

论 新 县 制

忻 平

新县制是民国史研究中一项十分重要然又尚属空白的课题。从1939年起到南京政府垮台，作为一种地方政治制度，新县制一直在国内推行，旨在强化基层政权中的统治机制。本文试图对新县制作一全面的探讨，进而考察国民政府后十年对地方的统治及其相互关系。

一、新县制实施的原因和目的

所谓新县制，是为了贯彻1938年3月国民党全国临时代表大会制订的《抗战建国纲领》而产生的一种新的县以下地方政权制度。国民党人解释为：“新县制，是改造基层政治机构，完成地方自治，准备实施宪政的政治建设工作，其中心任务，是推进地方自治。”^①国民政府为实行新县制，准备了多年。1938年4月，蒋介石在国民党五届四中全会上作了《改进党务与调整党政机构关系》的讲演，并创制了《县以下党政机构关系草图》，经中执会和最高国防会议决定，成立县政计划委员会，在川、湘、赣、黔、陕五省选定试办县份。^②翌年6月，蒋介石又在中央训练团作了《确定县各级组织问题》的讲演。以这两个讲演为根据，召集了一大批县政问题的“专家学人”起草了《改进县以下地方组织并确立自治基础方案》，经中执会、国防最高委员会反复审核修改，改为《县各级组织纲要》（简称《纲要》），经蒋

① 韦永成：《新县制的认识》，载《安徽政治》第四卷第七期。

② 蒋介石：《总裁言论选集》，卷四“党务”，国民党中央执会训练委员会宣传部印，55页。

介石“最后修正”，交行政院颁布。^①《纲要》颁布后，国民政府继又颁布《县各级组织纲要实施原则》，规定“各省应无分散后与前方，一律遵照实行”，“三年中一律完成”^②，并要求各级党政部门将此列为抗战期间国内“政治上最重大而最切要之问题”^③。此时国民党大力推行新县制，原因何在呢？具体说来，有以下几个因素：

（一）1928年到1938年国民党对地方控制的失败。从1928年到1938年这十年中，国民政府对地方政制的改革，出现了两种趋向：一方面自称“继承总理地方自治遗志”，规定并采取了某些向自治宪政过渡的步骤；另一方面，中央党政军大权高度集中的状况延伸到地方政制。由于主张集权的蒋介石实际上控制了中央政府，因此，两种趋向中前者仅是一种意向，即使实施也极为有限，后者才是本质，并不断发展强化。这两种趋向的出现，固然是1927年以来中国政治发展的延续，但更与中国当时的社会结构、政治形势的变化及各种政治力量的消长密切相关。

国民党在建立中央政权伊始，即重视对地方基层的统治。1927年9月15日，刚刚建立的南京国民政府就公布了《县组织法》，规定了县以下各级组织系统，明确了人民有直接行使选举、罢免、创制、复决的权利。次年3月的国民党三大上，通过《确定地方自治之方略及程序以立政治建设之基础》案，提出要改变“重省轻县”的“旧观念”，树立“重县轻省”的“新观念”。^④依此精神，1929年修订的《县组织法》大抵与前相若，惟更详

① 韦永成：《新县制的认识》。

② 国民政府行政院内政部档案（下称内档），中国第二历史档案馆藏（下称二档馆藏）。

③ 朱子夷：《新县制述要》，1940年3月重庆中国文化服务社出版，47页。

④ 该案曰：“本党今后之实际工作，不特必须树立县以下自治制度，而尤当扶植地方人民的自治能力。盖政治与经济建设，非以地方为中心，皆将无实际之成绩也。”载《中央党务月刊》第十期，中国国民党中央执会秘书处，1942年5月印。

细。①两个《县组织法》中，都有一些对地方民主及自治事业有推进作用的规定，这样既附会了孙中山先生的《建国大纲》和地方自治学说，又适应了自身政权初建，不能立即对广大乡村进行有力控制的客观形势。

30年代初，国民党在对红色根据地“围剿”的同时，逐步强化了中央集权。1934年7月至12月，军事委员会南昌行营相继颁布“合署办公”、“裁局改科”、“分区设署”、“推行保甲”的《办法大纲》，并责令豫、鄂、皖、赣、闽五个“剿匪”省份“剋期实施”。这种集权改革，与南京政权较为巩固后强化统治的需要分不开。这几个法令先后颁发实行，使得刚刚萌芽的一些地方自治措施尽行消弭。

与此同时，南京政权却未放弃自治旗号。蒋介石一再强调：“地方自治，是政治建设的基本工作，也就是建国的中心任务”，更是“训政时期的中心任务”。②从1928年到1939年9月的11年间，颁发的自治法规和附属条款，竟达数千种之多，条文更是不可胜数。③然而在实际运行中，又极力削弱、破坏地方自治的推行和实施，朝令夕改，使地方“多所纷更”，无所适从。因此，这种地方自治多年“未见任何特效”④，直到抗战前，根本谈不上“完成”二字，“只有宣传的成绩，只有方案和法令的成绩”⑤，这是国民党中央也难以讳言的事实。⑥

全国抗战爆发后，形势发生很大变化。至1938年10月后，随

① 钱端升：《民国政制史》（下），商务印书馆1942年版，171页。

② 行政院县政计划委员会编：《总裁地方自治言论选》，1942年重庆版，3页。

③ 据蒋介石本人统计，仅在1932年前，各种自治法规就“达四十余种，条文九百五十七条，……施行细则或单行章程，更难以缕指以数，此外附属之图表格式尤属浩然大观”。见朱子爽《新县制述要》，57页。

④ 罗志渊：《中国地方行政制度史》，独立出版社1943年1月版，258页。

⑤ 龙云：《地方自治与人才训练》，《地方自治》第二期。

⑥ 中国国民党第五次全国代表大会上通过的《切实推进地方自治以完成训政案》：“回顾过去的成绩，全国一千九百余县中在此训政即将告结束之际，欲求达《建国大纲》之自治程度，能成为一完全自治之县，犹不可得，更遑论完成整个地方自治工作。”见《国闻周报》第十二卷第四十六期。

着日军战略进攻的停止，国民政府“由单纯的军事抗战转入到政治建设时期”，“而政治尤重于军事”。^①在总结以往对乡村下层统治的经验教训的基础上，国民党力图用新县制来加强统治。

(二) 从根本上打击、瓦解地方实力派的分裂割据基础，以真正“统一中国”。肇始于清末的地方割据问题，延至南京国民政府时期更为严重，成为国家政治生活中一种奇特现象和严重赘瘤。1928年底，南京政权实现了形式上的“统一”，但国民党各派系之间及地方实力派之间的争夺十分激烈，大大小小拥兵自重的地方军阀与中央貌合神离，凭借其雄厚的实力进行有形无形的反抗。抗战前，南京政权能直接控制的仅湘、鄂、赣、苏、浙、豫等数省，其他多数省的地方势力则视中央政权为无物，在辖区内自委官吏，自定省政，截留税款，建立庞大的地方军队，俨然如古之诸侯。“中央政令不出都门”，地方自治无法推行。国民党曾多方设法削弱地方实力派，但终归失败。英国驻华大使1937年6月评论说：“在目前，中央政府的影响……还没有触及民政，民政问题只有在……军事控制得到保证后才能开始。”^②直到1939年，地方割据的局面仍未根本扭转。蒋介石不无恼怒地指责道：“中国真正统一了么？我们只要看一看实际政治状况，就可断定中国实际上还是没有统一……不仅对于地方的行动，中央不能干涉，甚至地方常以军事的实力威胁中央，以命令式的方法来要挟中央。”^③面对现实，他不得不承认：“当今中国的病源就是地方割据，中央法令不行。”^④实行新县制的目的之一，就是改变地方割据局面。

