

权力与监督: 抗战时期 四川省县长权责的扩增与民意的运用

黄小彤

内容提要 抗战时期,作为举足轻重的抗战后方基地,四川承担了战争所需的大部分粮食和兵源供应。而要筹集足够的人力和物力,基层行政显得至关重要。藉新县制的实施,国民政府采取了扩增基层行政官吏尤其是县长权责的途径,以增强向民众筹集资源的力度。尽管此举基本达成了筹集足够资源以支撑抗战的目的,然而也助长了县长贪腐的行为,以致官民的关系紧张。与此同时国民政府也采取了开放民意的一系列措施,其中既有动员民众协力抗战之意,也有监督制衡县长以拾取民心稳定后方的目的。

关键词 抗战时期 四川 县长 民意

抗战时期,国民政府在动员整个社会力量的过程中,需要一个行之有效的基层行政组织,以迅速筹措资源,支撑千钧一发的战争危局。以县为基本的政治单位,以县长为核心的基层行政组织是中国秦汉以来基本的行政管理模式,民国建立之后也不例外。国民政府在抗战时期是如何运用这一体制,以达成筹集战争资源的目的,期间出现了什么样的问题,而国民政府又是如何因应的,是个值得深入探讨的问题。对于抗战时期后方社会和政治问题,学界有较多的关注,然并无专文深入地探讨基层行政的权力与监督问题^①,专门讨论民意于其中的作用者亦不多。^②在抗战时期,四川作为抗战大后方和国民政府的政治中心之所在,集中体现了该时期民国基层的社会、政治状况。以四川为例,县长为中心对抗战时期县长的权力与监督的问题进行探讨,可对抗战时期行政权力和民意的运用有较深的认知。

从 1938 年至 1945 年间,四川省的县级行政单位的数量,大概在 135 和 142 之间^③,与其相应的是同等数量的县一级长官县长及设局局长。无论是从县级行政单位的数量、地域面积还是人口数

① 关于抗战时期四川基层行政官员的权力和监督问题至今无专文予以探讨,相关的内容只是散见于一些探讨民国时期(包含了抗战时期)四川县政问题的著述当中。代表作有曹成建的博士论文《二十世纪二十至四十年代国统区地方自治与县政改革考察研究》和王春英的博士论文《民国时期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》。曹文从县级民意机构的监督功能的角度对县长的被控做了简要的叙述,认为民意机构未能有效地制约官吏的贪污腐败行为。王文讨论了 30 年代四川省乡绅告发基层官吏的情形,认为仅以四川情况来说,传统地方实力只有采取提意见等被动方式来实施对行政的制衡作用。而国民政府比较重视乡绅对官员控告案件的处置,这表明乡绅虽然失去了基层社会的控制权力,但在民国基层吏治松懈条件下仍发挥了一定的监督、制衡之作用。

② 关于抗战时期民意的作用,迄今为止仅限于“新县制”下民意机构的一些探讨。如曹成建的《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》2001 年第 5 期),周玉玲的《试析抗战时期国民政府对基层民意机关的理论设计》(《齐齐哈尔大学学报》2002 年第 1 期)和《论新县制下基层民意机关制度设计的三大民主障碍》(《连云港师范专科学校报》2008 年第 4 期)及其硕士论文《新县制下县各级民意机关研究》(苏州大学,2002 年 4 月)。曹文认为民意机构对吏治腐败的制约作用有限,周文则仅仅探讨了民意机构的制度问题。

③ 四川省统计处编印:《四川省统计年鉴》第 1 册,成都:四川省统计处 1946 年,第 155 页。

量来看^①,四川无疑是一个大省,加之四周山脉拱卫的独特地理特点,对于国民政府坚持抗战而言具有重要意义。而要使如此之巨的后方基地真正起到支撑抗战大局的作用,基层行政至关重要。作为抗战后方基地,四川承担了抗战所需的大部分粮食和兵源,而在国民政府的动员能力严重欠缺,民众尚未形成自愿配合抗战的局面下^②,要筹集抗战所需的浩繁资源,须依靠众多的基层行政官吏去完成,其中尤以县长为重。

为能使四川真正为国民政府所用,1935年之后,国民政府在川省县长的任用问题上和四川的地方实力派展开了强力的争夺,几经交合,加之民心所向,终于取得了优势^③,从而为国民政府掌控地方政权与汲取乡村社会资源铺平了道路。随着全面抗战的爆发,由于之前“县组织法及依该法而制定的法规,事实上已不适用,而县自治法及依县自治法所产生的细则并未公布,无可准绳”。^④加之为进一步削弱地方军阀的势力,强化县、乡镇、保甲的统治秩序,国民政府在抗战建国的过程中公布施行《县各级组织纲要》于1940年开始实行“新县制”。通过一系列政策措施的施行,国民政府赋予了县长相当大的权力和责任。县长的职位虽不高,在国民政府公务员的序列中仅属荐任职,却事繁、责重、权大。

一 县长的权力

民国建立以来,就全国而言,县一级长官(包括县知事、县长)的权力状况有一番变化,大致情形是:1913年之后的北京政府时期,县知事的权力较大。1928年后的国民政府时期,县长权限则比过去的县知事大为减小。四川由于纳入南京国民政府体制下的时间较晚,加上四川地方实力派之间长期争斗的原因,四川县长的权力状况和其他省有所不同。总的来说在1935年川政统一之前,县长的权力弱小,行政用权受到各方面的限制,尤其是军阀的控制,几乎没有人权。川政统一之后,国民政府势力进入四川,而在“新县制”实施之前,县长的人事权依然很小,县局各个局长由省政府各厅委任,县长对各局长不能有效地行使指挥权,其职权还受到党部的严格限制。^⑤抗战爆发后,四川由于地理位置特殊等因素,而被当局确定为“抗战救国的最后堡垒与民族复兴的根据地”。在蒋介石亲自兼任任省主席的督阵下,四川成为“政治重于军事”的政权核心基地,并积极改革县政,最早推行“新县制”为各省开县政改革之模范与先河。藉“新县制”的实施,县长的权力得到了扩增,其权力由先前的弱小逐渐变得强大。

