

# 名同实异<sup>\*</sup>

## ——战时国共两党县长的比较研究

杨 东

**内容提要** 抗战时期,国共两党在基层政权建设过程中产生的县长群体,尽管有着大致相同的历史定位,也都承载着国共两党的殷殷期许,但是不同的县政设计理念,形成了县长不同的社会阶层结构;不同的选拔任用机制,又使得县长的年龄结构和教育文化背景相差甚远。体现在县政的运行机制方面,同样反映着国共两党县长各自不同的工作方式与作风,实际施政效果也大相径庭。名同实异的历史面相,大异其趣的精神世界,又在很大程度上积淀了他们不同的生活轨迹和生活作风,形成了各自不同的政治文化,折射着国共两党各自的意识形态符号和象征。

**关键词** 国民党 共产党 县政制度 县长群体

长期以来,学界关于国共两党不同层面的比较研究所形成的专论著述,几成堆壤成山之势。特别是围绕国共两党最终迥异的历史命运,更是学者们开展研究的重要学术取径。近年来随着研究视野的“下移”,有关县政与县长的研究渐成为人们关注的重要议题,并出现了一批卓有成效的学术成果。<sup>①</sup> 这些研究成果或聚焦于对县长群体的考察,或着力于县政制度的运行机制,都从相应层面进行了详致入微的学术梳理。不过或许是由于研究内容的囿限,管见所及,有关国共两党县长的比较,似乎并没有较为系统的研究成果。实际上,县长作为战时国共两党县政首脑的共同称谓,尽管也有着诸多的形似之处,但是不同的制度设计理念和运行机制,体现在县长这一群体中,不仅有着大不相同的历史面相,而且实际施政效果也大相径庭。因此,比较国共两党县长的历史形态,探究战时国共两党在基层社会中的运行轨迹,无疑是有着重要的历史认知价值的。需要说明的是,学

\* 本文系国家社科基金后期资助项目“陕甘宁边区县政与县长研究”(13FDJ003)、教育部“全国高校优秀中青年思想政治理论课教师择优资助计划”专项项目(14JDSZK060)的阶段性成果。“第二届抗日战争史青年学者研讨会”的专家学者不吝赐教,提出不少宝贵意见和建议,特致谢忱!

<sup>①</sup> 如王奇生《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)、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)、翁有为《国民政府县政问题探析》(《史学月刊》2011年第1期)以及《中共建党以来对县委组织及其领导人管理》(《史学月刊》2010年第12期)、何友良《苏区制度、社会和民众研究》(社会科学文献出版社2012年版)等论著,均是较有代表性的研究成果。

界迄今对国民党县长的讨论已有不少研究成果,故而本文在具体展开比较时,在中共方面着墨相对较多。同时,国共两党县长可以比较的层面牵涉甚广,难以面面俱到,本文仅取相对集中的几个层面加以讨论。

## 一、导引:国共两党“县长”称谓的迁衍

在中国漫长的历史发展进程中,作为县级行政首脑的“县长”称谓颇不一律,一直处于变动的状态。民国初期亦是如此,及至南京国民政府成立之后,始依中央执行委员会第一百次会议之决议,“县长”之称更形固定。

1927年4月,蒋介石定都南京之后,着手厘定地方制度。6月9日,国民政府训令各省政府:“县行政一律用县长制,并慎重县长人选,相应录案,咨请政府查照。并请克日通令各省切实遵行,实为公便等由。准此,即应照办。除分令外,合行令仰该省政府即便遵照。”<sup>①</sup>这样县之行政机关,历经帝制时期的县衙门、北京政府时期的县知事公署之后,正式更名为县政府。县官称谓也相应地从先前的知县、县知事定名为“县长”。1928年9月,国民政府颁布《县组织法》。随后不久,国民政府又两次修正《县组织法》并规定:县政府置县长1人,但是选任时应由民政厅拟定符合县长条件的2—3人,经由省级政府讨论决定任用。由于诸多原因,战前县长多数奉行的是敷衍塞责的“公文政治”。<sup>②</sup>抗战爆发后,国民政府根据新的形势,颁布了《县各级组织纲要》,此即众所周知的“新县制”。新县制规定县应设县政府,由县长具体办理地方自治事务。

中共在抗战前,是援引苏俄的制度体系以“县苏维埃主席”来作其称谓的。抗战时期,中共取消了苏维埃政权结构模式,依据国民政府县组织法及抗日根据地的实际情况,重新建构新的政权结构体系。在陕甘宁边区,1937年5月12日颁布行政组织纲要,称县行政长官为“县长”。<sup>③</sup>9月6日,陕甘宁边区规定县级政府统称为“县人民民主政府”,县级首脑以“县长”称之;1937年11月,“陕甘宁边区政府”改为“陕甘宁特区政府”。为统一政府名称,陕甘宁边区发出通令,“各级政府首长统称主席,县长改称县主席”。<sup>④</sup>1938年1月,“陕甘宁特区政府”再次改为“陕甘宁边区政府”。随后不久,陕甘宁边区政权改称“陕甘宁边区抗日民主政府”,其中县级行政首脑改称“县长”;1941年11月,《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》规定:边区各县政府,应由县参议会通过选举产生县长一人,委员六至十人,组织县政府委员会,呈请边区政府加委。<sup>⑤</sup>1943年4月,陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区政纪总则草案》,进一步明确:“县政府为边区政务推行之枢纽。县政权工作的领导机关,对上级政府及县(市)参议会负责,领导和执行全县政务。”<sup>⑥</sup>至此之后,县级政府作为边区政权的枢纽地位得以确认,“县长”也成为一直习惯沿用的称谓。

由上可见,国共两党尽管在战时先后颁行过各自的县政规制,但是县级首脑皆以“县长”指称,

① 《中华民国史事纪要(初稿)》,台北,“中华民国”史事纪要编辑委员会1977年编印,第1226页。

② 李德培:《现行县长任用制度述评》,《东方杂志》第38卷第22号,1941年11月15日。

③ 《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》,《新中华报》,1937年5月23日,第1版。

④ 《陕甘宁特区政府通令——关于统一政府名称问题》(1937年11月10日),陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,档案出版社1986年版,第30页。

⑤ 《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》(1942年1月),甘肃省社会科学院历史研究所编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第1辑,甘肃人民出版社1981年版,第130页。

⑥ 《陕甘宁边区政纪总则草案》(1943年4月25日),甘肃省社会科学院历史研究所编:《陕甘宁革命根据地史料选辑》第1辑,第293页。

都以“县长”作为县之最高行政长官总理全县政务。国民党强调县政府“为地方自治之枢纽”<sup>①</sup>,特别是战时实行的“新县制”,明确规定“县为法人”。<sup>②</sup>这一规定不仅阐明“县为国家之基本组织”的历史定位,同时也进一步强调:县长为“亲民之官,国家一切行政之措施,莫不以县为基础”。<sup>③</sup>同样,战时中共革命根据地亦强调县政的重要性。所谓“县政府是边区各级政权的枢纽”<sup>④</sup>，“县政府为代表全县抗日人民之抗日民主政府,为实行地方自治之领导机关”<sup>⑤</sup>等,实际上其历史定位与国民党并无二致,然而二者所体现的群体特征与职责权限却有着明显的差异,体现在工作态度和行事风格上更是有着霄壤之别。

## 二、战时国共两党县长群体概观与比较

战时国共两党依据战争的客观形势以及地方自治的实际需要,都在县政变革的制度化进程中,选拔产生了各自都极其倚重的县长群体。但是不同的县政规制与制度理念,由此而产生的县长,在结构形态方面有着明显的差异。

国共两党县长的差异,首先体现在年龄和社会结构方面。根据国民政府的相关规程,县长的年龄要求须是30岁以上。只有符合这样的年龄,经县长检定委员会检定合格后并施以一定的训练,毕业后分班轮委试署,试署期满成绩优良者予以实授。而中共领导下的抗日根据地,在普遍建立抗日民主政权的地区,规定凡年满18岁、赞成抗日与民主的中国人,除患有神经病以及被各级政府依法褫夺公民权者之外,不分阶级党派、职业、性别、民族、宗教信仰、财产和文化程度,都有被选举为县长的资格。<sup>⑥</sup>县长经由民主选举产生后,呈报上级政府正式加以委任。国共两党对县长任用资格方面的规制不同,体现在年龄结构方面,国民党县长的年龄要远大于抗日根据地县长的年龄。(参见表1)

很明显,战时陕甘宁边区县长的年龄段大都集中在20—30岁之间,而国民党县长的年龄多集中在35—45岁之间。关于国民党县长的年龄结构,有学者认为“是比较理想的”。<sup>⑦</sup>但是对于处在战争旋涡中的县长而言则并非如此。有人就指出,县长年龄50岁以上的也有,“这种年龄很不适应抗战形势的要求,日本人一来就都夹着尾巴跑了”。<sup>⑧</sup>而中共根据地县长尽管年龄偏小,却有较为丰富的斗争经验。据担任清涧县县长的黄静波说,他15岁时就参加革命做儿童团工作,担任儿童局书记。当时儿童团一个很要紧的工作是放哨,第二个是抓抽鸦片和赌博的,小孩子都很认

① 谢守恒:《县政建设》,神州国光社1931年版,第17页。

② 行政院县政计划委员会编:《新县制法规汇编》第1辑,正中书局1941年版,第1页。

③ 立法院中华民国宪法草案宣传委员会编:《中华民国宪法草案说明书》,正中书局1940年版,第65页。

④ 《陕甘宁边区简政实施纲要》,中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第19册,中央文献出版社2011年版,第598页。

