>一书,就行政督察专员区公署制度的历史渊源、建立及其演变、体制结构与公共管理效能等方面详细论述了专署制度,并就国民政府行政督

①赵可《清末城市自治思想及其对近代城市发展的影响》,《史学月刊》2007 年第 8 期。

②赵可《孙科与 20 年代初的广州市政改革》,《史学月刊》,1998 年第 4 期。

③余文倩《国民政府统治后期市制的发展趋势》,《四川教育学院学报》2008 年第 7 期。

④陆建洪《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。

⑤翁有为《行政督察专员区公署制研究》,北京:社会科学文献出版社 2011 年版。



察专员区公署制与中央、省制、县制和地方自治的关系以及社会各界对行政督察专员区公署制及相关问题的讨论等相关方面展开论述。另外,此书还介绍了抗日根据地和解放区行政督察专员区公署制的确立、创新和组织演变。他关于此制度的研究还有《南京国民政府行政督察专员制度探析》、《南京政府行政督察专员制度废止时间考》、《南京政府行政督察专员制度的法制考察》、《蒋经国任职江西省第四区行政督察专员问题补正》、《民国时期的行政督察专员制度及其知识背景》、《南京政府行政督察专员群体构成之考察——以河南为中心》等。以及《专区与地区政府法制研究》一书<sup>①</sup>。

崔跃峰的《南京国民政府行政督察专员区公署制与县制的关系》<sup>②</sup>一文认为,20世纪30年代初,南京国民政府创设行政督察专员制度是用以加强对县政的控制。从法理层面上看,专署与县之间的关系体现在行政监控、人事监控、财政监控、行政统筹、政治沟通、直接的军警领导权诸方面。从现实层面上看,专署与驻在县及辖区其他县的关系不同,专员权力的大小因专员和各个县长的资历、能力、背景、个性的不同而呈现其差异性。此制的建立,是国民政府完善官僚层级、重建国家权威的尝试,然而受派系、地缘等因素的影响,中国地方政府的法制化进程仍任重而道远。

柳岳武的《民国时期专员区公署制的设置与缩小省区关系的讨论》<sup>③</sup>一文指出近代中国的濒危,民族沉沦成为时人关注的重要问题,尤其是民国初年军阀混战,统治腐败更成为时人痛恨的对象。南京国民政府施行的行政督察专员区公署制似乎为这一时弊开出了药方。此时期人们围绕区公署设置和缩小省区关系进行过具体讨论,这一讨论不仅涉及缩小省区原因,而且涉及行政督察专员区公署制与缩小省区相互关系。虽然观点不一,未找到解决问题的实际路径,但客观上却有利于这一问题的澄清,且为此后中国政区划分与治理提供重要的舆论借鉴。

行政督察专员区公署并不只是国民政府的“专利”,中国共产党也对这一制度进行了探索。赵文远的《20世纪三四十年代国共行政督察专员公署制度之比较》<sup>④</sup>一文指出,抗战爆发后,中国共产党吸纳国民党的做法,在各抗日根据地建立起了专员公署制度。国共专员公署制建立的历史背景不同,双方颁布的专员公署组织法规有相似之处,也有不同之处,各有特点,机构编制亦有区别,经费差别较大。通过比较,可以看出,同样的行政制度,在不同政权中,其政治位置、处境以及前途命运有很大差别。翁有为的《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》<sup>⑤</sup>、赵文远的《陕甘宁边区行政督察专员公署制度研究》<sup>⑥</sup>一文以及曲明秋的硕士毕业论文《晋察冀抗日根据地行政督察专员制度述论》,对抗日根据地所建立的行政督察专员区公署制有较为全面的论述。另有《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》<sup>⑦</sup>一文,对新中国成立后的专员区公署制度进行了探索,认为专员区公署,是新中国成立到“文化大革命”前介于省和县之间的一个行政层级。新中国成立到“文化大革命”爆发前,经历了从惯于用运动方式到探索建立完备法制以及探索受挫的艰辛历程。这一曲折进程中所折射的政府与法制的关系问题,足以引人深思。

①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;《南京政府行政督察专员制度废止时间考》,《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;《蒋经国任职江西省第四区行政督察专员问题补正》,《抗日战争研究》2003年第1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;《南京政府行政督察专员群体构成之考察——以河南为中心》,《史学月刊》2009年第12期。翁有为《专区与地区政府法制研究》,北京:人民出版社,2007年版。