(三) 为防共、反共的需要。七七事变后，以国共合作为基础的抗日民族统一战线成立。可是，由于两党阶级利益和政治主

① 内档。二档馆藏。

② 纳奇布什——休格森（北平）寄伦敦函电，1937年7月7日，英国外交部档案，档号：337／20970。

③④ 蒋介石：《总裁言论选集》卷四“党务”，543页。

张的根本对立，以及多年敌对的历史教训，两党在抗日民族统一战线中互存戒心，没有明确的组织形式和共同遵守的纲领，双方对如何抗战及抗战胜利后的前途想法有极大的不同。国民党在抗战中难以容忍共产党力量的发展。它想在抗战中削弱共产党力量。而实际情况相反，随着抗日战争的发展，中共不仅在敌后建立了抗日民主政权，在战区、沦陷区也一度控制过一些基层政权，甚至在国统区，也有中共的影响。对此，蒋介石十分焦虑，多方设法改变这种局面。1939年1月的国民党五届五中全会确定了“溶共、防共、限共”的方针，蒋在会上扬言，“对中共是要斗争的，不好怕它”，“我们对中共不好象十五、十六年那样，而应采取不打它，但也不迁就它，……现在要溶共——不是容共。它如能取消共产主义我们就容纳它”。^①会议还决定专门设立“防共委员会”。新县制的颁发与国民党上述方针相一致，包含了“通过新县制”，“从根本上铲除共产党势力及其影响”^②，以确保国民党统治基础的目的。

(四)为挽救濒于衰落的国民经济，动员农村的人力、物力支持抗战。抗战时沿海城市丧失，使中国工业损失惨重，1942年民族工业资本仅为1941年的 $\frac{1}{3}$ 强^③。同时，大片国土的沦丧，土地兼并的加剧和农业统制政策的实行，使农业生产日趋破败。1942年比1937年作物面积减少17%，产量减少13.3%。^④加之地方财政混乱，已不足以维持战时经济了。国民政府不得不调整其财政收入重心，把目光转移到大后方广大的农民身上，以图补救、支撑战时濒于衰弱的国民经济。蒋介石早在1938年就谈到：“广大农村，是决定抗战胜利的场所，乡村的广大人力、物力、财力，便是成为支持长期抗战建国的主要源泉，农村的地位，便随着抗战的发生和

① 《国民党五届五中全会纪录》，国民党中央党部档案，二档馆藏。

② 国民政府行政院档案，《沦陷区防范共党活动办法草案》，二档馆藏。

③ 陈真：《中国近代工业史资料》（二），445页。

④ 国民政府财政部档案，二档馆藏。

发展而跟着提高和重要。”^①有的国民党人进一步作了诠释：“要保证抗战胜利，就要民众出钱出粮出力来支持抗战……过去……我们吃了许多亏，其主要原因，实在是政治组织上不健全，没有使民众行使四权，行政机构没有刷新。”“为使人民能自动起来办理如何出钱出力来支持抗战”，“必须实行新县制”。^②这样，从原来主要依靠工商业转为主要依靠后方农民来提供战时财源，并以新县制提供法律依据和制度上的保障，这是新县制实施的另一个目的。

二、新县制的内容、特点剖析

新县制《纲要》共10章，凡60条。把它与以前数十种地方自治法规相比较，就会发现：新县制虽非“新鲜的计划”^③，却比以前任何一种法规更完整、更丰富、更系统，可谓集国民党前十年在乡村政治、经济、文化、军事各方面统治经验之大成，成为它在大陆后十年主要的地方政治制度。

具体说来，新县制主要内容可归结为14项地方自治工作：1.编查户口；2.规定地价；3.开垦荒地；4.实行地方造产；5.整理财政；6.健全各级行政及自治机构；7.训练民众；8.开辟省县乡交通及电话网；9.设立学校；10.推行合作；11.办理警卫；12.推进卫生；13.实行救恤；14.厉行新生活，禁绝烟赌，改良风俗，养成良好习惯。^④

从以上14项内容看，新县制具有与旧县制不同的特点：

第一，倡导自治。新县制是在“地方自治”旗号下制订的，为区别过去“自治徒有空名，甚至连名也未见”的状况，《纲要》中通篇可见“自治”与“民主”字样，配合新县制而颁发的

① 转引自《安徽政治》第四卷第七期，11页。

② 韦永成：《新县制的认识》。

③ 内档，二档馆藏。

④ 见《地方自治实施案》，载胡昭华《新县制概论》，商务印书馆1942年重庆版，127页。

一系列法令法规也都冠以“地方自治”的美名，并确有加强地方自治的条文与规定。

在此之前，1924年孙中山手订的《建国大纲》第十八条就曾明确提出：“县为自治单位”。南京国民政府建立未久颁布的《地方自治开始实行法》开首也说：“地方自治之范围，当以县为充分之区域。”然而，以法律形式正式公布的《县组织法》第三条却明文规定：“县设县政府，于省政府指挥监督之下，处理全县行政，监督地方自治事务”，从而将县定为中央及省行政之下仅具监督自治权的纯行政机关。县政府组织也不健全。由此出现了十分混乱的局面。至于乡镇，《乡镇自治施行法》明确规定了乡镇为自治团体，主要办理乡镇地方自治事务。由于自治徒托空名，故多以委办行政事务为主。名义上的自治组织闾、邻、村、街等与名为“自卫”实为“行政细胞”的保甲共存于一体，它们不仅名称、性质不同，其责权也各异。这样，在1939年6月前，整个中国的地方行政制度出现了杂乱无章的局面。

新县制为改变这一混乱局面对地方行政制度作了很大调整。《纲要》明确规定：“县为自治单位”，“县为法人”，从而使县与县府地位性质已不再是是没有法人资格的单一的行政层级与中央政府之支部，而是具有法人地位的地方自治最高执行机关，其职掌为办理一切自治事务，“而其执行中央事务系属代办性质而非本身业务也”。^①国民政府力图改变十年统治时期县以下各级基层组织不健全的混乱局面，在新县制下，县政府得到最大程度的“充实”，在肯定南昌时期“裁局改科”的基础上，设立民政、财政、教育、建设、军事及地政、社会各科，人员亦有很大的扩充。此外，还设立了作为合议制的县政会议，以防县长专行独断。新县制中区不作为一级行政或自治组织，只是“县府之辅助机关”，其主要任务是“代表政府督导各乡（镇）办理各项行政

^① 罗志渊：《中国地方行政制度》，262页。

及自治事务”，只起上传下达，监督辅导地方自治的作用。^①

新县制极为重视乡镇一级组织。蒋介石认为：“下层组织越严密，力量就越大”。他在《县以下党政机构草图》中，特别创制了“乡镇公所”机构，并反复说明：这“是兄弟的创造”。在总共60条的《纲要》中，有关乡镇组织的规定达15条之多，明定“乡镇为法人”，“为县以下自治单位”。乡镇公所任务是：“办理本乡镇自治事项及执行县委办事项。”除设正副乡（镇）长外，增设民政、警卫、经济、文化四股，并组成乡（镇）务会议，这些都是过去乡镇组织中所未见的。

作为基层统治细胞的保甲，在新县制中以法律形式作了规定并在全国推行。《纲要》规定“纳保甲于自治之中”。置保办公处，设正副保甲长。保甲各以十进为原则，不得少于6单位多于15单位，保甲长各以办理保甲自治及执行上级政府委办事项为任务。这样就把以前各地杂乱无章、名称责权不一的闾、邻、村、街、牌、墟、场、集、庄、里、堡、圩、坪、口等基层组织统一了起来，使保甲组织成为“全国一致”的新县制下最基层组织。^②

新县制既以倡导“自治”为名，亦有许多有关县以下各级民意机关设置的规定。县设县参议会，乡镇设乡镇民代表大会，保设保民大会，甲设户长会议，“基层干部人员以达到民选为目的”。这样，使人民有了彼此联系、集中活动的场所和条件。有人认为，“比过去县制没有设立民意机关，基层人员统由内政部委派确是一个大进步”。^③