⑤ 《山东省战时县乡村各级政府组织条例》(1940.10—1941.5),山东省档案馆、山东社会科学院历史研究所合编:《山东革命历史档案资料选编》第6辑,山东人民出版社1982年版,第26页。

⑥ 晋察冀边区曾有人主张担任县长者,必须有两年以上的行政工作经验,但经讨论认为这一条件是不符合实际的。因为多数人特别是基层民众,几乎不具备两年行政工作这样的条件。如果依此来选拔县长,实际上是剥夺了广大群众的被选举权,反而会使旧官僚进入政权。最后决定:除汉奸、患有神经病者以及被各级政府依法褫夺公民权之外,一切年满18岁之公民均有完全的选举权和被选举权。

⑦ 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。

⑧ 社任之:《关于山西抗日战争开始前后的几段回忆》,山西省政协文史资料研究委员会编:《山西文史资料》第15辑,山西人民出版社1981年版,第192页。

真。<sup>①</sup> 由于他们较早就参加工作,因此尽管年龄较小但却有着丰富的革命斗争经验。这在其他抗日根据地同样如此。如晋察冀边区,根据彭真所说:“在国民党专政时期,老年壮年地位较高,青年在政权中则几乎毫无地位可言,今天则恰恰相反”,在晋察冀边区,青年“当选县长者则为百分之四十二点八”。<sup>②</sup>

表1 陕甘宁边区与国民党陕西省部分县长年龄结构比较表<sup>③</sup>

陕甘宁边区县长			国民党陕西省县长		
县别	县长	任职年龄	年份	年龄段	人数
华池县	李培福	25	1944年	30—35岁	18
延长县	谭生斌	26		36—40岁	41
安塞县	邵清华	24		41—45岁	14
鄜县	罗成德	29		46—50岁	8
延安县	刘秉温	25	1945年	30—35岁	24
清涧县	黄静波	21		36—40岁	27
吴堡县	折永年	30		41—45岁	4
盐池县	阎志遵	25		46—50岁	5
盐池县	孙璞	27	1946年	30—35岁	22
靖边县	王治邦	24		36—40岁	33
神府县	乔钟灵	30		41—45岁	23
注:边区县长几无超过40岁者				46—50岁	6

革命根据地县长不仅年龄较小,他们的教育背景和文化水平同样是比较低的。清涧县县长黄静波回忆称,自己当初只是小学毕业文化程度。<sup>④</sup> 华池县县长李培福,因家境贫寒被迫辍学,只能粗识文字。<sup>⑤</sup> 当年去延安访问的《大公报》记者在与延长县县长座谈时发现,其“有若干问题答复得相当吃力”。不由得发出感慨:“在县里问题要复杂一些,这样一个县长能否应付,这实在是个问题。”<sup>⑥</sup> 实际上,根据地县长教育背景和文化水平较低,有一个颇值得注意的客观情况,即“文化水平越高的积极性似乎越差”。这是彭真在晋察冀边区发现的一个重要现象:“尚未离开家庭留于村中的大、中学生,有一部分是政治上比较落后,甚至是顽固的分子(当然有一些还可争取教育),比较进步的大、中学生早已离开了家庭参加了党、政、军、民各级的领导工作。同时,一般大、中学生,对于在村选、区选中自己是否投票,似乎看得无关重要。此外,还因为在乡村中大、中学生的数量很小,有一个不参加选举,即影响比例很大。”而“文盲中多工人、贫农,文盲参加选举的比例最大,这

① 黄静波:《难忘延安生活》,《各界导报》,2010年5月28日,第4版。

② 彭真:《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》,中共中央党校出版社1981年版,第40页。

③ 陕甘宁边区县长的任职年龄,是根据他们各自所在县份的县志资料整编而成;国民党陕西省县长的任职年龄,是根据《陕政四年辑略》(陕西省政府秘书处编译室1948年编印)整理而成。

④ 黄静波:《争取光明前途的准备》,中共中央党史研究室第一研究部编:《七大代表忆七大》(上),上海人民出版社2006年版,第139页。

⑤ 傅宏民:《原甘肃省副省长李培福同志传略》,《华池县文史资料选辑》第1辑,甘肃省华池县政协文史资料委员会1997年编印,第59页。

⑥ 孔昭恺:《旧大公报坐科记》,中国文史出版社1991年版,第124页。

在形式上是文化水准的差别,实质上是阶级关系的差别”。<sup>①</sup>

与此相反的是,战时国民党县长的教育背景和文化水平却远高于中共革命根据地县长的文化水准。根据对国民党江西省县长的统计,体现出如下(图1)实态:

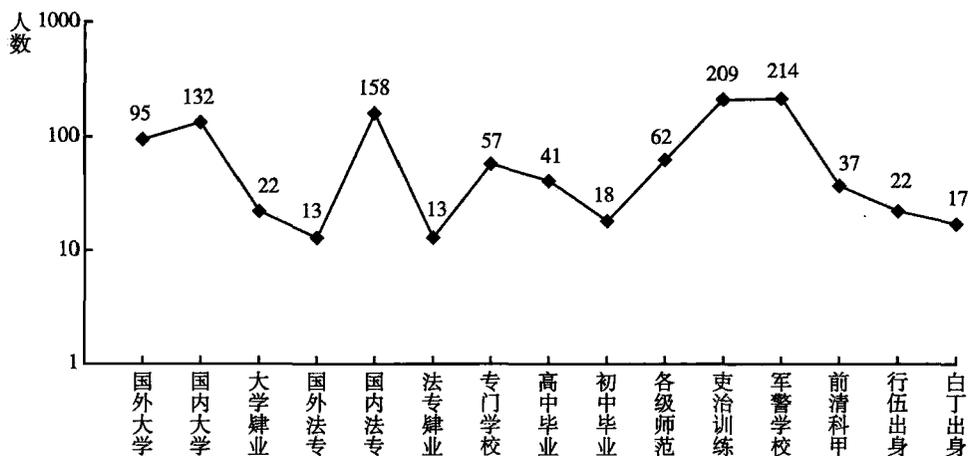


图1 国民党江西省县长教育文化背景统计表<sup>②</sup>

从江西省县长的教育背景可以看出,接受新式教育特别是高等教育的县长已然成为主流。尤其值得注意的是,具有军警学校背景的县长人数所占比例最多。实际上这种现象不独江西省存在,在其他地区亦是如此。如战时湖北、湖南两省,具有军校背景的县长分别占到37.9%和36%。<sup>③</sup>之所以如此,是由于抗战爆发后,全国不少地区沦为战区之县,因此为适应军事之需要,战区各县县政府组织纲要规定以“富有军事学识及县政经验之干员充任为原则”。<sup>④</sup>这样的规定也被认为是“战区县长别具其资格之规定”。<sup>⑤</sup>

籍贯回避是长期以来一直因袭相沿的制度安排,然则国共两党县长的籍贯问题却是另一种情形。按照国民政府的相关章程,除特殊情形之外,“县长应回避本籍之县与本县毗邻之县”。<sup>⑥</sup>根据国民党陕西省县长籍贯的情况可知,在93位县长当中,由本省籍人担任县长的为45人,占总人数的48.4%。<sup>⑦</sup>但是本县人担任本县县长的情形并不多见。而革命根据地县长几乎不存在籍贯回避的问题,本县人担任本县或毗邻之县县长的情形非常普遍。如靖边县县长王治邦、华池县县长李培福、盐池县县长孙璞、神府县县长乔钟灵、庆阳县县长陆为公等皆是本县籍人。至于担任邻县县长情形的更为普遍。由本县籍人担任本县县长,一方面是由于根据地干部人才缺乏,另一方面是由于在中共的干部政策中,十分注意在斗争中培养本地干部。在中共看来,“地方干部熟悉情况,与当地群众有血肉联系。只有本地干部大批地成长并且提拔起来了,根据地才能巩固,我党在根据地才

① 彭真:《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》,第36—37页。

② 李德培:《江西县长之分析研究》,《地方建设》1941年第4、5期合刊。

③ 参见王奇生《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。

④ 焦如桥编:《县政资料汇编》下册,中央政治学校研究部1939年编印,第865页。

⑤ 李德培:《江西县长之分析研究》,《地方建设》1941年第4、5期合刊。

⑥ 《剿匪区内县长任用限制暂行办法》,《安徽省政府公报》1934年第489期。

⑦ 《陕政四年辑略》,陕西省政府秘书处编译室1948年编印,第3页。

能生根”。<sup>①</sup> 于是一些生于斯长于斯的地方干部,自然就会得到选拔任用。当年到延安访问的大公报记者也注意到这一问题。在其采访中共有关人士时对于这一点的解释是:“农民出身的县长主要还是处理农民的事,这样比较亲切。”<sup>②</sup>

民国以来县长的任职有一个普遍的现象,即任职周期都非常之短。一些学者指出,国民党县长任期短调动频繁主要是源于“政治不安定,各省政府自掌任免更调大权,任意辟用,令县长多怀五日京兆之心,时作挂冠之想”。<sup>③</sup> 在中共革命根据地,县长的任职周期同样是较为短暂的。按照抗日根据地干部的任职规章,县长的任职周期一般为两年,但是相关资料显示,县长实际能够连续任职两年的甚为少见,晋察冀抗日根据地冀中地区的县长任职时间(表2)就体现了这一点。