国民政府治下的县长,其权力可概括为行政权、司法权以及军事权等。人事和财政权是行政权的基础。“新县制”推行后,国民政府认为“县为地方行政单位,县长总管全县政务,过去县长职权

① 《各省尚未设置县治地方得依本条例之规定暂置设治局,至相当时期应改设县治》,内政部编:《内政法规汇编》1934年第2辑,第43页。

② 民众对于抗战行政的态度,由当时的舆论可见一斑。“抗战期中要政之推行,莫急于兵役,而人民之所否亦莫甚于兵役。当局虽求治心切,时谋改进,而役政推行未久弊窦殊难除……今日乡村愚夫愚妇缺乏国家观念,固无论矣,即知识分子亦何犹不然”。载《县政实际问题丛谈》,1944年3月,四川省档案馆藏“旧资料”,编号5-3-83第21页。

③ 刘湘力图通过“县训”群体统一全川政令,维护其行政系统,抵制中央势力。但这种局面随着抗战的爆发以及刘湘的去世逐渐发生改变。王玉娟:《刘湘政府(1935-1938)对川省基层行政人员的任用倾向》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2002年第4期,第111-112页;《黄沛榕:“人事管理与改进县政”》,翟翟华主编:《中华民国史事纪要》(初稿)1944年4-6月,台北:“国史馆”1993年3月版,第630页。

④ 程幸超著:《中国地方行政制度史略》,北京:中华书局1948年版,第75页。

⑤ 王春英:《民国时期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年博士论文,第40页。

限制太严,不能充分行使政令”,于是着手提高县长的职权。1940年1月30日,兼任川省主席的蒋介石为此还下手令给四川省府:各县长对于其署内科长秘书等属员,如有不听从命令,或不努力者准予随时密报撤换,并可准其保荐属员,但其所保荐者必须受过中央与省府之训练者,有一定资格者为限可也。该手令授予县长的权力之大以至于跟前所颁布的“县佐治人员任用办法”抵触甚大。^①1941年5月2日,几经磋商四川省政府终于公布了《四川省提高县长用人用钱权责办法》规定:“县政府秘书、助理秘书、雇员概由县长遴选充任,科员、巡官、警长、办事员及政警概由县长遴选合格人员充任;县政府民财教建、社会、军事及地政各科科长,警长、警佐、指导员、督学、军法承审员、技士、合作室主任、合作指导员、各区区长、警察局长、农业推广所主任、粮食管理委员会、副主任委员概由县长就省颁合格人员名册中邀请省政府核委;保安中队队长由县长就省颁合格人员名册中邀请省保安司令部核委……”^②在用人方面,县长几乎囊括了对所有县佐治人员的任用权以及考核权。^③所以一县县长的更换,该县政府主要职员一般也随之发生变化。^④以致“各县佐治人员随县长更动而变化,成为一种普遍现象”。^⑤尽管省府一方要求对县佐治人员“非有重大过失及贪污有据,报经省府核准者,不得自由更动”,但实际上又对这种行为予以默许:各县长接署新任,至佐治人员,依照规定,本以不随县长去留为原则,但求人地适宜,及为办事便利起见,似应酌量变通,由各县长相互商定,斟酌调任,以免推行庶政发生窒碍。^⑥种种迹象表明国民政府为了保证县长的行政便利牺牲了县佐治人员的利益。

在财权方面,四川省政府规定“县长因事实上之需要且属时间紧迫须动支临时费用时,得未经呈准先行动支,但须于三日内依法报请省政府查核;县长因事实之需要且属时间紧迫须动支第一预备金时,如在千元以下得未经呈准先行动支,但须于三日内依法报请省政府查核;县长如遇地方发生重大事件(如防剿股匪救济灾害等)须动支经费时得经县政会议议决或专员公署核准先行动支,但须于三日内依法报请省政府查核”。从其规定来看县长的用钱权力似乎要受到上级的较大限制,“凡未经呈准先行动支之临时费及预备金或其他经费应于一个月内或事竣三日内编具计算报请核销,如有不实不尽情事除责由县长如数赔偿外并应依法严惩”。但是当“上级机关飭令县政府办理之件”时,即当县长办理上级交代的任务而需动用资金时,则要宽松得多,“须动支经费而为预算所无,或未指定经费来源,或指定动支预备金而预备金已不敷使用者,除属于国防紧急设施者外,如县长申复在前,应不负任何责任”。^⑦可见县长用钱的权力实际上是较大的。

就司法方面来看,在未设法院和司法处的县市,县长兼理司法,后来随着各县司法机构的完善,县长的司法权才得以让出,但县长仍兼任县司法处的检察官。此外,县长还长期兼任军法官一职^⑧,并直接按军法来审理一切有关治安的案件和部分普通刑事案件,且对不在其职权范围内的司法行为施加较大的影响。

此外县长还拥有一定的军事权力,如全县武装力量由县长统率,县长除拥有保安队警察队的指

① 《四川省府检发县行政人员任用条例,省府委员,专员考察县政办法,选用县长、区长标准,公务员保障办法及铨叙部解释任用县长资格疑点的训令》,1946—1947年,四川省档案馆藏《民政厅档案》,全宗号:54,案卷号:7866,第64—66页。

② 四川省政府民政厅第四科编述,四川省政府民政厅主编:《四川省政府机构人事法规辑要》(1940年11月—1941年5月),重庆:西南印书局1941年6月版,第7—9页。