可见，新县制的颁行，在客观上使集权统治和民主自治两种趋向都有发展的可能。但随着形势的发展，后一种趋向仅仅是可能，不仅在条文中受限制，而且在实行中阻碍也极大，而前一种

① 韦永成：《新县制的认识》。

② 朱子爽：《新县制述要》，42页。

③ 韦永成：《新县制的认识》。

趋向则不仅在条文中明确规定，在实施中也日益成为主要趋向。

第二、加强党权统治，改革县以下党政机构及其联系，改善党政关系。

“以党治国”是国民党取得政权以后采取的基本国策，不过在党政关系上虽始终保持着“以党统政”的做法，但在地方党政关系方面，却一直未有明确的规定与职权划分。许多党员甚至中央干部对此“也不曾很清楚”。^①由于地方党部人员匮乏，经费极少，许多人“生活费亦无确切之保证”，加之地方党务人员素质低劣，“把办党当着占有特殊的地位”，“几变成新的劣绅与新的官僚”，故“一般群众乃轻视党部，致使党务推行甚感困难”。甚至连党员也“大抵重政轻党”，“使从前县党部活动的范围多局限于县城一隅，很少发展到乡镇保甲的下层基础”。^②地方党部及基层组织“大都无形停止活动”，“党员对党，简直不觉得有何种关系”。^③而地方党部力图揽权，在地方事务处理上与地方政府“产生很多摩擦”^④，互相攻讦、互相拆台甚至斗殴之事屡屡发生。在纠纷中，地方党部因其势弱而受到沉重打击。地方行政官员往往“厌恶党部的监督，与绅豪的嫉视党愤恨党，乃气味相投，所以多数的县长，都成了恢复绅豪权势的原动力”。故地方土豪劣绅对于地方党部不放在眼里，随意侮辱甚至进行暗杀。江苏川沙最大的土豪杨景芳，因有军政长官作后台，“势焰滔天”，“暗中破坏党务，攻讦党部内人员，并组织暗杀团，声言欲暗杀党部内人员”。^⑤东阳县党务指导委员会与地方势力发生冲突时，“县政府取隔岸观火态度”，后暴徒“捣毁指委办公处，撕毁总理遗象，掳掠器具，该县县长徐之圭仍熟视无睹”。^⑥这种被蒋介石痛斥的“腐败现象”，“已成为省以下党政关系最

① 蒋介石：《改进党务与调整党政关系》，《总裁言论选集》卷四“党务”，55页。

②③④ 粟显运：《新县制的理论》，国民图书出版社印行，1940年出版，18页。

⑤ 《川沙党务概况》，《江苏党务》1928年5期。

⑥ 《浙江党务》，1929年7期。

普遍的现象”。^①

新县制颁行后，国民党调整了党政关系，规定：在中央“以党统政”，在省“党政联系”，县以下采“融党于政”的方针。^②根据蒋介石两次讲演的基本精神，1939年，国民党中央常会第一二四次会议通过并秘密颁发了《县级党政关系调整办法》，规定县以下逐级健全组织，乡镇设分部，保甲设小组，与行政层级统治相吻合，所谓“层层节制，逐级运用”。^③另一方面，县党部监察委员会下设各级党员监察网，“对于执行部及党员为负责之监察与纠举”。^④同时，明确了地方党政职责之分。在新县制“管教养卫”范围中，地方党部负宣传与促进的责任，地方政府负执行的责任，使地方党政相结合，“完全打成一片”，从而改善党政间关系。在新县制下，国民党放弃过去对民众团体的直接领导与监督方式，而“由党员个人或运用党团以核心地位来发挥领导上的作用，来达到对民众的领导”^⑤，“使党的力量融于地方上各种固有的政治和社会机构之中”。^⑥

为了抵制1938年前后中共组织大发展的形势，国民党要求大力发展党员，认为：“当此共党在各地极力活动的时候，本党如不能尽量吸收各地优秀分子入党，发展党员，则本党将一天天衰弱，前途非常危险。”^⑦蒋介石提出在新县制实施后，国民党党员总数要“扩充五分之一”^⑧，中央委员“每人至少要征求六人入党”，“尤其是担任下级自治工作的各地乡镇保甲长尽量吸收入党”，说“惟有保甲长都是本党忠实的党员，革命的力量才有确

① 韦永成：《新县制的认识》。

② 中国国民党中央执会训练委员会1941年编印：《中国国民党历次会议宣言重要决议汇编》。

③ 内档，档号：1534/12/2，二档馆藏。

④⑤ 内档，档号：1534/12/1，二档馆藏。

⑥⑦⑧ 蒋介石，《改进党务与调整党政关系》，载《总裁言论选集》卷四“党务”，557页。

实的基础”。①

这样，通过加强党权，改善党政关系，加强县以下各级机构，大量发展基层国民党员，在新县制下形成了一个前所未有的自上而下、层层衔接的“宝塔式”的统治网，以加强中央对地方的统治力量。此举名为“配合地方自治”，但事实上强化了对地方的控制，对地方自治成为一种阻碍。

第三、“管教养卫合一”，乡镇保甲“三位一体”。蒋介石把新县制14项工作，归结为“管教养卫四个方面”，并颁发《国民教育实施纲要》、《县各级组织卫生纲要》、《县各级合作组织大纲》、《乡镇组织规程》、《保甲整编方法》等各种有关法规，力图从以上四个方面贯彻新县制。

新县制中的“管教养卫”，实际上是“剿共”时期“管教养卫”政策的连续与翻版，也是1928年以来独裁专制在新形势和新制度下强化的表现。所谓“管”，即清查户口，“联保连坐”，严厉“管”辖人民；所谓“教”，即除文化教育、抗日教育、新生活教育外，主要进行“党化教育”和军事训练；所谓“养”，即通过整理财政、规定地价、土地陈报等开辟更大的财源；所谓“卫”，除讲求卫生、建立县以下医疗体系外，主要训练壮丁，以清地方治安，“防止共产党势力渗入”。“管教养卫”四者中，“管”是“根本精神所在”。《纲要》规定，在区划上，乡镇区域应与教育、警察、卫生、合作、税征等区域合一；在制度上，厉行乡镇保甲长兼任各级学校校长、壮丁队班长的三位一体制；在机构上，三个机关合署办公，每个乡镇保甲长又经过了政治、军事、党务、警察、特务活动的训练，集生杀予夺大权于一身，成为许多小独裁者。这种制度在战时的特殊环境下，对于地方治安、征兵、征粮、税收等工作来说，有积极的一面，但是，

① 蒋介石：《整顿党务之要点》，《总裁言论选集》卷四“党务”，611页。

这种体制大大加强了对乡村的严密统治，为国民党政权在全国范围内实行集权专制统治提供了社会基础。这种在“管教养卫”一元化原则下把行政、教育、军事组织合一的“三位一体”制度，成为“新县制的一个重要特质”。^①这对地方自治来说，弊多利少。

第四、改革财政制度，划分国家与地方财政权限。在此之前，财政权限不明，财政制度极为混乱。1928年，南京国民政府曾公布《划分国地收支标准办法》，但这只是对中央与地方财政作了大致划分。1935年7月及1937年3月先后公布了《财政收支系统法》，始将省县之财政加以明确划分，规定县有土地税、营业税、房产税等五项不同百分比之收入。但因抗战爆发后，此法未能实行，故省县财政收支范围仍很混乱，县及以下各级并无自治财政收入。为适应战时需要，《纲要》对新县制下的财政制度作了改革。

首先，对中央或省与县、乡（镇）财政收支范围作了划分。《纲要》第十八条规定：县财政收入有土地税之一部、土地陈报后正附溢额田赋之全部、中央划拨补助地方之印花税三成、土地改良物税等八项。县财政由县政府统收统支。