表2 晋察冀抗日根据地部分县长任职情况统计表<sup>④</sup>

县别	县长人数	起止年月	县别	县长人数	起止年月
晋藁	2	1941.5—1942.7	无极	5	1937.9—1940.8
赵县	4	1940.7—1945.9	深北	4	1940.1—1945.3
束鹿	4	1938.3—1938.6	深泽	5	1937.10—1940.8
束北	2	1940.1—1942.3	安平	9	1937.10—1945.9
深束	5	1942.3—1945.9	新乐	10	1938.5—1945.9
栾城	3	1940.7—1945.3	青县	6	1938.秋末—1945.9
安国	11	1937.10—1945.9	博野	10	1937.10—1945.9
任丘	8	1937.10—1945.9	大城	5	1938.8—1945.9
容城	5	1937.12—1945.9	安新	7	1938.2—1945.9
高阳	6	1938.1—1945.9	蠡县	11	1937.10—1945.9
涿县	5	1939.10—1945.9	清苑	9	1938.2—1945.9

同样,在陕甘宁边区,根据《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》和《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》的相关规定,县长的任职期均为两年。<sup>⑤</sup> 但实际能够连续任职两年的并不常见,即便能够达到两年的任职期,也是在一县多次任职累计叠加才能达到的。大多数县长的任职期均在一年之内。陕甘宁边区县长任职期之短,是基于当时条件下的一些历史因循和实际特点。

首先,边区干部的缺乏是导致县长任职期较短的原因。由于陕甘宁边区文化水平落后的现状,能够胜任县长工作的干部较为缺乏。与此同时,为进一步提升在任县长的政治素质与水平,中共要定期对县长进行在职教育,这样县长的任职自然就会因学习而中断。特别是随着边区县域面积的不断扩大,往往需从一地调派县长前往任职。县长在多处任职,自然更换调动就较为频繁。其次,县长的兼职也在很大程度上造成任职期较为短暂。据相关资料显示,不少县长在初期是由行政

① 习仲勋:《红日照亮了陕甘高原》(1978年12月20日),《习仲勋文选》,中央文献出版社1995年版,第294页。

② 孔昭恺:《旧大公报坐科记》,第147页。

③ 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。

④ 冀中人民抗日斗争史资料研究会、中共河北省委党史研究室编:《冀中根据地抗日斗争史(1937年7月—1945年9月)》,中共党史出版社1997年版,第518—521页。

⑤ 《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》,《解放日报》,1943年5月16日,第4版。

专员兼职,特别是在统一战线区和一些新区,行政专员兼县长的情形更为普遍。此外,一些县份在某段时间为突击完成某些任务,也会临时调派人员担任县长之职。由于是临时调派,县长任期短调换频繁也就不可避免了。不过需要指出的是,尽管根据地县长的任职期较短,但是由于县级政权采取委员制的形式,县级政权的最高权力机关为县政府委员会,县长须依据委员会的决议来开展具体工作。这种集体领导、分工负责的组织形式,在很大程度上弥补了单纯的行政领导负责制的弊端。因此,尽管县长的任职周期较短,调动也较为频繁,但是边区县级政权并未因此而产生较大的不良影响。

当然,国共两党县长最明显的差异,当属他们的薪俸制度与待遇之别。战时国民党县长之俸给,系按照“县等之高低,以定薪额之支配标准”。抗战初期,县长薪俸以县别分等,一等县长最高官俸为430元,最低为340元;二等县长最高官俸为400元,最低为320元;三等县长最高官俸为380元,最低为300元。但是实际情形之差异“令人惊愕”。据时人所说,“月薪四百元之县长,在全国为数极少,普通者多在二百元左右”。一些边远省份的县长官俸,“月薪仅及四五十元”。<sup>①</sup> 1944年行政院提出改善县政人员待遇办法:县长薪俸按照文官官等官俸表办理,少于规定者依法调整;生活补助及食米或代金,比照省级公务员标准发给,并按省级战时生活补助办理;依法考绩可予晋级加薪者,应按期办理;试行县长养廉金制,由省政府按月发给。县长考核合格者应给予相应地奖励或升任。<sup>②</sup> 不过即便如此,县长薪俸差异依然较大。相关资料显示,广东省实行新县制后,一等县到四等县县长薪俸均为400元,但在陕西省一等县县长薪俸为220元,四等县县长薪俸则为170元。<sup>③</sup> 原本是以县长养廉金制作为薪俸制度,但是在战时物价飞涨的冲击之下,县长之俸给却“不及小型香烟店一月之盈余,汽车夫一日之所得。县长生活实已竭蹶难支”。<sup>④</sup>

革命根据地县长的薪俸待遇,同样实行“俸以养廉原则”,以“保障一切公务人员及其家属必需的物质生活及充分的文化娱乐生活”。<sup>⑤</sup> 所不同的是,根据地县长的“俸以养廉原则”,是通过供给与自给来实现的。以陕甘宁边区为例,抗战初期县长每月生活费3.9元,其中粮食2元,菜金9角,津贴1元,另有办公费12元。1938年8月11日,边区财政厅规定县长每月津贴3.5元,并每月供给小米1斗2升,猪肉2—4斤,菜30斤,盐1斤,油15—24两(16两为1斤),石炭45斤;日常用品为一年一套单衣、衬衣、两双袜子,两年一套棉衣,三年一件毛衣、一双手套,四年一床被子。<sup>⑥</sup> 1943年,中共中央西北局又决定发给县长每人每月保健费60—100元。同年9月,西北保健委员会又以猪肉为标准,发给县长每人每月1斤至1.5斤猪肉。<sup>⑦</sup> 革命根据地的供给制度,既保证了人们维持最低生活的需要,也没有形成国民党那样“令人惊愕”的差异。他们“过的是军事共产主义生活”。正是由于如此,“部队和地方,干部和战士,在生活方面,基本上没有什么差别”。<sup>⑧</sup>

但是供给制只是保证最低的生活需求,因此通过生产自给又是根据地县长重要的生活来源。一些到访延安的人士发现“这种生活品的供给,并不是全都由边区政府发给的。有的机关,几乎全

① 李德培:《现行县长任用制度述评》,《东方杂志》第38卷第22号,1941年11月15日。

② 《改善县政人员待遇,试行县长养廉金制》,《中央日报》,1944年3月8日,第3版。

③ 李德培:《现行县长任用制度述评》,《东方杂志》第38卷第22号,1941年11月15日。

④ 李德培:《现行县长任用制度述评》,《东方杂志》第38卷第22号,1941年11月15日。

⑤ 《陕甘宁边区施政纲领》,《新中华报》,1941年5月1日,第1版。

⑥ 陕西省地方志编纂委员会编:《陕西省志·政务志》,陕西人民出版社1997年版,第417页。

⑦ 《西北局保健委员会关于增加保健费的决定》(1943年9月2日),《中共中央西北局文件汇集·1943年》(2),中央档案馆、陕西省档案馆1994年编印,第1页。

⑧ 丁稀三:《对山东莒南县抗日斗争情况的回忆》,《革命回忆录选编》,安徽省军区党史资料征集办公室1983年编印,第195页。

靠本机关人员生产者自给,有的机关,自给一部分,另由边区政府供给一部分……所以每一工作人员的生产,可以分为两部分,一部分为本机关生产,一部分为自己生产”。<sup>①</sup> 通过生产自给满足日常需要这一做法,也引起一些国外记者的“惊奇”。美国记者 G. 斯坦因(Gunther Stein)就曾说:我在边区的第一次吃惊,是偶然听到一位县长说,他和他的僚属今年要完全不依靠纳税者的金钱;他们每个人要对公家捐输 1000 斤小米。<sup>②</sup> 通过生产自给,根据地县长不仅克服了生活困难,而且也在很大程度上克服了国民党县长入不敷出、捉襟见肘的尴尬境地。

### 三、县长的定位与职责之比较

无论国民党还是共产党,都继承了县长是“亲民治事之官”这一历史定位,都在理论和制度上做出了明确的定位和说明。但是同样的历史定位,却体现出不同的历史景观。个中现象同样值得认真比较、仔细甄别。

作为地方自治的主要承担者,县长在国民党要人的言论阐释和制度建构中,都给予了很高的定位。蒋介石就曾指出,县长“比省政府主席,国民政府主席,都重要”。“政治上最重要的问题,还是在于县长……一县长抵一万兵还不止”。“县长职务之重大,不言可知,而其地位,亦应积极提高也”。<sup>③</sup> 内政部也指出“县长为亲民之官,实即内政上之重要执行人员,县长好则一切政治均好,人民享其利;县长坏则一切政治均坏,人民受其害”。故此“只要一县选得好县长,则万事皆治,一切均可放心。倘县长不得其人,则本部每日所办行于各省县之事,恐多办一分,反多扰民一分”。<sup>④</sup> 与此同时,国民党在制度和法律上对县长的地位也给予了明确的规定:“人民之生计、治安、知识、道德、健康等事,均视县长之优劣为进退,故谋人民之幸福,当首重县政之实施。”<sup>⑤</sup> “县政关系既极重大,而县长为实施县政之人,故县政之优劣,又全随县长个人为转移,一言一行,直接影响于人民,间接影响于党国,其责任之大,已可概见”。<sup>⑥</sup> 1938 年国民党临时全国代表大会通过的《改进战时县政机构促进抗战力量案》又进一步指出:“欲求得最后胜利,必须发动全民力量适应天然地形,运用广大民众自卫战,方足致敌命……仍必须从县政上做起。”<sup>⑦</sup>

中共对于县长的地位同样有着明确的认知。在推行政务枢纽的县级政权中,“县长很重要,宁可使党部工作受点损失,也要把大批好干部去当县长”。<sup>⑧</sup> “县长是亲民的官,也是真能做事的官”。区长乡长更接近民众,“然范围和权力较小,省长厅长总其大成虽有余,深入实际常不足”。所以“称职的县长,做省长厅长也会称职,而做省长厅长过得去的人,不一定能做得了县长”。这是由于根据地“县长是躬亲实际的战斗员,又是领导实际的指挥员,许多实际事件摆在他面前,要求他去做;而许多实际事件的做法——不都是上级预先指示或可以临时去请示的——逼得他去想”。所以“县长不仅是行政成绩的实施者,且应是各种具体政治规律的创造者”。即便有些县长“想”的