②崔跃峰《南京国民政府行政督察专员区公署制与县制的关系》,《史学月刊》2011年第7期。

③柳岳武《民国时期专员区公署制的设置与缩小省区关系的讨论》,《石河子大学学报》(哲学社会科学版)2012年第4期。

④赵文远《20世纪三四十年代国共行政督察专员公署制度之比较》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2012年第4期。

⑤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。

⑥赵文远《陕甘宁边区行政督察专员公署制度研究》,《中州学刊》2012年第1期。

⑦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。



此外,谢小鹏的《国民政府行政督察专员制的演变及特点》<sup>①</sup>一文及张晓辉、陈欣的《论南京国民政府时期行政督察专员制度的渊源》<sup>②</sup>一文也对此一制度有比较系统的论述。

总体来说,改革开放以来,学者们对于行政督察专员区公署制研究较为关注,提出了新的观点,也取得了丰硕的成果。然而对于近代市政的研究,还有待加强。近代市政是一个很有特点的问题,它在我国传统城市管理的基础上,又引进了西方的市政理念,呈现出了“非中非西”的特点。并且近代城市的主政者大多都在着力推进市政改革,使近代城市治理一直呈现出一种运动的状态。现有的研究成果主要集中在城市治理方面,但对城市管理制度以及中西城市管理理念比较等方面,还有待更多的学者关注。

## 五、近代省制研究

省级行政机构处于中央与地方之间,是承上与启下的关键纽带。但在近代以来,地方势力兴起,省一级行政机构实质上处于一种“非常”的状态之中。由于近代中国民族危机严重,外有列强环伺,内有派系纷争和中央与地方权力之争的困境,所以省地位问题,便与集权与分权、分裂与统一等问题相纠结。省制成为研究中国重大政治问题乃至政治危机的重要课题,自然受到了研究的重视。

关晓红在《从幕府到职官:清季外官制改革中的幕职分科治事》、《种瓜得豆:清季外官改制的舆论及方案选择》、《独断与合议:清末直省会议厅的设置与运作》、《晚清直省“公费”与吏治整顿》、《清季外官改制的“地方”困扰》<sup>③</sup>等一系列文章中,对于清末外官制改革进行探讨,通过分析相关各方的现实利益冲突,以及这种冲突对于改革方案、制度形成和运行的影响,从而深入揭示出清末外官改制在制度设计上的内在矛盾和困境。另外,刘增合的《清季中央对外省的财政清查》<sup>④</sup>及《由脱序到整合:清末外省财政机构的变动》<sup>⑤</sup>两篇文章,对清末省级财政政策以及财政改革做出了详尽的论述,他认为清末的外省财政制度未能与旧传统彻底区分,且清廷和各省在财政机构的改制上,尚存在着“能力”与“努力”的各种约束,改制结果并不纯粹是积极的。

对于民国初年的省制改革与时人争论有较多的学者关注。关晓红的《辛亥革命时期的省制纠结》<sup>⑥</sup>一文详细论述了辛亥革命时期各种势力对于省制问题的大讨论,他指出在省制模式中,集权与分权、官治与自治的平衡取舍,既与民主、专制相关联,也与统一或分裂的抉择相始终。由于以省为地方自治层级范围过大,东西方各国无此先例,单一制与联邦制均不适合,所以民初省制因此成为本土国情与域外制度纠结甚深的焦点。而这一难解的症结,或许将对中国的政治体制改革产生深远影响。周生春、孔祥来的《民国初年的省制改革》<sup>⑦</sup>一文认为,民国初年的那场改革的核心内容与重要意义在于对各省与中央的关系及省之行政运作的探讨:省制改革草案的设计不仅考虑到中央对各省的控制和各省对中央的制衡,还考虑到省之自治行政与官治行政的区别与联系,并试图对二者的运作做出合理的安排。但是由于时局、民众的心理传统和自治能力的限制,这些有益的探讨皆未能落到实处。刘保刚的《试论民初各方关于省制问题的斗争》<sup>⑧</sup>一文指出,民初各方关于省制问题的争论,主要集中在以下几个问题:在中国

①谢小鹏《国民政府行政督察专员制的演变及特点》,《首都师范大学学报》(社会科学版)2009年第2期。

②张晓辉、陈欣《论南京国民政府时期行政督察专员制度的渊源》,《大连海事大学学报》(社会科学版)2011年第2期。

③关晓红《从幕府到职官:清季外官制改革中的幕职分科治事》,《历史研究》2006年第5期;《种瓜得豆:清季外官改制的舆论及方案选择》,《近代史研究》2007年第6期;《独断与合议:清末直省会议厅的设置与运作》,《历史研究》,2007年第6期;《晚清直省“公费”与吏治整顿》,《历史研究》2010年第2期;《清季外官改制的“地方”困扰》,《近代史研究》2010年第5期。