③ 《省府令飭各专员县长考核科秘区长成绩》,《新新新闻》1938年1月16日,第2版。

④ 《省务会议审查通过提高县长职权办法》,《新新新闻》1941年5月8日,第1版。

⑤ 王玉娟:《民国川政统一初期(1935—1939年)基层行政人员的任用》,四川大学2002年硕士论文,第30页。

⑥ 《民国川政统一初期(1935—1939年)基层行政人员的任用》,第31页。

⑦ 《四川省政府机构人事法规辑要》,第7—9页。

⑧ 《县长当然兼理军法》,《新新新闻》1939年2月3日,第3版。

挥权外,还兼任全县壮丁总队的总队长,另设总队附协助他执行职务。总之,县长不仅是一个县的行政首长,而且是军事领袖,这和县以上专员兼区保安司令,省主席兼省保安司令,并也都获一省或一个专区壮丁队的司令一样,是“文武合一”原则的体现。^①

国民政府之所以对县长不吝授权,目的是保障其行政的便捷,尤其是提高征集人财物等资源的效率。典型的事例便是,抗战爆发后四川地区出现了由县政府直接追税的庭讯制。经过改组后的县政府设置了专门的“行政法庭”,由县长直接指挥,设有书记员和承审员等各种职位,县府政警为协办人员;其主要的职责与任务就是追缴欠税欠粮等;设立有一套完善的办案程序:首先由征派人员通过主管机构向县长报告欠户情况—县长手谕发出县府行政传票—政警押解欠户到庭—由承审员主持开庭,审讯内容及其结果使用专制庭单保留记录—庭判后复由政警随同欠户实地缴结并取具收据等—案结报呈县长备查签核。由县长直接指挥的庭讯追缴制度,其执行相当严厉,无论欠额多少,只要出现税收纠纷,征派人员或征收主管机构处置有难,县长都会通过县政府行政庭讯制度而直接插手干预。^②

二 县长的职责

国民政府的训政体制将县政和县长的的重要性提到了相当的高度,在孙中山的政治设计中,县为基本的自治单位,县自治事业的成败是实现训政和县政的关键,故而县长的责任重大。南京国民政府建立以后,国民党在党治名义下推行训政,同时着手基层政治改革,县长的职责与传统的“县太爷”迥然有异。在帝政时期,政府任命的县长虽素谓“亲民之官”,然而官府与民众之间的进一步联系却严重依赖一些“半官方”的“中介”,如胥吏,活跃在县级行政首长与民众之间,充当官民之间的桥梁。乡村社会的管理则主要是靠士绅主导,因此真正意义上的官对民的管理活动并不多。^③清末民初,随着士绅“自治”机制的逐渐瓦解,为了治理日渐失控的基层社会,政府势力不得不逐步深入民间,担负起管理社会的职责,基层行政组织逐渐庞大起来,县长以下的基层行政官吏也逐渐纳入官制序列。县长的职责相较以往变得繁重起来。

如在内政部编订的《县长须知》中,规定县长在民政方面,要接近民众,宣传政令,防治匪患,严禁烟赌,预防灾害,办理救济,改良恶习,编查户口;在财政方面,整顿税收,清查官产,办理公债;在建设方面,保护农工,筹办工厂,维持商业,兴修水利,修筑道路。此外,还要求县长在教育、卫生、司法等方面齐头并举,不可偏废。^④学者王奇生对于县长的具体职责进行了统计,县长所负责的项目有:民政 31项,财政 28项,建设 48项,教育 17大项,卫生 27大项,司法 21大项,共 172大项左右。每一大项中又分出许多小项。相比传统县官的职责,多出了几十、上百项之多。^⑤但实际上,上级政府最重者莫过于征税与征丁。^⑥这在抗战时期表现得更为突出。

向民众征集兵粮工役,即要求民众“出钱、出人和出力”是抗战时期川省县长的主要职责。按

① 米庆云:《中央军入川记》,存萃学社编集:《民国以来四川动乱史料辑》,《中国近代史资料丛编》(二),上海:大东图书公司 1977年版,第 151—161页。

② 王春英:《民国时期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》,2004年四川大学博士论文,第 122—123页。

③ 《与马良书》,章炳麟:《文录》卷 2 转引自萧公权著:《中国政治思想史》,北京:新星出版社 2005年版,第 566页。

④ 蔡鸿源编:《民国法规集成》39册,安徽:黄山出版社 1999年版,第 103—114页。

⑤ 王奇生:《国民党基层权力群体研究:以 1924—1949年长江流域省份为重点》,华中师范大学博士论文,1997年,第 67页。

⑥ “20年来中国的执政者,只有在征税和壮丁两件事上才思及人民,此外人民在政治上几不复占到任何重要地位!”见储安平:《失败的统治》,《观察》第 1卷第 3期,1946年 9月 14日,第 3—4页。

照国民政府训政制度的规定,县级行政单位以及乡镇保甲组织的定位既为行政组织又为自治组织,因而他们所负责的事务有自治和委办事务之分。“新县制”实行后这种划分则更为明确,如《县各级组织法》规定县市长的职责是:一为注重自治事务以树宪政基础,二为受省政府之指挥,执行中央及省委办事项。^①然而实际上各县却“大都以委办事项为主,而以自治事项为辅。甚而仅有委办事项,而未见自治事项”。究其原因,主要是战争的需要。时人评道“在‘国家至上’及‘军事至上’之总目标下,国家重于地方,军事急于自治”。而且奖惩轻重不一,委办事项多与战争有关,军令急于星火,往往朝始奉令,到夕即须完成,违则以军法议处。而自治事项虽有进度之规定,其限期较远,而且每可展限,纵逾限而处罚亦较轻。^②县长致力于征集兵粮,却使众多的自治事项根本无暇进行。