① 赵超构:《延安一月》,上海书店出版社 1992 年版,第 77 页。

② G. 斯坦因著,李凤鸣译:《红色中国的挑战》,上海希望书店 1946 年版,第 42 页。

③ 《总裁关于县政建设之训示》,焦如桥编:《县政资料汇编》上册,中央政治学校 1939 年编印,第 48、49 页。

④ 《遴选县长——内政部规定办法四项》,《中央日报》,1929 年 11 月 27 日,第 3 版。

⑤ 商务印书馆编译所编:《中华民国法规大全》第 2 册,商务印书馆 1936 年版,第 559 页。

⑥ 《县长须知》,《中央日报》,1940 年 3 月 20 日,第 4 版。

⑦ 《改进战时县政机构促进抗战力量案》,《中国国民党历次会议宣言决议案汇编》第 2 分册,浙江省中共党史学会 1984 年编印,第 356 页。

⑧ 《晋察冀边区六年来的工作简报》,《中共党史参考资料》第 17 册,中国人民解放军政治学院党史教研室 1985 年编印,第 263 页。

能力,不及上级的人员强,但如果没有县长“了解情况”的反映,没有县长初步的想及想出的办法,上级领导人员绝不会想出好东西来。上级领导人员固应该自己动手收集材料和经验,自己带头想办法,“但主要还是靠经过县长”。<sup>①</sup>正是基于县长的重要地位,中共在选拔任用县长时颇为重视,要求“彻底了解每个干部的政治坚定性及工作能力,不仅要了解干部现在的情形,而且要了解他的过去,从多方面来认识干部,把可能工作的在家干部用各种办法吸收到工作中来或到边委来学习”。<sup>②</sup>县长的录用和任命,要坚持德才兼备的原则和任人唯贤的方针。具体是以适合下列标准者为合格:1. 拥护并忠实于边区施政纲领;2. 德才资望与其所负职务相称;3. 关心群众利益;4. 积极负责,廉洁奉公。<sup>③</sup>

很显然,无论是国民党还是中共,对于县长的历史定位与认知都是非常明确的,也是寄予很高期望的。但是具体到县长的职责范畴,却由于国共两党不同的制度设计而体现着明显的差异。

关于战时国民党县长的职责范围,蒋介石提出“教养卫管”就是“县政的四大要务”。总其大成,“一县的政事,无论是如何繁杂,概括讲起来,总出不了教民养民卫民三件大事”。<sup>④</sup>但是实际上,国民党对县长职责范畴的规定却是巨细靡遗、丛集一身。1940年12月,江西第四行政区提出的县级政权的三年建设计划,其中经济建设计划包含47项内容,文化建设包含26项内容,政治建设包含26项内容。<sup>⑤</sup>其他地区情形又是如何呢?已有的研究表明,国民党县长的实际职责范围包括民政31大项,财政28大项,建设48大项,教育17大项,卫生27大项,司法21大项,林林总总计172大项。每一大项中,又分许多小项,如民政类31大项中,细分160小项。“若对比国民政府所颁的《县长须知》,不过是小巫而已”。<sup>⑥</sup>

事实上还不仅如此,战时县长还身兼几十种其他职务。据时人统计,四川县长的兼职数可达28种,湖南有24种,浙江有19种。而在江西统计的67县中,其兼职总数达到1358个,平均到各县,每个县长的兼职数有20余种。从统计情况来看,江西省县长的兼职多为中央与省所赋予,其中一般性质的兼职有13种,军事性质的兼职为数最多,有29种,民政性质的兼职数有20种,教育性质的兼职数有13种,建设性质的兼职数有7种,财政性质的兼职数有3种,司法性质的兼职数有2种,其他兼职数为3种。由于兼职过多,“县长本人记忆为难,询以兼职名称,多不能尽数说出,或竟瞠目以对”。<sup>⑦</sup>县长的精神体力原本有限,仅是批阅每日公文就需耗费大量时间,再加之要执行庞杂的政令,县长的施政成效不仅无法臻于完美,而且势必会大打折扣。纷繁复杂的职责难于应对,县长所努力的“只有尽其能力之所及,谨慎从事,力求推行顺利;其敷衍从事的只有陷于颓废之一途,怀‘有日和尚撞一钟’的念头”。<sup>⑧</sup>在这种情形之下,其施政效果自然会大打折扣。难怪有人指出,国民党县长的“效率等于零”。<sup>⑨</sup>

中共抗日根据地县长的职责范畴同样纷繁复杂。县政府作为推行中共政务之枢纽节点,不仅

① 《谢觉哉在县长联席会议闭幕会上的讲话》,《新中华报》,1941年3月9日,第2版。

② 《中共陕甘宁边区党委文件汇集(1937年—1939年)》,中央档案馆、陕西省档案馆1994年编印,第311—312页。

③ 陕西省档案馆编:《陕甘宁边区政府大事记》,档案出版社1991年版,第186页。

④ 《推行县政与政治建设——1936年3月13日在内政部对县市行政讲习所学员讲》,秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集》第14卷,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1984年版,第151页。

⑤ 《江西省第四行政区县各级行政机构实行三年计划应办事项简明表》(1940年12月23日),《蒋经国先生建设新赣南重要文献辑录》下,台北,章贡学会1997年编印,第159—166页。

⑥ 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。

⑦ 李德培:《江西县长之分析研究》,《地方建设》1941年第4、5期合刊。

⑧ 池中宽:《如何克服县政的困难》,《战时县政问题研究》,广东省政府秘书处1940年编印,第6—7页。

⑨ 诸君:《县政问题之理论与实际》,转引自翁有为《国民政府县政问题探析》,《史学月刊》2011年第1期。

要忠实执行上级政府的决议命令和指示,更要创造性地领导和开展基层行政工作。可以说根据地县长的工作同样是繁杂艰巨的。再加之随时都在发生的军事摩擦和长期累积形成的社会问题,对于根据地县长而言,无疑都是重大的挑战。下面以陕甘宁边区为例进行说明。

作为县级政权首脑,县长首先需建立包括办公制度、会议制度、检查制度、报告制度、巡视制度和 Learning 培训制度等在内的县政工作制度,以保证县政工作的正常运行。同时,要根据县域社会的具体情况,制定适合本县实际的县级施政纲领。作为中共干部队伍中的中坚力量,县长还担负着复杂多变的统战工作、司法审判和安全保卫工作,实现对县域社会的调控与治理。另外,鉴于根据地匪患严重的局面,县长还要积极开展剿匪工作以保证县域社会的治安及民众的生产生活安全。同时,县长还要“厉行锄奸工作,提高边区人民的警觉性,彻底消灭汉奸、敌探、土匪的活动,以巩固抗日后方”。<sup>①</sup> 而战时动员工作,可谓是根据地县长的一项经常却又异常重要的职责。根据地的战时动员不仅包括政治动员,也包括扩军、征粮、耕种、支前等所有事务性动员。这些都是县长的“一个极重大工作”。<sup>②</sup> 如果说一切动员事务最终是为了民族—国家的建构,那么躬身参与武装保卫工作,积极参与地方武装建设和军事保卫工作,自然也就成为边区县长的重要职责。当然,根据地县长更为经常且至为重要的职责就是开展乡村建设。在革命根据地开展乡村建设,可谓是前所未有的—场社会改造运动。其建设难度之大问题之复杂,几乎是近代以来所有建设运动中所不曾有的。因此,举凡乡村政权建设、社会经济建设、文化教育建设等工作,构成了县长建设工作的重要职责范畴。

行文至此,需要追寻的是,国共两党都曾给予县长较高的历史定位,也都寄予各自县长殷殷期望,但是实际施政效果却各不相同。有关国民党县长的施政成效,学界论者业已做过详致考察。<sup>③</sup> 就比較的视野来看,或许从国共两党在战时的政策理念与县政运行机制中,我们可更清楚地看出国共两党县长施政成效的显著差异。

国民党县政工作职责尽管巨细靡遗,但是在具体关涉农民与土地这一关键问题上,却甚少建树。作为蒋介石重要智囊的张治中,在直陈国民党弊政时尖锐地指出:政府“最重要而必须急切决定改变之政策,莫过于关系全国人口百分之八十五农民切身生活之土地政策”。然而政府“无担当无勇气贯彻执行,坐失广大之群众基础,致演成今日严重之局势”。他甚至直言不讳地指出,国民党在“取得政权之后,并未实行三民主义”。

虽本党之政纲政策悉以三民主义为内容,然一切未付实施,如同废纸。此二十年来,除对日抗战为遵循民族主义之行动以外,所谓民权,实际上则为官权绅权与土劣之权。基层农村直接领导人民以至代表民权之分子,悉为土豪劣绅、流氓地痞。君子道消,小人道长,善良侧目,道路嗟怨。人民对本党政权之失望,已达极点。此为职在家乡身历其境所得之印象,绝非过甚其词。至于民生主义,首重平均地权,主要之目的在解决土地问题亦即农民问题,而使耕者有其田。直至今日,不但对此一目标杳不可即,甚至最初步之办法——二五减租,亦碍难实行。而豪强兼并,变本加厉,贫农之痛苦日深,思乱日甚。

① 《陕甘宁边区施政纲领》,《新中华报》,1941年5月1日,第1版。

② 《陕甘宁边区民政厅关于动员工作的指示信》(1941年5月26日),延安地区民政局编:《陕甘宁边区民政工作资料选编》,陕西人民出版社1992年版,第413页。

③ 参见王奇生《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)、魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》、翁有为:《国民政府县政问题探析》(《史学月刊》2011年第1期)等有关论述。