④刘增合《清季中央对外省的财政清查》,《近代史研究》2011年第6期。

⑤刘增合《由脱序到整合:清末外省财政机构的变动》,《近代史研究》2008年第5期。

⑥关晓红《辛亥革命时期的省制纠结》,《近代史研究》2012年第1期。

⑦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。

⑧刘保刚《试论民初各方关于省制问题的斗争》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2002年第2期。

实行联邦制或中央集权制;省之存废问题;军民是否实行分治问题;省长是民选或简任问题。他认为,关于这些问题的争论,不纯是一个学理问题,它与各方利益密切相关。大致而言,赞成中央集权,拥袁者,多主张废省或虚省,实行军民分治,省长由中央简任。赞成分权,反袁者,多反对废省,反对军民分治,主张省长民选。赵锦铎的《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》<sup>①</sup>一文运用综合研究的方法,从社会制度、思想文化、人格心理三者互动的角度入手,对《省制与宪法》加以审视。第一,分析了出现省制问题争论的原因;第二,结合对本文的分析,提出李大钊省制观的实质是适度加强中央权力;第三,结合对李大钊思想的描述,指出他在集权、分权关系问题上的认识与他浓厚的自由主义思想和相对超越党派利益的思想特征有密切关系。黄雪垠、符建周的《民国时期省制改革过程及动因研究》<sup>②</sup>一文认为,民国时期的地方行政制度改革经过了长时间的争论与实践,自北京政府时期省、道、县三级制,省成为行使监察职能的一级政府,到南京国民政府时期的省政府合署办公和新县制,省一级政府从行政区划到机构建制、政府职能等方面都有着重大的变化。这一变化过程集中体现了中央集权与地方分权两种政治主张的斗争,其实质则是中央与地方在利益分配上的博弈。此外,省制改革也考虑到了各省的差异性,整体上呈现出行政现代化的趋势。李琴的《试析民初废省论争》<sup>③</sup>一文指出,民国初建,政局纷扰,社会上要求重划省区的呼声也越来越高,废省设道的政区变革方案一度十分流行。袁世凯政府从巩固自己的统治出发,不完全赞成废省,企图用“虚三级制”的方式来加强中央集权,强化中央对地方的控制。而地方为了维护既得利益,则力图保持现状。民初的政区变革也正是在这一历史背景下展开的。它与民初政争密切相联,体现了当时中央与地方关系的变化发展,是观察当时政治问题的一个新视角。

另外,王续添的《论五四运动中的省议会》<sup>④</sup>一文,对于各省议会在五四运动中的态度、表现及作用,有着详细并深刻的论述。

总体来说,学术界对省制的关注主要在民初各方势力对于省地位的争论上,其他方面的研究较少,对于晚清至民国时期,中央对省的管理举措与各省行政的实际操作方面的研究,即近代省制“理论与实践”问题,有进一步研究的必要。

## 六、结语

综上所述,改革开放以来,我国近代地方政治制度史的研究取得了一定的成绩,突破了传统的官职研究重在职官演变的历史局限和改革开放前意识形态史学观念的束缚,将近代地方政治制度放到近代变革的历史大背景中,将制度变革与历史时代变革结合起来进行研究,将制度史真正融入到历史研究的洪流之中,既丰富了制度史研究的内涵,也扩充了近代史研究的新领域和新内容。就近代地方政治制度研究而言,既有关于整体性的研究如中央与地方关系研究,也有地方政府各个层级的研究,如近代乡村治理与保甲制研究、近代县制研究、近代市制与行政督察专员区公署制研究和近代省制研究。学者们发表了一系列研究论文,出版了有关问题的研究论著,在研究方法上基本上以历史实证为主,并注意吸收政治学、社会学、法学和计量学的有关研究方法,逐渐开垦并形成了近代地方政治制度研究的学术领域,推动了近代史研究和政治制度研究的深入与发展。

改革开放以来地方政治制度史研究的特点首先是注重改革问题的研究,对近代以来政治制度的改革与变迁关注度较高。其次是注重基层制度研究,如保甲制研究、乡绅群体研究,对县制的研究也比较重视。最后是比较关注与现实相联系的问题,如地方自治问题的研究比较集中,这与近年来国家推行乡村自治的实践有一定的联系。这些方面的研究无疑也都带有“制度改革史”的研究视角。