由于事务繁忙县长还成为国民政府之中兼职最多的官员之一,据统计,抗战时期四川省县长兼职通常达20多个。^③1941年5月18日川省公布的《四川省政府调整县地方行政机构及县长兼职一览表》表明,经过精简之后,县长的兼职仍有12个之多。^④

为督促县长完成任务,国民政府制定了较为完备的县长考核奖惩制度。1936年四川省制定了《四川省县长奖惩暂行条例》规定依临时考察之结果和依考绩期总成绩所得之结果两种方式考核县长。^⑤1941年4月,四川省政府又公布了《四川省县长考核奖惩暂行办法》将县长考核分为年终考绩及临时考核两种,举办临时考核主要依据禁烟剿匪、征兵及征工、征购军粮、管理粮食等事项。根据年度考核及临时考核情况,由主管机关会同民政厅拟具意见,呈请省主席或提请省务会议核定,对县长实施奖惩。^⑥然而实际上“兵役和粮食两项在县长的考成中占了百分之三十”。^⑦

值得注意的是,考核的结果对于县长往往奖少惩多。抗战时期,综合江西、河南、湖南、湖北和四川五省县长奖惩统计显示,奖惩比率为3:7。受惩的机会高出受奖的机会一倍以上。这固然说明这个时期县长政绩不佳,但县长受上级主管机关之苛严也可见一斑。^⑧因此,有县长感叹到自身已成为替人扒钱的工具。^⑨在省参会上,有县长甚至抱怨:“当县长等于当龟儿子。”^⑩

由此可见,国民政府对县长授以实权,委以重任,督以苛责,是想让其征收更多的人财物力。一旦发觉不能达此事功,则毫不犹豫的予以裁撤。因而县长的任职期往往不长,一般一到二年。如此尽管对县长督促甚严,客观上为筹集抗战资源起到了相当大的作用。然而这种欲牺牲县长的“小利”而成就国家“大利”的策略却潜伏着巨大的隐患。因为此种现象助长了不少县长急功近利的短期行为,县长多怀“五日京兆之心”^⑪,不是思虑如何保境安民,而是谋划如何抓紧获取最大的私利,

① “但何者为中央及省委办事项,并无明确标准,仅规定此项事务委办时应于纸上公纸上注明。”《重庆大公报社论:推进地方自治》转引自《中华民国史事纪要》(初稿)1944年4—6月,台北:“国史馆”1993年3月版,第602页。

② 《县政实际问题丛谈》,1944年3月,四川省档案馆藏“旧资料”,编号5—3—83第3—6页。

③ 《国民参政会川康建设期成会与《川康建设方案》》,1939—1946年,四川省档案馆藏“旧资料”,编号25乙,第2页。

④ 四川省政府民政厅第四科编述,四川省政府民政厅主编:《四川省政府机构人事法规辑要》,1940年11月—1941年5月,重庆:西南印书局1941年版,第41—42页。

⑤ 成都四川省政府秘书处编印:《四川省政府公报》第41期,1936年4月11日,第52页。

⑥ 《四川省县长考核奖惩暂行办法》,四川省政府民政厅第四科编述,四川省政府民政厅主编:《四川省调整县政府机构人事法规辑要》重庆:西南印书局1941年版,第5页。

⑦ 《县政实际问题丛谈》,第3—6页。

⑧ 王奇生:《国民党基层权力群体研究:以1927—1949年长江流域省份为重点》,华中师范大学博士论文,1997年,第77—78页。

⑨ 《请原谅政治无恩怨,当县长等于当龟儿子》《新新新闻》1949年6月3日,第3版。

⑩ 《省参会议记》,《新新新闻》1949年6月3日,第3版。

⑪ 《四川省府拟具县长送审呈荐及保障办法、任用办法提案、省参会、省务会审查意见书、省民政厅人事室解释公务员任审各疑点及有关县长慎用等文件》(1947—1949年),四川省档案馆藏《民政厅档案》全宗号:54案卷号:7865第7页。

从而加剧了政府与民众的矛盾和冲突。

三 绩效与问题

单从抗战时期,四川省征集的壮丁、粮食以及工役数额来看,以县长为首的基层行政人员所做出成绩显然是巨大的。

根据四川省田粮管理处统计,从1941—1945年,川省共征借8000万市石左右。^①约占全国同期征粮的31.63%。^②从1937年8月至1944年底,四川省所征壮丁配额为2917485人,居各省之首,占全国所征壮丁配额15640767人的18.6%。实征壮丁人数2578810人,占全国实征人数14050521人的18.3%,亦居各省之首。^③征工数量也是居于全国前列。如依据四川省民政厅统计从1938至1944年6年间川省参加义务劳动的总人数达到了6380272人左右(缺1939年数据),工数达到了22636592个(缺1939年和1944年数据),“在各省中居于首位”。^④

然而川省民众所承受的负担也相当沉重。从1941到1944年,川省民众被征借购的稻谷为:13821635、16579777、16024113、19412173市石^⑤,而从1941到1945年,四川省的稻谷产量则仅为:84394、90251、85793、104452、107617(千市担)。^⑥以一市石约等于1.2至1.3市担计算,这意味着四川的农民大约拿出了1/5强的稻谷以供征购。其次,川省18至45岁之适征男丁约占总人口的3%左右,约为7800000多人^⑦,这意味着有1/3以上的适龄壮丁被征入伍或参加义务工。

以上统计数据虽不无出入,但抗战时期四川民众负担之巨由此亦可见一斑,而人们实际所承受的负担还要远远超出这些数字。无疑以县长为主的基层行政人员存在着不依法行事、贪污中饱的问题,对此民众的怨愤积重。^⑧