这种“标榜革命而实不革命,标榜三民主义而不实行三民主义之政策”,在张治中看来,是“数典忘祖,根本失其立场,已无以取信于人民”。<sup>①</sup>事实还不仅如此,战时国民党推行的“新县制”,在实际执行过程中又加剧了政府与基层民众之间的矛盾与隔阂。

战时国民党的县政制度,一个重要的理念是通过建构“新县制”以推行地方自治。“新县制之推行,为改进地方自治之唯一方案”。<sup>②</sup>但是国民党所推行的新县制与地方自治,其实质是政权进一步向基层社会渗透扩张的大规模行动。随着国家政权的下沉,掌管基层权力的人数倍增。据1942年的统计,国民党的区干部人数约为164612人,乡镇干部约为686721人,保甲干部约为1214908人,共计约12992241人。<sup>③</sup>这样一来,仅维持基层机构的正常运转所需巨额经费,就成为国民党县长的沉重负担。同时还需要筹措巨额军费,县长压力之大可见一斑。在此情形之下,县长职责的重心也就变为如何从基层汲取物质资源,而上级对县长职责的考核重心,也在众多的条例规范中发生了偏移。有研究指出,1942年湖北省制订的县长考绩表中,粮政(征实、征购)和役政(兵役、工役)成为县长考绩的重点。而且战时及战后湖北、江西和四川三省县长受奖和惩戒的原因中,民政、财政和军事三足鼎立,合占县长受奖惩戒原因的80%以上。<sup>④</sup>由于财政和军事集中在田赋粮政和兵役夫役上,致使民众抱怨国民党县长干的是“非要钱(派工钱,抽捐)即要命(征兵征工)”<sup>⑤</sup>的工作,而县长自己也认为是政府伸出的两只扒手——“替上级扒人、扒粮”。<sup>⑥</sup>可见,仅就筹措经费已使县长焦头烂额,再加之民、财、建、教、军、法、粮、社、地……等事事集于一身,难怪时人感慨:“今日当县长,如非天才,决难办事。”事情难办,一些县长干脆不办,奉行“无为而治,闭着眼睛也好办事了”。<sup>⑦</sup>这样,县长的施政成效自然就大打折扣了。

革命根据地地处经济文化都落后的农村地区,物质条件的极大困难,根本不允许支撑庞大的行政机构,因此精简、效能、统一、节约,也就成为县政设计的基本方针。陕甘宁边区的政权规制,就是依据边区条件和抗战情势,“减去一些不急要的政务”,并强调集中力量于急要和首要的任务:第一是发展生产特别是农业生产;第二是要注重发展教育。在陕甘宁边区,县级政府要注重民、财、建、教、保、法等各方面的工作,在基层大力推行上级政府的法令以及战争动员工作,“但不应用平均主义的态度来对待一切任务,而应当依据当前的主客观条件,找出它的基本任务来。依据目前的政治环境和政权工作的具体情况,应该认定组织人民经济和健全乡政权,为县政府的两大基本任务。这就是目前政府工作中两大急要和首要的任务,其他一切工作都要服从于这两大任务的需要。集中力量办好这两件事,也必须集中力量办好这两件事,才能胜利的渡过难关”。也就是说,“县政府的经常业务,即经常工作,也就要拿组织人民经济与健全乡政权两项工作作中心,有计划的、坚持的做下去”。<sup>⑧</sup>一些到访过延安的国统区人士也发现,边区“一般的施政中心,第一是生产,第二是教

① 张治中:《张治中回忆录》,华文出版社2007年版,第251—252、256页。

② 《国民党九中全会案委员会关于加强新县制之推行以完成地方自治议案》(1941年10月),中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,江苏古籍出版社1998年版,第133页。

③ 甘乃光:《中国人事制度发展的趋势》,《人事行政》1942年第1册。

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 林爱民:《如何克服县政的困难》,《战时县政问题研究》,第44页。

⑥ 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。

⑦ 若斯:《今日县长》,《申报》,1947年1月15日,第11版。

⑧ 《陕甘宁边区简政实施纲要》(1942年12月),中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第19册,第598—599页。

育”,即便是在“非生产部门里,也会看到若干纺纱机器在摇动,机旁坐的是学生或公务人员”。<sup>①</sup>

从陕甘宁边区县政设计的基本思路不难看出,县长的主要工作即是以乡村为中心开展各项建设工作,并在彻底打破束缚乡村农民羁绊的基础上,将广泛地社会动员寓于抗战与建设这一大的背景之下,将社会动员与乡村建设紧密连接起来。马克·赛尔登(Mark Selden)在阐述“延安模式”时也曾就此作了生动地阐述:“延安时期的一大创造,是发现了将广大民众参与的抗战活动与广泛的乡村改造运动紧密连接起来的具体办法。社区的集体行动深入每个村庄,以至于家家户户的男女老少。”<sup>②</sup>可以说在此过程中,根据地县长既是领导实际的“指挥员”也是躬亲实际的“战斗员”。县长首先要“打开脑筋,多想问题”<sup>③</sup>,担承“指挥员”的角色,在承接上级各项政策与命令的基础上,结合基层社会的具体实际予以执行。上级政策能否顺利执行,在很大程度上取决于县长的领导和指挥。与此同时,作为开展具体工作的县长,他们还是躬亲实际的“战斗员”。“不躬亲实际,坐在窑洞里想,绝不会造成出而合辙的车”。许多实际事件、许多实际事件的做法,是需要县长亲自去想去做。所以,“县长不仅是行政成绩的实施者,且应是各种具体政治规律的创造者”。<sup>④</sup>

从制度设计的一般层面观之,任何一项制度的建构往往蕴含着设计者的思想理念,设计一种制度安排,实际制度本身只是一种手段,凭借这一制度而要实现制度背后所隐含的理念,当是设计制度者最终要达到的目的。战时国民党推行的新县制,尽管奉地方自治为圭臬,但是对基层社会的控制以及对物质资源的汲取则是一个重要目的,由此使得县长的施政方向难以聚焦到乡村建设的轨道上来,结果造成了这样的“通病”:在城里做县长的较多,在乡下做县长的较少;能领导县政府职员去干的较多,能领导全县民众去干的较少;大呼困难的县长较多,不叫困难的县长较少。<sup>⑤</sup>而根据地县长则始终将乡村社会作为他们的施政舞台。“一切工作在于村”不仅是根据地的一句口号,而且也是切切实实的行动。因为“今天真正能够把村的工作打下踏踏实实的基础,一切工作都会顺利进行”。<sup>⑥</sup>放眼当年的《解放日报》,诸如县长深入乡村种棉花<sup>⑦</sup>、县长深入乡村实地调查<sup>⑧</sup>等报道,正是这方面的具体表征。

#### 四、国共两党县长的精神特质比较

抗战时期,既是民族危机日益严峻的特殊时期,也是民族精神和时代精神得到极大弘扬的历史时期。作为肩负抗战重任的县长群体,无论是国民党还是共产党,都非常重视对县长精神世界的砥砺与塑造。

国民党认为,县长是“三民主义新中国建设的奠基工程师”,是“全国三千多块石础”。<sup>⑨</sup>因此“做县长的必须有高尚的道德,丰富的知识,特殊的能力,强健的体魄,这四种修养,是有志于做县长的人们所一条也少不了的”,如果“没有以上各种修养,如无把握,不如不作尝试,免得罪过自我,

① 文伯:《陕北之行》,《中央日报》,1944年7月30日,第3版。

② 马克·赛尔登著,魏晓明、冯崇义译:《革命中的中国:延安道路》,社会科学文献出版社2002年版,第260页。

③ 滨海区党委、军区政治部编:《论领导方法》,山东新华书店1949年版,第48页。

④ 《谢觉哉在县长联席会议闭幕会上的讲话》,《新中华报》,1941年3月9日,第2版。

⑤ 李德培:《现行县长任用制度述评》,《东方杂志》第38卷第22号,1941年11月15日。

⑥ 《一切工作在于村》,《抗战日报》,1940年11月9日,第1版。

⑦ 《县长替我种棉花》,《解放日报》,1943年6月6日,第4版。

⑧ 《征粮运动延川总结调查,辛县长指示今后注意点》,《解放日报》,1941年12月13日,第4版。

⑨ 《敬告全国各县县长》,《中国合作》1943年第3、4期。

为虎作伥”。<sup>①</sup>也正是由于如此,国民党第三战区专门出台《战时县政人员守则》规定:县长当以“三民主义及国家民族之光荣为历史根源”,“以三民主义为服务之最高信仰,而以礼、义、廉、耻,为立身行己之极则,砥砺廉隅为国献身”之精神。县政人员“不得为恶劣环境所屈服,应以大无畏精神断然执行其职务,抱千万人无往之决心”。县长“负有一面抗战,一面建国之任务,国家至上,民族至上,军事第一,胜利第一,意志集中,力量集中,是为抗战之准则,以任亲民而国治,以劳教民而国富,以死教民而国强,是为建国之途径”。<sup>②</sup>除此之外,战时国民党特别强调要有一种“干”的精神。“县长的好坏,全凭一个干字”。<sup>③</sup>非常时期的县行政组织,应以“干”的精神为基础。<sup>④</sup>蒋介石也强调县长要有“快干,实干,硬干,苦干的精神。把现行政治的效率增进了,把民众的智识能力提高了,把政治的层筑得很确实了,而后我们能够顺利的推行我们三民主义的政治理想,和五权宪法的政治制度,来达成我们抗战建国的目的”。<sup>⑤</sup>这些言论清楚地表明:国民党对县长精神的塑造是极其重视的。