其次，将自治财政收支与行政财政收支分开。《纲要》第十九条规定：“所有国家事务及省事务之经费，应由国库及省库支给”，自治事业费“足以自给之县”，“由县府支给”。^②

复次，规定乡镇财政收入为依法赋予之收入、乡（镇）公有财产之收入、公营财产之收入等五项。乡镇收入编制概算编入县概算。

这些条文为基层政权实行的财政独立、完成地方自治开辟了前景。其意义又不仅在于首次在制度上划清了国家与省、省与县

① 高清岳，《新县制下之基层组织》，载《新政治》月刊第六卷第一期，1942年5月30日版。

② 宋子夾，《新县制述要》“附录”：《县各级组织纲要》。

间的财政权限，从而为地方自治广开财源，更在于一改战前与战初财政混乱的局面，使得国家财税收入得到保证，维持了战时经济的运行，其积极意义是显而易见的。

三、新县制实施始末

从1939年始至1949年止，新县制在全国共实行了10年，大致可分为三个阶段：

（一）第一阶段（1939—1942）

1942年应是新县制预定完成的最后阶段。据国民政府主计处统计局报告，此时在19个省的1469县中，已有944个县实行了新县制（占64%），调整了1053个县政府，建乡镇公所25069个，保办公处318367个。^①实际情况如何呢？从国民政府内政部有关新县制的全部档案文件中，我们可以一窥真情。

这一阶段各省推行新县制大抵可分为三种类型。

第一种类型是，为中央直接控制的“推行新县制最早”的浙、湘、川等省。浙江省早在《纲要》颁行前的1939年4月，已在新昌、永康、龙游等县试办新县制，不久在全省推行^②，1942年上报各项新县制工作“已次第完成”，内政部上报中央多次予以表彰^③，但从档案中发现并非如此。仅从地籍整理方面看，全省76个县中，土地登记仅10县，地价税还仅有永嘉县刚定为实验县，“至其他事业部门，多未依规定建立”。^④由张治中主持的湖南省向有“模范省”之称，早在1937年即办起了3000人的“地方行政学校”，培养“推行新县制的骨干人才”，并雄心勃勃地要训练5万，以更换原有的基层干部。虽然全省75个

① 《国民政府年鉴》，第一章“内政”，1943年行政院编，10页。

② 内档，档号：1534／173，浙江省实施新县制总报告（1939—1942），二档馆藏。

③ 内档，档号：1543／183，浙江省实施新县制利弊总检讨，二档馆藏。

④ 内档，档号：1543／173，浙江省政府建议全国内政会议改革县政问题意见书，二档案馆藏。

县长及部分乡镇保长一度被更换，但直至他离开湘省止，“根本转变”“把地方自治掌握于土劣手中”局面的宏愿仍没有实现。^①至于四川，更属典型。由于四川作为陪都所在地，蒋介石对川省格外重视，一度曾亲兼省主席。他要求川省先于他省完成新县制。^②然时至1942年底，大多数项目没有完成。峨眉等数十个县乡公所尚未成立。^③财政管理、土地测量、地价税等方面的工作，均未开展。只有犍为一县成立了一个土地陈报处，并把土地分为五等，按等确定税率，但“实行时是否照此税率课税”，也很难说。^④新县制中地方自治财政的完成，主要是以地政工作完成为基础的，此项基本工作没有开展，其他一切工作均无从谈起。

第二种类型是皖、赣、豫等为应付而“部分实行新县制”省份。1942年，安徽省政府上报中央，在全省62县中，已有35县实行新县制，9县半实行，占71%，其他各项工作均告完成。^⑤这种报告连皖省主席李品仙都不相信，他在一次行政工作会议上指责道：“所报完成新县制多项，经查均未达预期成果。”“许多视察回来报告，都说各县的乡（镇）保公所大多没有遵照规定建立。或是借用民房，或是暂设破庙，……里面蛛网满布，养猪养羊，污秽不堪，图表册簿一点儿也没有，工作更谈不上，保民大会简直不曾开过。”他大骂此种报告为“欺骗上级”。^⑥至于江西省，直到1942年底，大部分县都尚未成立按《纲要》规定的新县制标准的县政府。^⑦

第三种类型为仅上报实施实际上根本未实施的宁、康、陕等

① 《张治中回忆录》（上），文史资料出版社1985年版，183页。

②③ 内档，档号：9048／163，二档馆藏。

④ 内档，档号：9072／187，四川省实施新县制档案。二档馆藏。

⑤ 《安徽政治》第四卷第七期。

⑥ 《安徽政治》第四卷第七期：省主席李品仙在全省二十九年度行政工作检讨会上报告总结。

⑦ 内档，档号：9063／178，江西省实施新县制报表，二档馆藏。

省。到1942年底，这些省即使在报表上也只是“部分地完成了新县制”工作。^①

可见，新县制推行的第一阶段全国基本上未实行，在已报完成的19省中，虚假的成份大多大于真实成份。因此，1942年11月国民党三届中执会第十次会议详细“规定县政中心工作及分期推行地方自治事业之程限”，严令各省县“务须在1945年底完成新县制”。^②

（二）第二阶段（1942—1945）

这一阶段，国民党在内政上仍强调“实施新县制”为“全国上下之中心工作”。在中央政府督饬下，各省继续推行新县制。据国民政府主计处统计局公布的数字，1944年底全国1362个县局（县级管理局）中，已有1107个实施了新县制，占81.2%，调整区署1266个，建保办公处343823个。^③

从实际情况看，上述数字仍有很大的虚假成份。连上一阶段的所谓模范省浙、川、湘等省也未完成。如浙江在1942年底已报完成，经内政部考核发现“虚假成份颇多”。^④故浙江省不得不重拟《新县制三年实施计划》，后干脆以“本省环境特殊”为由，说明不但“近期难以完成”，“即使再过五年，仍不能全部完成”。^⑤湖南直到1945年底，仍报告该省新县制“根本没有推行”。上一阶段“部分实施”或根本未办的一些省份，更是“成绩渺然”。鄂省新县制办了5年，但其自评的实施新县制34县中的“最优县”鄖县，也只以新县制14项内容中“最容易的九项”按“最低标准”

① 内档，档号：9077／191，二档馆藏。

② 这次会议通过的《对于政治报告之决议案》中指出：“虽然实施新县制之十九省已完成县各组织者，达总县数三分之二以上，但此为组织上之完成，而非实际的地方自治事业之完成。”见《中国国民党第三届中执会第十次全体会议记录》，中国国民党中央执会秘书处，1942年12月编印。

③ 《国民政府年鉴》（上），第一章“内政”，1945年行政院编印。

④ 内档，档号：1543／173，二档馆藏。

⑤ 内档，档号1534／12／3，浙江省政府致内政部公函，盈致字第一一二七号。二档馆藏。

“大致完成”。其他绝大部分县为“各项地方自治工作成绩都欠佳”的“最劣县”。^①至于一向独行其是的西康省，早在1940年即由省主席刘文辉亲自制订了厚厚一大本《西康省实施新县制督导计划》，无论内容之详尽，还是纸张、装帧之精美，他省均无与比拟。但1944年内政部派员查核，发现“该省新县制基本未办”。在中央压力下，西康省不得不重新制订了《西康省三十三年度新县制督导计划》，但又称因“人力财力物力条件过差”，要求“延期实施”，提出要中央再追加88万元经费后，方允推行。而在中央政府如数追加经费后，到1945年底，也只有14个县局“开始实施”，考其实情还是与要求相去甚远。^②