究其原因,其中县长事繁、责重、权大却缺乏有效的监督,以及国民政府唯征兵集粮是问的考核办法伏下了县长贪污滥权的严重隐患。例如随着县长动用资金的权力加大便为部分县长违法贪污提供了条件。对此报纸有社论评道:“过去县市长‘运用公款’,以达其贪污之目的,政府既经察觉,便断然惩治,现在却拨出一笔公款,听任县长‘运用’,结果获得更大的收入,私有合法贪污之嫌。周转资金变相供县长运用,不外放息营商,实际上与禁止官吏经商的法令抵触,而县市长从此握筹计利,较量辐辏。”^⑨又如县长司法权之大甚至到了“可以直接任意关人杀人”的地步。^⑩亦为其枉法滥权制造了条件。再加上县长的薪资微薄,更增加了部分县长利用职权违法渎职的可能性。

1946年四川省的统计处制定的《四川省统计年鉴》表明,抗战爆发后的第二年(1938年)至抗战结束后的第二年(1946年)间,四川省的县长的薪金只增加了100元,1936年县长的最低俸给为

① 四川省档案馆编:《川魂,四川抗战档案史料选编》成都:西南交通大学出版社2005年版,第601页。

② 刘正美:《抗战前后国民党中央对四川的控制》《史事纵览》1997年第3期,第17页。

③ 《川魂,四川抗战档案史料选编》,第598页。

④ 《川魂,四川抗战档案史料选编》,第601页。

⑤ 《川魂,四川抗战档案史料选编》,第601页。

⑥ 四川省档案馆编:《抗日战争时期四川省各类情况统计》成都:西南交通大学编辑部2005年版,第50页。

⑦ 《抗日战争时期四川省各类情况统计》,第29—40页。

⑧ 杨荫溥著:《民国财政史》,北京:中国财政经济出版社1985年版,第124页;“许多地方,政府所得者是十之一,而人民所出者,则与十之九,原因究竟何在,简单的说,便是被贪污土劣干没了”。《粮政》,《新新新闻》1942年9月7日,第2版。

⑨ 《由待遇提高说到建立廉洁政治》,《新新新闻》1946年8月10日,第2版。

⑩ 米庆云著:《中央军入川记》,存萃学社:《民国以来四川动乱史料汇编》《中国近代史资料丛编》之二,上海:大东图书公司1977年版,第153页。

240元,加俸减俸每级40元,到1946年最多只增加到340元。^①而从1936年至1946年,据统计日用品上涨指数有日数十倍以致百余倍以上。^②县长的待遇显然过低,但国民政府却没有很好的解决这个问题,虽然设了县长养廉金,但“县长一月之养廉金,尤不足一席之资”。^③于是“种种弊窦从此而生……县长负一县责任,而每月待遇仅三四百元,其效用仅战前数元而已,一人吃饭尚不足,遑言仰事府蓄。县长之别有收入,县府之另有财源几乎成公开之秘密。上级明知而不敢问,问则政令即无法推行”。^④如果这些抱怨属实,那县长估计没人愿意干,可事实却相反,仅从四川几次参加县长考试或公务员铨选的人来看便可谓趋者若鹜^⑤,而不经公开渠道夤缘得官者估计也不在少数。由此不难理解,尽管国民政府给予县长的待遇不高,但觊觎县长之职者却大有人在,也很少听说有县长贫困的,这表明县长之职实际上是有利可图的“肥缺”,并非如某些人所宣称的那样不堪。问题是其收入显然不是来自薪酬而是非法所得。

从该时期民众控告县长贪污案之多亦可见其中有较为严重的问题存在。

笔者依据民国时期的档案记录整理得知,1935—1945年已结县长被控案的数量、类型如下表。^⑥

| 案由 | 贪污敛财 | 枉法滥权 | 违禁吸烟 | 违反粮政 | 纵匪通匪 | 违反役政 | 纵赌参赌 | 违反防政 | 其他 | 总计 |
|----|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 数量 | 454件 | 129件 | 76件 | 72件 | 51件 | 28件 | 27件 | 21件 | 65件 | 923件 |
| 比率 | 49.1% | 13.9% | 8.2% | 7.8% | 5.5% | 3.0% | 2.9% | 2.3% | 7.0% | 100% |

从表中可知1935—1945年,民众控告县长贪污敛财的案件占了大概将近一半左右;其次为枉法滥权的控案,主要是控告县长违法抓捕,刑讯逼供,违法强制等。

值得注意的是,民控官居多的案件类型,恰与四川省对县长等官吏考核奖惩的一些主要项目如征兵征工、征购粮食、禁烟和剿匪等基本吻合。^⑦这似乎可以说明民众控告县长的主要原因所在,因为官吏的“政绩”好坏全赖奖惩项目的完成情况。尤其是征兵征粮,在抗战时期被视为第一要政。

以县长为首的基层行政官吏的贪腐行径导致了官民之间的紧张。民众对基层行政人员多怀反感憎恶之情,轻则谩骂控告,重则围殴、谋杀乃至民变。抗战期间,四川便发生了多起民众与政府对立的事件,其中影响较大的就有1938年的中江事件,1943年的彭州围城事件以及同年的温江事