<sup>①</sup>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。

<sup>②</sup>黄雪垠、符建周《民国时期省制改革过程及动因研究》,《学术探索》2012年第8期。

<sup>③</sup>李琴《试析民初废省论争》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2002年第2期。

<sup>④</sup>王续添《论五四运动中的省议会》,《中共党史研究》,1999年第4期。

近代地方政治制度史研究当然也存在其不可忽视的若干局限。首先是近代政治制度史研究的深度与力度都有待提升。就现实而言,勿庸讳言中国仍是一个“制度力”比较脆弱的国家,这就说明国家和社会迫切需要加强历史上制度问题的研究,以给国家和社会提供如何加强“制度力”的学术知识和思想养分与借鉴;就学术研究而言,近些年来,无论从研究频次还是研究规模上看,制度史研究尚未引起学界的应有关注,学者的研究大多处于孤军奋战的状态。这表明,政治制度史的研究虽有一定的基础,但尚处于不够成熟的“自发”发展阶段,一方面体现了研究的深度和力度有待提升,另一方面也标识着这一研究领域正有着巨大的研究空间。在当前国家不断深化政治体制改革的背景下,我们希望能唤起更多学者来关注制度史的研究。这样,才能在当前的制度决策中有更多的学术和理论支持。

还应注意到的问题是,近代政治制度史研究中的问题意识不强,学术创新性还有待提高。在政治制度史的研究方法上,在实证研究的基础上,还应充分借鉴政治学、社会学等相关学科的研究方法,强化整体性与系统性的研究,着力推动大课题、大问题的研究。当然,也需要进一步加强个案问题的研究,仍需要加强资料尤其是近代档案资料的整理、出版与研究。

此外,在地方政治制度研究中,中上层级的政治制度研究还不够,尤其是省级地方政府制度的研究不够。省级行政单位在近代中国国家治理中是非常重要的一个层级,省与中央的关系常常决定了近代政局的走向。台湾学者对此一问题关注较多,张玉法、张朋园以及胡春惠等学者在这一领域都有精到的研究。但大陆学者在此方面只有个别点的研究,所以近代省制研究尤其是民国省制的研究需要进一步加强。

就现有的制度史研究来说,大多数学者把关注焦点往往放在了制度本身,单纯为还原制度本相而研究制度。这种制度史研究模式有其局限性。其实制度的制定与执行往往有一定的差距,尤其是在近代纷乱复杂的政治环境中,制度的理论与实践大多情况下是不相吻合甚至是相背离的。所以这就要求我们在研究制度的过程中,把制度的设计与制度实施的实际情况结合起来考察,探索一条“制度社会史”的研究路径。实际上研究者往往不自觉地在此研究路径中进行了探索,尚需要进一步明确此研究路径的方向并探讨相关研究方法,以推动此方向的研究。另外,地方行政制度的制定与施行,往往带有民族性与国家性,而造成这种情况的主要原因之一是文化理念。所以,在大多数情况下,制度也是文化的体现。所以当我们关注一种制度时,多去考量它背后浸透的文化因素,我们不妨称其为“制度文化史”研究。这也应是近代政治制度史研究应该注意的问题。

尤其值得注意的是,中共十八大提出的治理体系和治理能力的现代化,为我们进一步研究近现代政治制度提供了一个重要的新视角。近现代政治制度的体系状况与近现代中国国家治理体系的现代化之间有着极为密切的联系,从近现代国家治理体系和治理能力的现代化的角度研究中国近现代政治制度,无疑可以有更多重要的新发现和新问题。

最后,我们感觉到还应注意这样一个问题:当我们去研究制度时,似不宜妄加评判其优劣。评价制度,关键应是看其是否符合社会的需要和社会的实际情况。“任何一制度,决不会绝对有利而无弊,也不会绝对有弊而无利。所谓得失,即根据其实际利弊而判定。而所谓利弊,则指其在当时所发生的实际影响而觉出。因此要讲一代的制度得失,必需知道在此制度实施时期之有关各方意见之反映。这些意见,才是评判该项制度之利弊得失的真评据与真意见”<sup>①</sup>。对制度的评判应放到社会变迁大的历史背景中加以认识,不仅要认识制度理论设计的“应然”,更应多去分析制度实施效果的“实然”,还要分析社会变迁中制度从“应然”到“实然”过程中呈现出的各种各样相互交织的内外原因之各项“因缘”,这样我们才有可能去探讨制度的全貌。

[责任编辑:翁惠明]

<sup>①</sup>钱穆《中国历代政治得失》,上海:三联书店,2001年版,第5页。