“共产党对干部的教育十分重视”。<sup>⑥</sup>这是国统区人士到访延安后留下的一个深刻印象。他们发现,共产党干部教育“在全部教育工作中的比重,应该是第一位的。而在在职干部教育工作,在全部干部教育工作中的比重,又应该是第一位的”。<sup>⑦</sup>中共在对干部的精神世界塑造中,特别强调他们的革命道德与品格。所谓“德才并重,以德为主”,就是中共在干部问题上的基本标准。“干部的品质是否纯洁,和干部的工作是否分配恰当,这对于保障党的路线之执行,具有决定的意义”。<sup>⑧</sup>作为县长,就是要有“积极负责,发扬创造精神”,要“忠实于自己的职责,勇敢任事,切实负责,有自动性,有创造性,有计划性。不避难就易,不避重就轻。不要指定做才做,不指定就不做”;要有“公正廉洁,奉公守法”的精神,这是政务人员应有的品格,“要在品行道德上成为模范,为民表率。要知法守法,不滥用职权,不假公济私,不要私情,不贪污,不受贿,不赌博,不腐化,不堕落”;要有“互规互助,正人正己,贯彻三三制精神”,这是内部团结的原则,也就是“要本施政纲领与民主集中制的总则,发扬批评与自我批评,劝善规过,切磋琢磨,互相帮助,善于人同,不存成见,不意气用事,不一意孤行,不一味迁就,不互相包庇,不同流合污”;要有“爱护群众,密切联系群众”的精神,即是要“善于联系群众,要了解群众情绪,关心群众需要,倾听群众批评。不侵犯群众丝毫利益,不贪占群众一点便宜。要站在群众之中,不要站在群众之上”。<sup>⑨</sup>

国共两党对县政人员精神世界的砥砺与塑造,足见二者对此问题有着几乎相同的重视程度,但是实际事实却是另一番情形。寻踪当年到访根据地的中外人士留下来的资料素材,我们发现,即便一些对中共政策持有异议的人士也承认国共两党县长有着不同的精神特质。

一位曾到访陕北甘泉县的国统区人士就发现甘泉县城虽小,却有两个县政府和两位县太爷:一个属于西安省府,一个属于边区政府。“国民党县政府设在山坡上一个大庙里,薄暮入内,既无门岗,又无人踪,阴森萧索,如到鬼域。直至后院,始见灯光隐约中有一传达出来,导入县长卧室”。

① 许庆圻:《县长的修养问题》,《地方行政》1944年第10、11期。

② 李磊夫:《如何建立战时县政》,《战时县政问题研究》,第52、53、55页。

③ 余井塘:《视察江苏各县政感想》,汗血月刊社编:《新县政研究》,汗血书店1936年版,第299—300页。

④ 胡鸣龙:《非常时期之县政》,上海中华书局1937年版,第8页。

⑤ 《总裁关于县政建设之训示》,焦如桥编:《县政资料汇编》上册,第134页。

⑥ 文伯:《陕北之行》,《中央日报》,1944年8月2日,第3版。

⑦ 文伯:《陕北之行》,《中央日报》,1944年8月2日,第3版。

⑧ 《中共中央关于审查干部问题的指示》(1940年7月15日),中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第17册,第433页。

⑨ 《陕甘宁边区政务人员公约》,《解放日报》,1943年5月16日,第4版。

这位国民党县长在甘泉“除了替中央放赈款,拿省府发给的经费,办几个学校以外,几乎无可事事!我曾把他比作大庙里的和尚,只能烧香不能做事”。边区政府的县长“有两个优点,值得我们钦佩效仿,一个是苦干的精神,一个是负责的热诚。他们上至县长下至杂务人员,每天一律是斤四两小米,三分洋菜钱,一年发两套军装,一日发一块钱津贴。一个县政府每月的经费,只用到二十四元。他们生活虽然如此之苦,但做事并不因之松懈,反而愈加奋勉。他们执行政令,从来不打折扣,不尚敷衍,从上到下,都有一种负责任不苟且的作风”。关于这一差异,这位国统区人士认为,国民党和国民党政府并不是没有人才,也不是没有好的办法,“有些部分未免是人才不肯正用,敷衍塞责成了惯例,好的办法不能实行,以致有些地方不免令人不满”。<sup>①</sup>

这位国统区人士的解释是否合理姑且不论,但国共两党县长所表现的不同精神面貌却是事实。另一位记者在采访国共两党县长时也发现:“国民党的县长,身穿毛料中山服,脚穿锃亮的皮鞋。见了慰劳团的人,点头哈腰,毕恭毕敬,诚惶诚恐,一幅奴才见主人的模样。共产党的县长,年龄只有二十上下,他身穿灰色粗布服,一双陕北式布鞋。见人不卑不亢,热情而有适度,一幅精明、朴实的样子。”面对此情此景不由感慨道:“这就是国共两党的一个缩影呵!”<sup>②</sup>这里同样需要追寻的是,尽管国共两党都非常重视和强调砥砺和塑造县长的精神世界,何以实际结果却大异其趣?

尽管国民党一再强调,在战时的中国“要做到决而必行,行而必成,就非有一种大公无我,牺牲到底,至死不变的大无畏的革命精神不可”。<sup>③</sup>但是实际上多数国民党县政人员不仅较少践行革命精神,甚至连“革命”两个字“出之于下级行政人员之口的很少,好像革命是党的专业,一提到革命,大家脑中,马上浮起一个激烈、可怕的形象!大家不谈革命,不研究革命,渐渐离开革命,甚至和革命背道而驰”。<sup>④</sup>国民党县长革命精神的缺乏,在很大程度上影响着他们的积极进取精神。一些县长“一遇困难意气消沉,自甘颓放,或因循泄沓,怠荒职务,或纵情声色狗马,追求物质享乐,甚或恣意舞弊营私,寻求个人生活之出路……县长案牍劳神,人事鞅掌,每日例行公事,已穷尽因应,更无余力增进个人智识之修养”。<sup>⑤</sup>李汉魂也回忆说,一些县级干部“似乎患有先天的胆怯症”,他们“精神萎靡,工作缺少兴趣,意志动摇不定”。<sup>⑥</sup>就连蒋介石也慨然叹道:“我们奋斗的精神,确是一天不如一天,从中央到地方,无论党务、政治、军事、经济各种事业,都没有新的精神,缺乏新的生力,这一点就是绝大的危险,值得我们惊心怵目。”<sup>⑦</sup>由于缺乏这种进取精神,“具有无为而治观念的恐怕不在少数,县长一有了这种思想,则一切思想都没有办法进行”,于是“不求有功但求无过”也就成为他们的不二选择了。<sup>⑧</sup>

与此相反的是,在中共的意识形态中,革命观念和行为自始至终都是一再强调和践行的思想理念。据1943年中共中央西北局奖励的三个生产单位和二十二位生产英雄中,不少县长赫然在列。这些县长的共同特征,就是在他们身上所体现的革命进取精神。如华池县县长李培福,以身作则扛着一把镢头,农忙季节上午劳动,下午办公。从1939年到1940年全县区开荒增加耕地12.26万亩,实现了“耕三余一”至“耕一余一”。1938年交公粮720石,1941年3963石,1942年5900石,对

① 原景信:《陕北剪影》,新中国出版社1938年版,第20页。

② 李辉:《监狱阴影下的人生》,湖南文艺出版社1989年版,第108页。

③ 《抗战建国与发扬革命精神:冯副委员长在中央党部纪念周讲词》,《湖北省政府公报》1938年第359期。

④ 梅壮宇:《革命的行政干部》,《湖北省地力行政干部训练团团刊》1941年第6期。

⑤ 《浙江县政改革纲要》,汗血月刊社编:《新县政研究》,第345页。

⑥ 朱振声编:《李汉魂将军日记》(上集第1册),香港,联艺印刷公司1975年版,第241页。

⑦ 荣孟源主编:《中国国民党历史代表大会及中央全会资料》下册,光明日报出版社1985年版,第668页。

⑧ 《县政人员训练的意义——公勇》,汗血月刊社编:《新县政研究》,第288页。

革命的贡献逐年增加。1941年边区政府令华池县政府征兵300名,征粮1000石,李培福为了尽快完成任务,连夜从延安出发,6天的路程只用了两天半赶回县里,紧急动员,仅用7天时间就完成了这两项任务。<sup>①</sup>与此同时,诸如举办工商业、发展文化教育、扫除文盲、大搞卫生以及生产建设等,“每次工作最先完成”,因而被称作是“对革命事业忠诚、埋头苦干的精神、切实朴素的作风、积极性高,责任心强,凡上级给的任务都不打折扣的执行”。<sup>②</sup>根据地县长的革命进取精神亦体现在日常生活中。一些外国记者就发现,“在这里,一个人在社会上的成功与否,在与〔于〕他能否可能降低自己的生活标准,同时尽可能提高自己的工作效率,以最少的食物维持生命,既是一种天生的优越性,也是充任领导者的天然资格之一”。<sup>③</sup>难怪一些国统区人士在到访延安之后认为,要了解共产党的事业,“不能不从苦干竞胜的精神上去理解”。<sup>④</sup>