① 《表3·县政府人员待遇》载四川省统计处编印：《四川省统计年鉴》第1册，成都：四川省统计处1946年版，第124—128页。
 ② 《伪成都地院刑事法规令卷》，1943年4月，成都市档案馆藏《成都地方法院档案》，全宗号：94，目录行政：1，案卷号：341，第4—5页。
 ③ 《县政实际问题丛谈》，第13页。
 ④ 《伪成都地院刑事法规令卷》，1943年4月，成都市档案馆藏《成都地方法院档案》，全宗号：94，目录行政：1，案卷号：341，第4—5页。
 ⑤ 文建辉：《民国时期四川省首次县长考选述略》《文史杂志》2004年第6期，第73页；周海峰：《国民党四川省党部人员转业从政初探》《四川大学学报》2004年增刊，第102页。
 ⑥ 资料来源：《四川各县县长、区长、公务员被控姓名一览表及芟撤职查惩戒的有关文件与四川省府的训令》，1936—1941年，四川省档案馆藏，民政厅档案，全宗号：54，案卷号：3003《四川各县县长、区长、公务员被控姓名一览表及芟撤职查惩戒的有关文件与四川省府的训令》，1936—1941年，案卷号：3003《四川各县县长、区长、公务员被控姓名一览表及芟撤职查惩戒的有关文件与四川省府的训令》，1936—1941年，案卷号：3003《四川省各县县长被控诉纠举案件办案结月报表》，1940年7月—1943年12月，案卷号：5534《四川省各县县长被控诉、纠举案件办案结月报表》，1944年1月—1947年6月案卷号：5535；《四川省府关于各县公民呈控县、区长违法贪污、渎职、病民忽忽禁政、盗卖军谷及奉发各县肃清贪污提示七项的训令、代电》，1939—1948年，案卷号：7952。
 ⑦ 《四川省县长考核奖惩暂行办法》，《四川省政府机构人事法规辑要》，重庆：西南印书局1941年版，第5页。

件。抗战时期县长在普通民众的眼中往往成为与“烟赌匪”相提并论的角色,如四川民歌中唱到:“县长走下乡,小民遭大殃。个个烟赌匪,人人挨棒棒。”^①可见一般民众对县长的印象之差。县长卸任离职之时,民众对待该县长的态度似乎是体现该县长与民众关系一个突出表现。因为对于重权在握的在职县长,民众通常无可奈何,而当县长离任时,民众却有机会发泄他们的不满情绪。如1938年2月,广元县县长易锦卸任离开时,被广元民众所包围,要求易锦清算之后才能离开,结果发生了流血冲突。^②又如1939年6月,古蔺县县长张尚志被控贪污,贩卖烟土,被县绅查获,在其卸任离县时,却被人们拦住。^③类似的事情时有发生。可见民众对县长的成见之深,怨忿之大。此种情形已严重危及后方社会的稳定。

四 开放民意与监督县长

县长以其权责之重成为基层政治各种矛盾汇集的中心,因此,制衡监督县长成为整顿吏治的关键。自川政统一,尤其是抗战全面爆发以来,在强敌紧逼,后方官吏贪腐的严峻情形下,为监督官吏,缓解官民关系,最终稳定后方,国民政府除采取完善原有监督体制的措施之外^④,开放民意是抗战时期国民政府所采取的一项重要措施。

民意机关是发挥民意作用的一个重要平台。自民国建立以来各种民意机构繁多,其角色和作用亦各异。抗战时期,就四川省而言,在新县制实施之前,虽有民意机构,但多属于“绅意机构”,组织较为散漫,多代表绅意,而不是民意。随着“新县制”的实施,保民大会、乡镇民代表大会、县临时参议会、县参议会、省参议会各级民意机构逐渐建立起来。其人员虽然还是以绅为主,但加入了其他的社会成员,而且有议事的规章可循,民意机构因而发挥了不同于以往的能量。^⑤国民政府完善民意机关的用意虽不仅仅是为了制衡监督行政机关,但客观上这种作用却较为显著。

对县长起到监督制衡作用的民意机关主要是省临时参议会(1945年设省参议会)和县临时参议会(1945年成立县参议会)民意机构,这两级民意机构的职权主要有三个方面:议决权、监督权、建议权。议决权指民意机关议决地方自治、预算、单行规章、税务公债及公有财产的经营及处分等各事项的权力;监督权则指听取政府施政报告及提出质询、接受人民请愿等的权力;建议权则指可随时就本省或县的行政事务或其他事件,向行政长官提出建议之权。为了在征集兵粮的问题上取得主要以士绅为主的民意机关的支持,国民政府往往不得不对民意机关的要求予以妥协。如1942年左右,以县临时参议会名义控告县长的案件增多,国民政府对此作出了积极的反应。民意机构虽无处置控案的权力,但是却能影响控案的处置结果。民意机构之设对省县行政机关形成了某种制衡的局面,在一定程度上实现了对县长等官吏的监督。曾任县长的米庆云记述到,川省主席张群为表示重视参议会的意见,凡是县参议会检举控告县长,省府必加撤换。^⑥此说虽不免有所夸张,却说明了国民政府对民意机构在某种程度上的重视足以令人印象深刻。

① 《县长走下乡》,载林默涵总主编,钟敬文主编:《中国抗日战争时期大后方文学书系》第9编通俗文学,重庆出版社1989年版,第127页。

② 《下任县长被包围广元人要算老帐》,《新新新闻》1938年2月18日,第3版。

③ 《古蔺县长被控贪污》,《新新新闻》1939年6月25日,第3版。

④ 其中包括有完善监察院的职权,加大对国民党党员的监察力度等措施。如遍设党员监察网,运用党员监察员对国民党党员公私行为进行监督、检举和规劝等。1940年3月30日,中央监察委员会第26次常委会议修正通过《党员监察网组织纲要》。重庆市档案馆藏《国民党重庆市执行委员会》,全宗号:0051,目录号:3,卷号:120卷。

⑤ 曹成建:《二十世纪二十至四十年代国统区地方自治与县政改革考察研究》,《四川师范大学学报》2001年第5期,第113页。

⑥ 米庆云:《张群先生主川见闻》,《成都文史资料》1988年第1期,第190页。

国民政府对民意的运用还体现在鼓励民众对官吏的违法行为进行检举,采取了支持民控官的政策,进一步推行《控告官吏递呈办法》。依此“办法”民众只要列举事实,附送证件,填明本人姓名、年龄、籍贯、职业、住址,亲自签押或盖章,贴足印花,觅具铺保之后,即可向上级机关呈递。^①