建立健全各级民意机关，是这一阶段新县制推行的重点。1943年9月，国民党的五届十一中全会规定，在1943年底“县以下各级民意机关一律完成”，并由行政院颁发《地方民意机关施行步骤五项》。^③但直到1944年底，作为“新县制典范”的四川省137县的县参议会“均未成立”，只有华阳、成都等26县市刚刚“开始筹备工作”，其余100余县局则计划要到1946年底方能完成。^④1944年5月国民党五届十二中全会上通过了《限期完成地方自治确定党政基础案》，再次明令“限于民国三十四年底以前，……各县市民意机关一律完成”。^⑤但直至1945年5月，“各地民意机关迄未建立”。^⑥

1945年5月，国民党第六次全国代表大会回顾了新县制推行

① 内档，档号：6623／180， 湖北省政府三十三年度推行地方自治成绩年报表，二档馆藏。

② 内档，档号：9077／192，西康省政府1945年新县制督导计划，二档馆藏。

③ 《中国国民党第五届中央执行委员会第十一次全体会议宣言》，载《最近本党历次大会重要决议案》，中央训练团1943年1月编印。

④⑥ 内档，档号：9075／190，四川省内政工作总报告书资料，二档馆藏。

⑤ 《中国国民党历次会议宣言及重要决议案汇编》，“增编”（二），1946年5月中执会中央训练委员会编印。

六年来的状况，承认基本上未达预期目标。^①因此，会议决定在抗战胜利后继续推行新县制和地方自治，以为“宪政奠基”。

（三）第三阶段（1946—1949）

抗战胜利后，共产党要求“建立一个无产阶级领导的人民大众的新民主主义的国家和地方民主自治制度”^②；而国民党坚持一党专政，继续推行和强化新县制，以加强统治基础。

1946年9月，行政院27834号训令中，要求各收复区“尚未实施新县制者”，应“立即实施”。^③12月3日，蒋介石又向各省主席发“申佳府支特电”，命令各省“加紧厉行新县制”。他认为此制不仅对加强统治有“重大功用”，而且是阻止“中共势力扩张”的“最良制度”。因此，要求各省首脑“以完成新县制”为第一急务。“省县政府各级负责主官以至所有佐理人员，均应集中全力共赴此鹄，毋许稍涉因循，略有粉饰。务仰电文到日，在一个月内订定实施方案，分别颁行，于两年内完成。”“中正将于此查验各省主官是否实心任事判成效也。”^④在蒋介石的严令督饬下，国统区包括收复区各省纷纷制订了《本省限期完成新县制实施方案》及《督导考核办法》呈报中央，一时出现了前所未有的推行新县制“高潮”。

首先，加速各级县以下民意机关的成立。至1946年“制宪国大”召开前，全国大部分省纷纷上报已在多数县建立了各级民意机关。^⑤在此基础上，11月15日，由国民党包办的“制宪国大”在南京开幕。“国大”通过了以1936年“五五宪草”修正案为基

① 大会决议指出：“政府对于新县制之实施及建立各级民意机构，年来督策进行，虽多效力，但课其实效，则地方自治仍未能完成，……实为训政时期无可讳言之缺陷。”见《中国国民党第六次代表大会决议》，中国国民党中央执委会秘书处1945年5月编印。

② 毛泽东：《抗战胜利后的时局和我们的方针》，《毛泽东选集》第四卷。

③④ 内档，档号：9056/171，江苏省政府致内政部代电，二档馆藏。

⑤ 内档，档号：1793，二档馆藏。

础修改而成的《中华民国宪法草案》。这部宪法确认了国民党一党专政和蒋介石个人独裁统治的政治制度，规定于一定时候各地民选代表召开“行宪大会”，选举总统。^①因此，“制宪国大”结束后，国民党加快了建立健全各级民意机关的步伐。^②1948年3月，在各省县完成了“行宪国大代表”的“民选”后，蒋介石当上了总统。但内战中国民党节节失败，此后国民党及政府的文件中，已很少再见到要求各地“继续建立健全民意机关”的词句了。

其次，加速完成地方自治财政工作。抗战胜利后，因国民党发动全面内战，把社会财富大量消耗在战火之中，国统区经济出现了严重危机。1946年3月的国民党六届二中全会已指出：“今日经济情势已面临极严重之关头，一切应兴应革之措施必采划时代之转变，而其成败利钝尤为国家民族兴衰荣枯之所系。”^③财政部长孔祥熙在会上提出现行的财政政策是：在新县制下“宽筹军费，直接供作战需要，促进经济建设，间接加强作战力量……集中财力，物力，争取最后胜利为目标”。^④为此，7月国民政府公布了《修正财政收支系统法》，将县财政收入定为营业税、土地税、契税、遗产税等14种，其中大部分为省及中央抽去。^⑤其中虽也规定“县之补助金”由中央核定发给，但连国民党财政专家也认为这“只是无法兑现的空头支票”。该法尤其规定县财政支出有17种，主要用于中央及省委办之行政事务，上级“毫不负担”。可见，此法标志着国民政府已完全抛弃了新县制的地方

①② 《国民大会实录》，795页。

③ 1946年3月17日国民党中央执会六届二次会议上通过，《行政院为加强经济复员订定紧急措施办法之报告》，载《中国国民党中央执行委员会第二次全体会议记录》，中国国民党中央执会秘书处1946年3月编。

④ 内档，档号：三／384／2， 财政部长孔祥熙在国民党六届二中全会关于财政金融的报告，二档馆藏。

⑤ 胡次威：《县自治提要》，1948年1月上海大东书局印行，112页。

自治财政精神，而对地方、对人民进行赤裸裸的掠夺了。^①次年月的国民党六届三中全会决定对新县制下的农村进行“财政改革”。会议明确指出：应通过新县制来力辟“地方财源”，“以充裕国库”。^②4月行政院改组，张群继任，“经济学家”王云五为副院长，宣布“经济改革”，除改革币制外，主要是利用新县制对地方财政进行控制和使财源渠道改向中央。

从1947—1949年内政部档案中各省《实施新县制情况报表》来看，各省“县级财政困难达于顶点”^③，“许多县政府办公室及办公桌凳均极破烂”。究其原因：“一方面由于交办事项太多”，中央增收税款逐年剧增；“一方面税源太少”。^④各地颇有微词，纷纷要求将上交中央之“部分税款划归地方”外，“另辟税源”。^⑤1947年湖北公然上报中央，该省是年赤字342亿元，除“均系由县举办捐献弥补”外，明令“新辟税源四种”。而县以下各级机关以“增收”、“剿匪”等名目的苛捐杂税更是不计其数。^⑥贵州一地即达数十种之多。“乡镇区保藉端苛扰摊派病民，民不堪其累”。到1948年底，各地财政愈益混乱，各种捐税名目既多，数量倍增。湖南1945年征收13亿元，1948年竟增至数百亿元。^⑦一省如此，全国20余省增收则不可胜计矣！所谓新县制下的“财政整理”已成为搜刮地方的代名词了。