从县长的社会地位来看,战时国民党新县制的颁布,曾被宣称为确立县长独立人格的一部制度法规。然而在战时国民党政治生态中,县长却几乎沦为军阀们的“军需兼副官”。在一些地方,应付军队即为“县长惟一之任务”。即便如此,县长“尚难保自身之不受军人侮”。在此情形之下,“一切政治实施,皆谈不及”。<sup>⑤</sup>甚至不少地方县长不但是“军人们送人的礼品”<sup>⑥</sup>,更成为国民党派系斗争的“牺牲品”。时任湖南省政府主席的薛岳,判处长沙县县长田蔚蒸、湘潭县县长王纶死刑时谓:“此为本省枪决贪污县长之创举,亦即以为惩治贪污之借鉴,更为严明纪律树一法威。”然而时人则对此颇多议论,认为“这在湖南是尽人皆知的薛岳与甲派(CC派)之争”。<sup>⑦</sup>事实上国民党县长不仅受上级军政人员任意摆弄,即便在基层社会也往往会受到土豪劣绅的掣肘。县长上任伊始,必当拜会地方豪绅以联络“感情”。“县长如不和豪劣勾结一气,必站不住,若和豪劣一同剥刮,那钱得了,官声也好”。<sup>⑧</sup>在此情形之下,国民党县长几乎成为一个上不着天下不着地的一个尴尬群体,由此也导致他们的精神世界极度扭曲。有的县长为了自己的前程生计,不得不曲意奉承、丧失人格,见到上级“一幅奴才见主人的模样”。此情此景,时人如是说道:

有些县长多是不了解他的政治地位的,他们总以为他们是一个靠人食饭的,靠要人给官做的,一个很卑下的东西。所以,他们见了长官显出可怜自卑的样子。尤以年老的县长为最甚。然而他们也不得不惭愧了。他们何尝不知自己的弱点,何尝不知自己的官不是用本领得来,所以,只有拿“谦恭”来弥补一下。同时,他们也要设法把坏的地方躲藏起来,而显出其优美之点,好去瞒骗视察团。<sup>⑨</sup>

革命根据地的社会关系,据陕甘宁边区的一些县长回忆称,他们在与上级之间的交往,即便讲错了话,做错了事,从不单纯责备,更不用挖苦的言辞刺人,而是进行耐心说服,使人心服口服,所以敢讲真话、心里话。富县县长谢怀德说,1942年林伯渠来富县视察工作,他在肯定我们工作成绩的

① 《毛泽东为华池县县长李培福题词始末》,《陇东报》,2007年7月10日,第4版。

② 《华池干部积极肯干,每次工作最先完成》,《解放日报》,1943年8月5日,第2版。

③ 尼姆·韦尔斯著,马庆平、万高潮译:《红色中国内幕》,华文出版社1991年版,第74页。

④ 文伯:《陕北之行》,《中央日报》,1944年7月30日。

⑤ 何让:《兰州实习调查日记》,萧铮主编:《民国二十年代中国大陆土地问题资料》,台北,成文出版社1977年版,第93669—93670页。

⑥ 先培:《四川县政之今昔观》,汗血月刊社编:《新县政研究》,第229页。

⑦ 钟启河、刘松茂编:《湖南抗战日志》,国防科技大学出版社2008年版,第144页。

⑧ 谢觉哉:《谢觉哉日记》上卷,人民出版社1984年版,第188页。

⑨ 何勇仁:《新广西的县政与县长》,汗血月刊社编:《新县政研究》,第263页。

同时,也指出了我们县工作不如甘泉县扎实,群众基础不够牢固的问题。但此事过去六年后,林老对谢怀德说,1942年到富县检查工作,对你们的批评中有过头的话,不符合客观事实。富县地处边区南大门,胡宗南进攻延安时,在残酷的斗争中,富县干部和群众顽强不屈,做出了很大的成绩。事实证明,富县的工作基础、群众基础是好的。谢怀德说“林老的求实精神,至今仍深深留在我们的记忆中”。<sup>①</sup>至于根据地县长与军人之间的交往关系,更是与国民党县长有着天渊之别。据清涧县县长黄静波说,在他担任清涧县县长期间,时任三五九旅旅长兼绥德警备区司令员王震部下的几个干部出差来到清涧县,晚上向老乡要盆子洗脚。老乡说,没有洗脚盆,只有和面盆。这些干部就拿起老乡的和面盆洗起脚来。老乡很气恼,反映到黄静波那里。黄听后很生气,批评了卫生处那几个干部。不料卫生处那个陈处长不服气,向王震告状,说清涧群众不给洗脚盆子,而上纲说清涧的拥军工作问题很大。王震听后很生气,在绥德专署召开的各县县长会议上,不问青红皂白批评黄静波是干什么吃的,工作搞得一塌糊涂,老百姓连个洗脚盆都不给借,还谈什么拥军爱民?还是什么模范县?黄静波当场站起来申辩,王震越骂越凶,黄抬脚走出会场。王喊他,黄头也不回,两人为此闹得很僵。后来身为上级领导的王震为这件事多次做自我批评。<sup>②</sup>如果将此与国民党县长相比,个中情景的确是有着天渊之别。

当然,在国共两党县长的精神世界中,如何对待权力与物质欲望更是体现他们精神特质的客观标识。相关资料显示,在国民党县长群体中,不少“供驱使的小政客,平时收入较少,只希望有一好县长缺到手,就可立刻成为富翁”。<sup>③</sup>特别是以粮政、役政为中心工作的“新县制”颁行后,无疑为这些“小政客”提供了升迁调补大显身手的“进身法宝”。一旦这些“小政客”得到县长之缺,贪腐之欲便会在其内心升腾。换言之,在这些“县长们”的精神世界里,恐怕除了贪腐之外别无他求。故而时人说国民党县长“不是为做事而做官,而是为做官而做官”。<sup>④</sup>这从国民党自己的宣传报道中也能看出一些端倪。据国民党《中央日报》报道,仅1944年10—12月就有数起县长贪腐案例(表3):

表3 1944年《中央日报》报道县长贪污情形

报道内容	时间	版次
贪污枉法——县长陈鉴扬罪该万死	1944年12月10日	第4版
荣县县长贪污,有据者达四千万	1944年10月27日	第3版
皖省县长黄宾一贪污舞弊	1944年10月13日	第2版
甘扫除贪污,三县长处徒刑	1944年10月10日	第2版
土劣横行乡里危害司法人员,云阳地院首席检察官张震寅检举烟犯遭辱,县长法院院长与土劣勾结	1944年10月7日	第3版

毫无疑问,战时革命根据地固然也存在着一些贪腐案例,但是诸如国民党县长这样大规模的案例实属鲜见。当年陈嘉庚到访延安之后发现,一般公务员都是“勤俭诚朴,公忠耐苦,以身作则,纪律严明,秩序整然”。由此认为“中共统治区内,吏治之清廉,民心之归向,较诸蒋政府统治地区,又

① 中共临义县委编:《怀念林伯渠同志》,湖南人民出版社1986年版,第144—145页。

② 黄静波:《将军情深恩犹重——深切怀念王震将军》,《人民日报》,2003年4月13日,第6版。

③ 先培:《四川县政之今昔观》,汗血月刊社编:《新县政研究》,第229页。

④ 林爱民:《如何克服县政的困难》,《战时县政问题研究》,第44页。

有天渊之别”。<sup>①</sup> 国民党记者团在战时到访延安,返回后写了许多热情洋溢的报道。蒋夫人宋美龄尽管并不相信,但也愿意当面听他们谈谈延安的情况。记者赞扬地叙述了共产党人的廉洁奉公、理想主义和为了事业的牺牲精神后,她并不相信他们所说,思考良久后说:“假如你们讲的关于他们的事情是真的话,那我只能说他们还没有尝过权力的真正滋味。”<sup>②</sup> 无论蒋夫人如何不相信,但事实终究如此。一位国统区记者如是说:“我们要注意,‘干部’二字在‘边区’民众与一般工作人员心目中是有特殊的意味的。”<sup>③</sup>

实际事实正如这位国统区人士所说,在根据地县长的精神世界中,诸如“官”这样的概念,是一个极其刺眼的概念。1938年4月初,薄一波和“山西牺牲救国同盟会”干部史怀璧谈话,要求他在沁县担任县长。然而当时该会的党员、特派员都不愿意出来当县长,“他们认为县长是官,而好人不当官”,所以史怀璧开头也不愿意去。薄一波后给他们讲了许多道理,指出:革命的目的就是为了夺取政权。旧社会当县长认为是光宗耀祖的事,现在共产党员当县长是革命的需要,是为党的事业去当县长。经过教育,史怀璧才带着薄一波送给他的一匹日本大洋马、一支手枪走马上任了。<sup>④</sup> 一些国外记者也注意到,在根据地内“官长”这一类的名词被人嘲笑,没有表示阶级的徽章,也没有头衔。每个人,连非共产党员在内,都被叫做“同志”。<sup>⑤</sup> 战时华北敌后,一位女记者到山西五寨县政府访问吕尊周县长,去后发现在县政府里,“没有过去那种衙门的森严可怕的气氛,也没有作威作福专门欺压老百姓的卫兵;有的只是受过训练的待人和气而有礼貌的游击警察队员。而在县长办公室内,除了办公桌、椅、两张长板凳和一个书架之外,一无所有。吕县长没有官老爷的臭架子。当你同他谈话时,会感觉到是在同自己的父亲谈话一般的自然而亲切”。<sup>⑥</sup> 同样,另一位记者造访延安县长刘秉温,当他走到县政府后却发现“延安县政府在一个过去是老百姓家的大院里,有着几间平顶石窑,这里看不见堂皇的衙门,也看不见威风凛凛的大堂,更看不到什么县长的公案,也没有门禁森严的卫兵。这里有的是一个民选政府,和一个艰苦朴素的农民出身的民选县长。县长刘秉温同志,一张朴实的面孔,一身黑色制服,腰上系有一根皮带”。<sup>⑦</sup> 甚或当延川县县长在向群众汇报工作时,在讲到自己的津贴为每月2元5角时,“听众们泛起一阵轰然大笑”。<sup>⑧</sup>