《控告官吏递呈办法》既非普通的法律规定,也非行政诉愿,而是国民政府争取民心的一项政策措施。这一“办法”的蓝本是国民政府南昌行营于1933年6月所颁的《人民控告官吏须知》。抗战时期,凝聚民心似乎有了更大的必要。时文评道:“中国大多数人民,还缺乏国家观念,还脱不了‘抚我则后,虐我则仇’的观念,所以在抗战期间,若放任少数贪污官吏,拿着‘保卫国家’的大题目去虐待老百姓,任情敲诈,任意剥削,老实说,汉奸所做的工作,这些贪污官吏却已替他们做了,这是何等危险的事。”再者,川省作为抗战时期最重要的后方基地,“使目前的人民,能够在合理化的原则之下,源源输财输力,最简单的办法,便是要办到公开与公平,最防一切弊端,杜绝一切中饱,给人民一个心安理得”。^②因此《控告官吏递呈办法》在抗战时期得到了进一步的推广,对于民控官案,国民政府认为按正规的司法程序处置过于拘泥繁琐,民众无需贴印花,只需“邮票五分”即可“遍呈各上峰机关”。^③民控官的案件一时大增,在四川省民政厅档案中的记录中,抗战时期县长被控且受理了的案件就达到了两千多,而未受理的控案则倍之。

此外,国民政府还进一步开放了舆论,如报刊等新闻媒体时常刊登或评议某些县长的违法行为。在当时川内最大的报纸之一《新新新闻》中,既有揭批某县长的通讯文告,而各种为县长辩解的声明亦时常可见。报纸俨然成为辩论的会堂,控辩双方言辞激烈,往来攻伐,是当时报纸的一大特色。尽管一时真伪难辨,但至少将平时诸多“隐情”暴露无遗,跋扈者不得不有所收敛。从而对县长等官吏形成了舆论上的监督。

国民政府之所以注重对民意的运用,是当时的形势使然。

大敌当前,稳定后方至关重要,而要稳定后方又首在取得民心。加强民意的运用,既是动员民众齐心协力抗战的重要途径,同时也是监督制衡县长等基层官吏,平复民众对基层行政官吏的不满和抵触情绪,从而稳定后方的重要途径。蒋介石本人曾在多种场合强调民意的作用。如1939年2月21日,蒋介石在国民参政会第三次大会闭幕式上就讲道:“我们现在是一面抗战,一面建国,要得到抗战胜利,建国成功,绝不能专赖兵力,必须动员民众的精神,组织民众已发动的精神,以全国的精神意志力量的总和,来做前方将士的后盾,来做后方开发的原动力,所以充实军力以外,必须动员民力,更必集合民意。”^④为经营四川备战将来难以避免的中日大战^⑤,早在1935年蒋介石入川发表告士绅书就明确的号召民众对官吏进行监督以稳定川局:“文武官吏之贪污与随便压迫民众,实为直接间接造匪长乱的一个大原因,所以我们要剿匪救民,一定要使文武官吏真正廉洁能为民众服务,再不许有一个贪污横暴的官吏存在四川……无论文武官吏,如果发现他们确有贪污横暴的事情,你们尽可以举报出来,只要你们有实在的凭据,随时可以写信告诉我,我一定有适当的处置。”^⑥蒋的言论固有笼络川民,收取民心的意图,但毕竟为国民政府推行顺应民意以制衡官吏的政策奠定

① 成都四川省政府秘书处编印:《四川省政府公报》第10期,1935年6月1日,第47—48页。

② 《铲除贪污之急切》,《新新新闻》1937年12月6日,第2版。

③ 《控告官吏递呈办法》,1935年5月—1947年12月,四川省档案馆藏《四川省政府秘书处档案》全宗号:41案卷号:2710,第25—26页。

④ 蒋介石:《如何建立民族政治——1939年2月21日,对国民参政会第三次大会闭幕讲话》,秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集》台北:中国国民党中央党史委员会印,中央文物供应社1984年版,第74页。

⑤ 蒋介石:《政府与人民共同救国之要道》,秦孝仪编:《先总统蒋公思想言论总集》,台北:中国国民党中央党史委员会1984年版,第123—124页。

⑥ 《蒋委员长召各县回籍士绅训话》,成都四川省政府秘书处编印:《四川省政府公报》第14期,1935年7月11日,第7—12页。

了基础。

在整饬吏治的问题上,主张以民众来监督官吏亦成为各方较为一致的意见。外敌当前,对于民众采以“非法”抗非法的过激行为,人们多不赞同,而多趋同于采民主法治的途径予以解决。如抗日战争时期,中共明确的主张以民众来监督官吏,如《新华日报》的社论说:肃清贪污的基本办法是民主,保障民权,使人民对于各级,各部门的官吏职员,能有监督、检举、揭发与批评的自由权力。政府对人民的反贪污行为应给予鼓励,并保障人民不受贪污者的报复,政府应开放言论出版的限制,给舆论界以反贪污的自由,造成社会上反贪污的风气。同时政府整顿吏治,政府目前的政治机构必须改弦更张,选拔一些真正有才能而又忠心的人才,去担负行政机关及其各部门的责任,组成一个真正由人民组成的政府,尽量发扬民主自由的精神。让人民不但了解自己政府的官吏,而且可以监督政府的官吏。^①中共的主张尽管有攻击国民党一党专政,为本党派争取政治利益的意图在其中,但其采民主一途以监督官吏,实现吏治清明的观点,则代表了多数人的心声。这种民意环境不得不令国民政府对民众监督的功用予以慎重考虑。