第三，清查户口、整编保甲、抽征壮丁、加强警察统治，是这

① 胡次威，《县自治提要》，112页。

② 《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），光明日报出版社1985年版，1131页。

③ 内档，档号：1725／170，二档馆藏。

④ 内档，档号：9077／192，1949年西康省宁源县新县制督导报告总表，二档馆藏。

⑤⑥ 内档，档号：9070／185，湖南省1949年实施新县制总检讨表；湖北省1949年实施新县制总检讨表，二档藏。

⑦ 内档，档号：9075／185，湖南省各县市1940年至1949年度自治税捐实数比较表，二档馆藏。

一阶段新县制中最重要的工作。随着解放战争的进行，国民党军队在战场上大批被歼，为增加兵源，国民党政府在地方上加紧了新县制下兵役工作的推行。1946年底，蒋介石在颁发各省的绝密电令中，“指定三十六年度各县市新县制共同性中心工作为：1、整饬保甲；2、编查户口”。^①据此精神，行政院、内政部又相继颁发了《各省市户口查记要点》、《严密保甲要点》等数十项法令，要求各地把兵役工作视为“党国存亡”之事来看待。命令各地将“壮丁名册”上报国防部，立即“补充国军”。在法令中，虽也规定了“不准按保甲征兵”、“不准按户口摊派”，但既编保甲、清查户口，目的即为抽取壮丁，且允许用“多种方法”，故征兵之中弊窦丛生，地方保甲长视为利薮。“人民多不堪其累”，以各种方式抵制。“常有适龄男子瞒报年龄，不报户籍”，“或为不实之呈报者”。^②为此，内政部、国防部相继发文各省、市政府及军（师）、团管区司令部，要求对凡住满一月隐瞒年龄不报户籍之壮丁，“照《户籍法》规定之逃避兵役者处罚标准提高一百倍科罚在案”，并强行登记户口，加以拘押，“兵役机关即可据以编队施训”。^③是年行政院长宋子文在批复此件时，更提出除上述处罚外，还要“对其依《陆军兵役惩罚条例》第一条第十三款之规定惩处。”^④

同时，随着战场上的失败，国民党更加紧了户政工作和整编保甲，以镇压人民的反抗。从1947—1949年各省上报的《加紧实施新县制完成地方自治方案》来看，此时所谓新县制下的地方自治中心工作，除“财政整理”外，主要是征粮、派款、抽丁，“编组保甲、组训民众”，以“靖地方治安”，为“反共戡乱”服务。^⑤川、陕、甘、皖等数十省市，纷纷编制保甲和登记人口。青海、甘肃甚至在“蒙藏游牧区”也强令牧民定居，

^① 内档，档号：1537／172，行政院关于1947年西康施政准则之批复（蒋中正批示），1947.2.22，二档馆藏。

^{②③④} 内档，档号：十二／721／2，二档馆藏。

^⑤ 《总动员与戡乱建国运动》，时代出版社1947年版，1页。

“编制保甲”，进行户口登记。^①江、浙等省则强令游民、船户、外侨“填写调查登记表”，要求他们编为保甲，并让钉挂注明身份、年龄、性别、属×保×甲的户牌于门楣之上，每三月进行一次联保连坐具结。^②1949年南京解放，7月9日，逃至广州的国民政府内政部仍发“穗汉户司第二九一二号代电”，再次要求未解放的各省市“继续加强保甲户口编查”，“以配合军事反攻”。^③接替何应钦任内政部长兼国防部长的阎锡山命令各地须“普遍加强此项工作，以利戡乱军事”。^④故直到1949年10月，未解放的贵州、陕西等省仍在强行编制保甲，企图以此抵御即将胜利的人民革命。随着国民党政权的崩溃，推行了10年之久的新县制才终于寿终正寝。

四、新县制失败的原因

新县制实施10年，作为一种地方政治制度，虽在全国推行，却远未在全国确立，其实施程度也极为有限。原因何在呢？

第一，新县制实施过程是国民党由提倡自治到放弃自治乃至背弃自治的过程。南京国民政府从建立之初，即以“地方自治”为名，加紧对地方基层进行控制，以实现其“真正统一”的理想。然而，由于手段与目的，形式与内容的悖离，使得“地方自治”与“统一”两大目标均未实现。延至抗战爆发，国民政府面临着两难选择，一方面，要真正调动起亿万民众的抗日积极性，真正实行“训政”，以为日后“宪政”奠基，就必须真正实行它一直提倡的“地方自治”；另一方面，面对战时经济的疲软、中共力量的强大，地方势力及乡村土劣的抵制，国民党又感到不能削弱集

① 内档，档号：十二／723／2，1949年2月15日青海省府致内政部电，民四户字第×号，二档馆藏。

② 内档，档号：十二／716／2，江苏省各县清查户口整编保甲施行细则，二档馆藏。

③ 内档，档号：十二／723／1，二档馆藏。

④ 同上，兼国防部长阎锡山致内政部电，1949.7.12，厚夷穗字第9号，广州燕塘，二档馆藏。

权。这对矛盾贯穿于抗战八年的整个过程之中。国民政府在整个新县制实施过程中一步步地走向其反面，由提倡自治到放弃自治，由“自治”到“官治”，日益暴露出其专制独裁真面目。这是新县制实施过程中的显著特征。

首先，民意机关并非是真正具有选举、任命、罢免地方行政官吏及创制、复决地方法律权力的立法机关，其权限仅停留在名义上。县参议会“暂不选举县长”，“由上级委任”。^①这样，作为“地方最高权力机关”的县参议会，其权限仅剩“地方自治议决权”、“县政兴革建议权”、“听取县政府报告与询问权”以及“接受人民请愿权”了。^②即使这些权利，在实行中也受到很大限制，议决、选举权仅限于民意机关内部。对于各级机关的建议询问权也不能实行。“所谓的‘县参议会与县政府采互相制衡关系’，已完全成为空谈”^③，前者“仅仅是县参议员组织而成的一个县地方自治团体的议事机关”。^④蒋介石也多次称其为“议事机关”而不称其为权力机关，“即为此意”。^⑤于是，各级民意机关的存在，仅成为“新县制华美的装潢”。因此有的省行政机关要求干脆根本取消这种“完全无裨实际”的“摆设”。^⑥

其次，《纲要》规定在县以下设区署与保甲。这两者均与自治性质相悖。作为“县政府辅助机关”的区署，是一种延伸的行政官性质的组织，它与前此作为自治性质的区公所有本质的差别。由它来“督导各乡镇办理各项自治事务”，“岂非滑天下之大稽”？^⑦至于保甲制，是30年代“剿共”时期的军事行政组织，在新县制下

① 朱子爽：《新县制述要》“附录”《县各级组织纲要》，中国文化服务社1940年版。

② 钱端升：《民国政制史》（下），商务印书馆1943年版，265、266、292、293页。

③ 胡昭华：《新县制概论》，商务印书馆1942年版，132页。

④⑤ 胡次威：《县自制提要》，大东书局1948年印行，79页。

⑥ 浙江省民政厅长在第三次全国内政会议上公开提出，取消各级民意机关，因为它“完全无裨实际”，要求中央政府“于民主之中，仍寓集权之意”。见内档，档号：1534／十二／2，院厅长出席第三次全国内政会议报告，二档馆藏。

⑦ 罗志渊：《区政改革检讨》，载《江苏民政》第一卷第三、四期合刊。

得到前所未有的推行与强化，并作为地方自治的一个重要内容与标准。对此，许多国民党人与县政问题专家也持异议，认为“其基本性质是与自治制度相矛盾的”“官僚机构”，其目的是“从上而下对人民实行军事管制部勤(?)的统治”。^①南京政府辩解曰：“它是一种暂时的官治机构，是促成乡镇自给的一座桥梁……。终其极，则在于使有组织有训练之人民，能有高度的政治认识与强有力的政治能力，而达到共同自治的目的。”^②新县制下的保甲任务，虽也有户口的编查、人民的训练等部分自治事务，但主要是兵役的募征，物资、粮食的征集及办理其他战时各项行政事务等，“不但过分偏重行政性质，而且范围更嫌狭隘，此不能适应自治事业的需要已不待言”。^③及至1945年后，保甲制已完全成为准军事性组织，成为套在人民头上的沉重枷锁了。

可见，新县制虽以“自治”为名，却行“官治”之实，当时许多人已指出，此“不但不能改变官治，反而会助长官治的趋势”。^④随着时间的推移，“自治”日益被背弃，“官治”日益被强化，甚至出现了“警察统治”和“军事管制”。体现在新县制中的这种内在的根本矛盾，在不断变幻的政治形势下，决定了新县制必然以失败告终。