再者,从政治管理的角度来讲,民众在受到不良官吏的压迫盘剥或虐待时,其不满情绪的挥发需要一定渠道予以适当的疏导,官民的紧张关系或可得以缓解或消散,不然将造成难以收拾的局面。正如《新新新闻》的一篇社论所评,“不少贪污份子,为了要敲诈民众,剥削民众,不惜歪曲政府法令”。“民众负屈含冤,无所申诉,往往造成不必要的风波”。^②抗战时期“中江事件”、“彭县围城”以及“温江事件”等民变的发生,原因之一就是民众“无所申诉”,因此先不问违法官吏能否受到惩戒,单是使民众申告有门就显得相当重要。国民政府之中不乏深谙“防民之口甚于防川”之理以及乐于实践西方民主制度的决策参与者,因而抗战时期产生开放民意的政策也就在情理之中。

国民政府为修正因县长权责过大所带来的问题,在制度上完善了监督体制,改善了民主监督的环境,在一定程度上促进了抗战大后方的稳定。尽管期间有过不少的官民冲突事件,但就四川省的整个情形而言并没有危及抗战大后方社会政治生活的正常运行,如此不能不说国民政府对于民意的运用取得了一定的成效,对抗战起到了重要的支持作用。

余论

抗敌御侮,既关乎外交战事,更是内政的问题。在日寇步步紧逼,国家民族危殆的状况下,国民政府既需要集中事权,一致对外,同时也需要放宽民意表达的途径,凝聚人心共同御敌,缓和社会矛盾稳定后方。国民政府就此进行了努力,也取得了相当的成效。国民政府通过一系列加强基层行政组织的权力,强化了对基层社会的管理;同时也开放了民意,谋求通过民意来监督制衡县长等官吏。前者有效地筹集了资源,支持了抗战前线,支撑了抗战大局;后者则缓和了官民矛盾,稳定了后方,二者皆为最终夺取抗战的胜利奠定了基础。然而二者的地位和待遇却不平等,事实上国民政府宽待的天平更倾向于前者。

其显著的表现在于国民政府一方面制颁了制衡监督县长的法规,另一方面则又制颁法规保障了他们的权利。四川省政府于1938年1月29日制颁的《四川省公务员保障暂行规程》比较全面的关涉到了公务员的保障问题。^③为了“使县长长久于其任,藉以促进本省地方行政效率”,川省政府

① 《关于贪污问题》,《新华日报》1944年9月26日,第4版。

② 《尊重民意》,《新新新闻》1939年5月7日,第2版。

③ 四川省政府秘书处法制室编:《四川省现行法规汇编》1940年第一册,第178页。

还于 1941年 5月 14日,又颁布了《四川省县长保障暂行办法》,对县长的权利保障规定綽綽有餘。^①保障县长等公务员的权利本无可厚非,然而其保障力度之大却致有庇护之嫌,如保障法规之中有“如有贪污或玩忽职守,经主管长官查明属实……应先行停职呈候核示”的规定^②,给违法者有了借上级之力进行回旋的余地,同时也给民主监督带来了重重的障碍。典型的事例之一是,1942年金堂县长刘仲宣因用刑致死疑犯肖代洪被成都地方法院判为渎职罪,处有期徒刑两年,然而却仍任县长如故。省政府的解释是“刘仲宣为一能员,为维护地方治安计,不必因循司法处置”。^③国民政府重能而不重德的用人标准由此可见一斑,其藐视司法,枉顾民意的一面亦昭然。国民政府虽将县长视同“扒钱扒人”的工具,但比起民意来似乎还是要位高一筹。

此重彼轻,发动民意,以民治官本是国民政府防治县长等官吏贪腐缓解官民紧张关系的重要举措。然而国民政府却只是为治官而治官,并未将治官的根本目的用于维护民众权利,有时还力图控制民意,将其限制在一定的范围之内。比如在处置民控官的问题上国民政府为了使民控官不致失控,以影响行政,国民政府在开设民众控告官吏途径的同时又设置了重重阻碍。如《四川省县长保障暂行办法》规定:“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,控案经受理后,应予以申辩之机会。”不仅如此该办法还关涉到了处置被控县长的权限问题。^④国民政府固然在一定程度上解决了“申告无门”的状况,然而却未真正地维护民众的权益。

国民政府这么做诚然有维护抗战大局这一需优先考量的理由,但运用民意,却不是真正的尊重民意,只是将其当作某种治官的工具。^⑤将县长等基层行政官吏视为征集资源的工具,已经是问题重重,再将民意以工具待之,问题则更为严重。因而,尽管在一定程度上官民紧张关系有所缓和,然而在抗战时期国民政府官吏的贪腐状况始终未从根本上得以改观,新的官民冲突却在酝酿之中。这种策略性的行为只能收一时之功,治标而不治本,国民政府赢了抗战,却未真正赢取民心,抗战虽然胜利,而国民政府的统治危机却有加深的趋势。

(作者黄小彤,西南财经大学马克思主义学院讲师)

(责任编辑:李仲明)

① 《四川省县长保障暂行条例》,《四川省调整县政府机构人事法规辑要》,四川省档案馆藏,旧资料,编号 5-2-153 第 5页;《县长保障暂行办法制定》,《新新新闻》1941年 5月 14日,第 1版。

② 四川省政府秘书处法制室编:《四川省现行法规汇编》1940年第一册,第 178页。

③ 《四川省第十三区各县官吏士绅》,1938-1942年,四川省档案馆藏《民政厅档案》,案卷号 54 卷号 1475 第 65页。

④ 《四川省县长保障暂行条例》,《四川省调整县政府机构人事法规辑要》,四川省档案馆藏,旧资料,编号 5-2-153 第 5页;《县长保障暂行办法制定》,《新新新闻》1941年 5月 14日。

⑤ 国民政府对于民意机构的建设,是着重将其当作完成各种行政任务的工具。曹成建:《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》2001年第 5期,第 89页。