第二，无法解决的人材问题。“自实施新县制以来，一般关心者均已提出‘人材’为新县制中最困难问题。”^⑤新县制所需人员极多，据1941年粗略估计，全国范围内约需甲长640万余人，保长77万余人，副保长及保干事约300万人，正副乡镇长，各级主任、干事等约15万人，再加上各级教育、卫生、合作、财政人员，数目十分惊人。行政院某专家称：“要推动全国县政工作，政府须训

①③ 夏中群：《论新县制下之基层组织》，载《新政治》月刊，第六卷第一期，1941年5月30日版。

② “论新县制中之保甲”，1940年8月28日重庆《大公报》。

④ 延安时事研究会编：《抗战中的中国政治》，上海人民出版社1962年出版，92页。

⑤ 行政院档案，二档馆藏。

练11187336名行政人员。”^①这显然无法实现。以四川而言，实现新县制仅1941年即需要大中小学毕业生362000余人。“全省现有的高中学生初中学生毕业后尽都从事地方教育工作，据调查尚不及半数”^②，更不谈大量的行政人员了。由于急需人材，各省县均办起了各种类型的训练团、班，但只是杯水车薪。1943年据行政院统计，在省县区三级训练团、班中，已训各种人员321616人^③，1944年增为1083623人。^④这个数字即使真实，仍不足所需十分之一。“各级人选，实难足额”，“甄审结果能合于法定资格者尤少”。^⑤虽也有部分经训练并能“尽力尽责”推行新县制的“新人”，但就全国范围而言，大批土豪劣绅，旧日之乡镇保甲长混入其列，鱼肉乡民，“能廉洁奉公、克尽厥职者，为数究不甚多”。所谓的“用新人行新政”仍属“换汤不换药”。故“虽有其法，无用法之人耳”。^⑥各地乡村政权仍基本为土劣阶层掌握。这就在人员上决定了新县制无法推行。

第三，难以解决的经费问题。新县制除需要办理大量的行政事务外，还有14项自治事项要办，故各省县经费预算大幅度增加。就全国而言，所需经费更多，“据行政院主持县政改革某些专家发表谈话称：新县制普遍实施，经费方面所估计的最低数目，就原有经费17220余万元外，需要增加58900余万元（乡镇保甲经费因无法统计尚在外）”。“倘将各级自治机关所举办的事业费一并加入，那么，数额的巨大，当更令人惊骇”。^⑦全国新县制财政经费开支，如以1941年度为100%的话，则1942年为288%，1943年为558%。^⑧国民党中央政府原拟通过推行地方自治增加财

① 延安时事研究会编：《抗战中的中国政治》，92页。

② 1940年2月6日，重庆《大公报》社论。

③ 《国民政府年鉴》，1943年行政院编，第三章“内政”，10页。

④ 《国民政府年鉴》，1944年行政院编，第三章“内政”，5页。

⑤ 《政治建设》，第八卷第四期，1943年5月1日。

⑥ 夏忠群：《论新县制下之基层组织》。

⑦ 李建昌：《新县制下的财政问题》，载《地方行政》第一期，1941年7月。

⑧ 《国民政府年鉴》（上），1944年行政院编，20页。

源，岂料收入未见大增，反添开支。它本身入不敷出，更无法支付这天文数字般的赤字。除加紧增税开源外，它对地方政府的经费预算大力削减、克扣甚至停发。^①再加上通货膨胀因素，“各县的乡（镇）保经费，大部分没有着落”。^②河南“自实施新县制后，乡镇公所……办公费每月仅30元”，保办公经费仅8元。“随此百货昂贵、米珠薪桂之时，……以上项办公费，来维持各该处所一月之茶水，犹恐不敷，哪有余款办公？”^③同时，上级政府以“委办”之名交县政府所办大量事情并不拨付经费，只能依靠所谓的“地方财政收入”，“以如许之财力，而责其办理各项事务，其事之成败，不问可知”。^④

新县制地方财政收入原定14种，但有关土地这一最基本的问题没有解决（土地测量、陈报、地籍管理等），田赋这项最大的税源漏洞多，加之1940年后国家将地方田赋、契税全部夺去，县财政只得较多地依靠零星的屠宰税、营业税、印花税等不稳定的收入。而地方建设，“非钱莫举”，“钱之所出”，自然是人民负担。“上级政府…遂放任下级机关酌量自筹”，由此，“各县地方摊派”应运而生，“种类繁多，数额庞大”。^⑤据四川省训练团1942年在华阳等18县调查，以“抗战建国”、“公共事业”等名目进行的摊派，“除开名称和内容相同者外，总共240种”，“普遍超过（正常税收额）二、三十倍，最高的还要超过二百七十五倍以上”。^⑥虽然这种强制性的税收对于战时经济确实起了很大的支撑作用，但从反面来看，它恰恰破坏了地方财政——新县制的经济基础。而这种竭泽而渔的做法，使农民不但难以进行

① 浙江、湖北等省屡次上报预算方案，均被国民党中央政府推翻，不予核准。内档，档号：1534／十二／2，院厅长出席第三次全国内政会议报告，二档馆藏。

② 李品仙在全省二十九年度行政工作检讨会上的报告，载《安徽政治》第四卷第七期，1941年7月版。

③④ 《政治建设》，第八卷第四期，1943年5月1日版。

⑤⑥ 《四川经济季刊》，第一卷第二期，1944年3月15日，174页。

再生产，连最低的生活水准都无法保持了。抗战胜利后，国民政府为支持全面内战，更变本加厉，到1948年底，“县财政困难情形达于顶点”^①，“关于自治事项多因此停滞”。^②而地方财政经济的破坏，也导致了整个国民经济的破产。实施新县制以解救财政危机的目的不仅没有达到，反而加深了危机。

第四，新县制机构体制方面的弊病。蒋介石多次指出，要通过新县制来“精简机构，提高行政效率”。^③然新县制实施后，虽调整了党政关系，但旧的机构并未见有大的改革。1940年，一般省份可命令县政府的上级机关有21个，湖南更达45个之多。^④为此蒋介石要求大力裁撤骈枝机构。^⑤据此精神，1940年3月18日行政院以阳字第5273号训令颁发了《调整各县地方行政机构及县长兼职一览表》，严令各地裁撤县级骈枝机关26种，解除县长兼职11种，但仍保留了19种县长兼职的机构。^⑥旋根据《纲要》又成立了国民抗敌自卫团、童子军理事会等13种，共计32种^⑦，“致县政体制复趋紊乱”。^⑧1945年不得不再次裁撤调整，但仍存县田赋粮食处等13种。1947年后，增设机构又成趋势。是年遵行政院命令，各县又先后成立了“兵役协会及退伍军人就业辅导委员会”及中央各部会所属机构数十种（不包括临时和特设机关）。^⑨这么多的机关，多由县长兼职或负责。据黄炎培调查，四川省四厅一处平均每天有750件公文到县，加上

① 内档，档号：1775／180，1949年湖北省实施新县制推行地方自治资料，二档馆藏。

② 内档，档号：9069／184，二档馆藏。

③ 蒋介石：《改进党务与调整党政关系》，《总裁言论选集》卷四“口号”，376页。

④⑦ 内档，档号：9070／185，湖南省实施新县制总检讨表，二档馆藏。

⑤ 蒋介石认为，一个县“其统辖之数以五个单位最为合理，最多亦不能超过六个单位”，否则，“灾难期以有效”。见《总裁言论选集增编》（二），中国国民党中央执委会训练委员会宣传部编印，27页。

⑥ 内档，档号：1524／十二／3，二档馆藏。

⑧⑨ 内档，档号：9063／178，二档馆藏。

中央及专区更达近千件之多。^①不仅如此，各级机关政令不一，“往往有甲机关令办的，乙机关又不令办”，“一国三公，吾谁适从？”“三公且不可，况二十余公乎！”^②县长无法应付，求敷衍塞责犹不暇，“对（新县制）县政实施之整个计划，更从未想及”。^③每逢一政令，县长责令乡镇长，乡镇长责令保甲长，逐级诿责，层层敷衍。而乡镇保甲长“人材至为不齐，道德心极为薄弱，舞弊有余，办事不足！”^④对新县制下各种行政自治事项繁多的法令、表册，“无专门知识之乡镇保甲长多不能审阅清楚”，如认真办理，“非动员大量人力物力不能如期办竣，呈请延期，则必遭谴责”，故“狡猾之流”，多“含混查填”，“提前呈送，则皆大欢喜”。^⑤因此，新县制下传统的官场弊病非但未减，反而愈滋，对上“推、拖、搁、骗”，对下“假借上峰命令”，横征暴敛，作威作福。上级政令，如此三承五转之中，“恒失时效”^⑥，都消融在这种因循拖延中了。这不仅使“地方自治”趋向受阻，客观上也使得集权趋向受到很大削弱，从而使新县制始终陷于空谈之中。

第五，无论新县制内容或是它的实施过程，都具有强烈的反共反人民性。蒋介石在阐述新县制任务时即明确表示：要通过推行新县制，“确立本党巩固的基础……使共产党无法活动”，规定新县制“要由党部来作整个的策动”。^⑦1939年9月，中统局、中训会、社会部等各机关首脑在重庆中执会会议室秘密召开反共对策会议，讨论如何在“新县制下以较严格之手段限制或禁止一切非法团体之活动”。^⑧会议决定对“异党之活动，除大体

① 延安时事问题研究会编：《抗战中的中国政治》，34页。

②③ 卞尚斋：《县及县以下地方行政问题之商榷》，载《新政治》月刊，第二卷第三期。

④⑤ 《政治建设》，第八卷第四期，1943年5月1日，11页。

⑥⑦ 蒋介石：《总裁言论选集》，卷四“党务”，703页。

⑧ 国民党中央执会社会部档案，档号：一/469/2，二档馆藏。

循过去应付方案”外，另用“基层对基层”，“组织对组织”的方法，“使异党无活动余地”。^①会后颁发了《防制异党活动办法》，要求在“特区”（各抗日根据地）除政治上不承认民选之县区乡镇长外，军事上予以镇压，另派特务潜入暗杀，力争控制基层政权，“在特区推行新县制”。^②在国统区，则多次通令各地肃清基层政权中的“中共人员”，“务使基层政权在本党及可靠忠诚青年手中”。^③次年5月13日，中统局计划密遣特务“二千人”“赴华北深入下层活动”，“利用新县制为掩护”，“对某党实现制裁”。^④6月，中执会社会部又颁发《各地党部建立外围团体办法》，饬各省市依照办理。^⑤因此，各地纷纷组织反共外围团体。湖北省黄岗等26县及各中学、区分部均组织了一至两个反共外围团体。^⑥江、浙、川、鄂等省也相继建立类似组织，“以在新县制下直接与某党斗争”。^⑦可见，新县制已成为反共的一个重要手段。

同时，新县制日益突出地表现出反人民性，孙中山先生早在国民党改组时即已提出，“农民是我们中国人民之中最大多数”，“是中国第一等的主人翁”^⑧，“如果农民不来参加革命，……我们的革命便会失败”^⑨。南京政府完全背弃了孙中山思想，它规定：“新县制下各县民众，均应尽量加入一种法定人民团体”，“接受本党监督”，“接受本党领导”，“来出钱出粮出力”。^⑩如果说早期新县制中许多地方自治内容对农民还有些好处的话，那么，在中后期的新县制中，这种积极因素已完全

① 国民党中央执会社会部档案，档号：一／469／2，二档馆藏。

②⑩ 国民党中央执会社会部档案，档号：一／469／2，二档馆藏。

③ 国民党中央党部档案，《中国国民党五届五中全会记录》，二档馆藏。

④⑤⑥ 国民党中央执会社会部档案，档号：一／496／7，中国国民党中央执会调查统计局致社会部密函，1940年5月13日，师乙字第六三八号，二档馆藏。

⑦ 同上，1940年云南省党部防止异党活动办法，二档馆藏。

⑧ 转引自《二五减租法规及其他》，中国国民党浙江省执委会编印，1932年8月，48页。

⑨ 胡汉民编：《总理全集》第二集，上海民智书店1930年出版，496页。

消失，取而代之的是党化保甲、党化警察、党化教育、“全国党化”。从而把农民置于最严格的控制监督之下，不但未能解救农民于倒悬之中，反而加深了农民的困境，“对于农村人民来说，没有任何看得见的好处”。^①“农民以前梦想蒋介石来救济他们，帮助他们得到利益，但目前所受压迫和控制更比以前加甚，所以渴望着真正的革命。”^②这正是新县制失败的根本原因，也是国民党政权失败的根本原因。

第六，地方势力的反抗。抗战的爆发，为南京政权提供了一个最好的消灭割据势力的机会。蒋介石一方面在“统一命令”、“共同抗战”名义下，将各地方军队调往抗日前线，一方面又通过新县制强行夺取地方基层政权。可以说新县制的实施在一定程度上收到了削弱地方势力的效果。地方军阀虽在个人利益上互相倾轧，但在蒋介石的压迫下，出于共同的利害关系又站到了一条战线上。山西阎锡山始终抵制中央势力的入侵，“换汤不换药地实行新县制”。云、康、川三省地方势力鉴于贵州省政被蒋介石强夺之教训，即达成了共同抗日反蒋保境的秘密协定。^③1938年刘湘病故，蒋乘机派张群主川，受到四川军阀的一致抵制，直到1940年方到任，但却始终不能消除川省地方势力，“新县制也不能彻底实施”。西康刘文辉一再用软硬方法反对实行新县制。云南龙云一向反蒋，拒绝在滇推行新县制，后虽实施，但目的为巩固自己实力。继任滇省主席卢汉仍不为中央控制，在杨杰的帮助下，“愈益亲共反蒋”，1949年公开反对新县制，并曾秘密布置想在昆明机场扣留蒋介石。^④直到解放前，蒋介石费尽心机利用新县制消灭地方势力的努力终未成功。

① [美]阿瑟·恩·扬格著：《一九二七至一九三七年中国经济情况》，陈泽宪、陈霞飞译，中国社会科学出版社1981年版，86页。

② 《江苏农民运动档案史料选编》，31页。

③ 刘文辉：《走到人民阵营的历史道路》，《文史资料选辑》33辑，1页。

④ 杨春洲：《杨杰被害前的反蒋活动》，《文史资料选辑》2辑，174页。

五、简短的结语

鉴于前十年对地方统治的经验教训，根据中国的社会结构，抗战时期，国民政府在民族矛盾、阶级矛盾、统治集团内部矛盾的多重制约下，选择了那些表面上既合乎国情民意，实际上又能加强其统治的统治方式和政治制度。在这样的历史背景下，以继承孙中山“地方自治”遗嘱为号召的新县制应运而生了。所谓新县制，实质上是国民政府为巩固加强其在乡村基层统治而采取的一项自救措施。在抗战这一特定的历史条件下，新县制这一地方政制改革，蕴含着进一步集权、加强官僚统治的反动趋向和被迫开放民主、有可能进行地方自治的进步趋向。在大敌当前的形势下，两种本质上根本对立的趋向，共存于一个统一体中，互相容纳，共同为抗战服务，成为抗战时期中国政治格局中的一个前所未有的奇特的历史现象。进入解放战争时期，民主力量要求废弃已成为“地方自治”躯壳的新县制，建立从中央到地方的真正民主自治的政治制度，“民主宪政”已成为不可遏制的发展趋势，而此时的国民党日益走向反动，力图以新县制加强集权独裁。这时的新县制已无任何进步积极可言了。

（作者单位：华东师范大学历史系）