根据地县长毫无“官本位”的精神世界,积淀的正是其艰苦奋斗的生活轨迹和与民众同甘共苦的生活作风。美国学者罗兹曼(G. Rozman.)曾就此指出:“共产党在社会整合的领域里,建立了一支庞大而忠心耿耿的积极分子队伍,能深入到差不多所有社区当中去,这同样应该被视为是进一步发展成为可能的一个重要里程碑。”正是这些积极分子队伍,“建立起了一个得心应手的党员和拥护者的网络,能执行各种政策,开展各类活动”。近代以来,“只有共产党才有这样一大批遍布于中国各地的仁人志士,他们深受一种思想的熏陶,以天下为己任”,尽管这些干部队伍不能“自诩熟知历史教训,通晓社会人情,并垄断教育成果,但他们是代表中共领导的一支强大的动员力量”。<sup>⑨</sup> 应该说这样的论述是极其中肯的。

① 陈嘉庚:《陈嘉庚言论集》,新加坡怡和轩俱乐部2004年版,第209页。

② 巴巴拉·W.塔奇曼著,汪溟等译:《逆风沙——史迪威与美国在华经验(1911—1945)》,重庆出版社1994年版,第234页。

③ 文伯:《陕北之行》,《中央日报》,1944年8月2日,第3版。

④ 刘瑛、李国庆主编:《沁县人民革命斗争史(1937—1949)》,新华出版社1996年版,第31页。

⑤ G. 斯坦因:《红色中国的挑战》,第13页。

⑥ 黄薇:《回到抗战中的祖国》,新华出版社1987年版,第85页。

⑦ 《延安县政府访问记》,《新中华报》,1939年4月10日,第3版。

⑧ 《延川禹居镇上平县长报告政府工作》,《解放日报》,1941年10月7日,第4版。

⑨ 吉尔伯特·罗兹曼主编,国家社会科学基金“比较现代化”课题组译:《中国的现代化》,江苏人民出版社2005年版,第

## 五、比较中的思考

县长作为重要的地方干部群体,原本都承载者国共两党的殷殷期许,无论是国民党还是共产党,对县政建设不可谓不重视,但是实际事实却恰恰朝着两个方向发展。特别是体现在县长的选拔任用和施政方向上,其差异更为明显。

国民党县长异地为官,因其对地方情形不甚了解,往往需要凭借地方望族的势力来开展政务工作,否则“不免要控告县长,致使县长工作上发生阻碍”。<sup>①</sup>然而在革命根据地,中共始终认为“本地干部问题,即干部与群众联系问题,即从现实出发的问题。因为他们是本地干部,他们不可能把群众之利害如‘越人视秦人之瘠肥’一样,也不易把当地具体情况置之度外”。即便因客观形势需要适当调剂外地干部,外来干部必须“服水土”,必须“与本地干部以互助精神,互相帮助学习,坚决反对‘狐假虎威’的‘钦差大臣’,招摇撞骗的欺侮落后”。否则就会造成“成事不足,坏事有余”,成为工作障碍。<sup>②</sup>再从县长的任用资格来看,国民党通过设置各种条件来选拔县长,结果往往是考试及格的难以担承县长之职,而通过举荐又在很大程度上沦为安插亲信、大搞裙带关系的手段。

中共在革命根据地实行民选县长,尽管有着当时条件下的烙印和特点,但是通过直接选举的形式产生的县长,无疑是成功的。当年陈嘉庚到访延安后发现“县长概是民选,正式集大多数民众公举,非同有名乏实私弊。”陈嘉庚正是从“县长民选”这一切入点,通过访问考察,由此才得出了“共产党必胜”这一认知的。<sup>③</sup>应该说根据地实行“县长民选”的理论主张和成功实践,是值得认真总结思考的。从施政方向来看,当革命根据地县长以乡村社会为舞台,贯彻“一切工作在于村”的政策路线之时,国民党人却慨然曰“县长与百姓接触机会不多”。<sup>④</sup>当有些地方规定县长每半年巡视一次辖区<sup>⑤</sup>,根据地的县长则要么是在田间地头帮助农民春耕或秋收,要么是提着箩筐在乡间拾粪。陕甘宁边区延长县县长焦生炳亲自参加拾粪担粪、翻地、锄草、收割。在麦收时,他白天割了一天,晚上收工时还要挑着一担回去。此事曾引起从国统区而来的一些记者们的关注。赵超构就指出,焦生炳“亲自参加担粪、翻地、锄草、收割……县长是否应该担粪,这是值得我们应该考虑的问题。不过边区有这么一位县长,也是我们应该知道的”。<sup>⑥</sup>

需要指出的是,国民党县长并非都是无所作为,根据地县长也并非全是白璧无瑕。在民族危机日益严峻的抗战时期,确有一些国民党的县长出于民族大义,在抗战时期作出了突出贡献。著名诗人臧克家,抗战初期曾以战地记者身份到华东敌后采访。1941年3月在重庆向冯玉祥和著名作家老舍谈及他采访时的观感说:“安徽有两位热情抗战的县长,一位是巢县县长马忍言,一位是和县县长赵永智。他们与群众真正打成一片,同甘共苦,每月每人只有五元钱生活费。中国所有的县长都象他们那样,抗战胜利就有希望了。”<sup>⑦</sup>但是在国民党的政治生态环境下,举凡尽职尽责开展抗日的县长,其人生轨迹往往跌宕起伏、沉浮不定,甚或有不少县长在内斗中丢官丢命。即便如臧克家所谈及的巢县县长马忍言,也以“靠近共产党”为由,被桂系头目李品仙以工作调动为名委以闲职,

① 《甘肃省三十一年全省行政会议汇刊》,甘肃省政府秘书处1942年编印,第189页。

② 彭真:《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》,第187—188页。

③ 陈嘉庚:《南桥回忆录》,新加坡怡和轩1946年印行,第159页。

④ 《杨永泰谈鄂省复兴农村办法》,《申报》,1936年9月12日,第10版。

⑤ 《湘省府规定专员县长出巡,每半年巡视辖区一次》,《中央日报》,1942年10月8日,第5版。

⑥ 赵超构:《延安一月》,第50页。

⑦ 《抗日县长赵永智之死》,《和县文史资料》第3辑,和县政协文史资料征集工作组1987年编印,第34页。

并一度被变相软禁,后经冯玉祥亲自营救才得以恢复自由。而和县县长赵永智,却在大力施展其抗日壮志之际,于1938年春末夏初,被其下属阴谋杀害。对于那些积极坚持抗日民族统一战线,政治上靠近共产党的国民党县长,要么是被打击甚至杀害,要么是完全接受中共的领导并最终成为共产党员。

在中共的革命根据地,也有一些贪腐不作为的县长。晋察冀边区就有一些县长,“以为自己是中古式的县老爷。因为他在民族危机严重的关头,仍想藉榨取群众去发财,想控制群众”,他们“不但不能定期完成边区政府所给予他的任务,甚至在敌人进攻时,连消息也不能按时报告边区政府。特别是战区政府,要想取得群众的拥护和支持,而又对群众意见不尊重,对群众利害漠不关心——甚至继续残酷的去鱼肉压迫民众,并妄想用控制群众运动,来代替动员群众运动”,结果“这些县长失掉了群众的信仰和拥护,惹起群众的厌恶”。然而“这样的官吏,都一次次的在工作中,特别在敌寇进攻时,被民众的消极不理和反对,完全破产了”。因为“政府依靠着广大群众之监督和协助,已相当地肃清,或正在肃清”。由于“边区政府依靠着民众的检举,才相当保证了各县政府的廉洁,并间接保证了政府在群众中的威信”。<sup>①</sup>

实际上,关于国共两党县长的贪污情形,也常常会引起一些人的注意。一位国统区人士在考察根据地之后,对于两党县长的情形做过比较。他说,在根据地,县长的收入很少,他们维持生活较为艰难,贪污在根据地并不是一种“罕见的现象”。首先,根据地县长的眷属没有津贴,只靠县长的津贴收入无法维持家庭生活;其次,县长一般都抽吸纸烟,仅烟钱一项就超过了津贴,因此就会有贪污现象。但是这位国统区人士说,中共根据地县长的贪污与国民党县长的贪污性质有区别。最明显的不同是:国民党县长贪污“是想发洋财”,根据地县长贪污“是迫于生计”。<sup>②</sup>

还在抗战时期,一些关心国家和民族命运的人士就指出:抗战时期的中国是一个大时代的中国。这个大时代既是一个“历史急速发展的时代”,也是中华民族“要求从半殖民地状态中解放出来的时代”,同时也是“我们民族的光荣时代”。<sup>③</sup>而“‘大时代’的伟大历史——民族革命战争及其胜利的全部历史,是要集合千万万以至全民族的伟大力量才能完成”。但是要集合起千万万群众,就需要“千百万坚决抗战到底的干部,去发动,组织,团结全民族到抗战的各个战线上来”。故此,“‘大时代’的干部问题便成为目前抗战中一个最中心问题了”。<sup>④</sup>毫无疑问,时人对“大时代”以及干部问题的认知与阐释是切中肯綮的,这也是战时国共两党的基本共识。如果说大时代需要成千上万的干部,恐怕需要的正是这样艰苦奋斗的干部,如果说大时代会造就一大批干部,也应该是凸显着平民化形象的干部。曾几何时,国民党也曾一再强调县长必须革除官僚之习气,“实行平民化的工作,始能免除官民隔膜之患”。<sup>⑤</sup>然而毕竟事与愿违,由于县长在很多时候成为上级安插亲信的重要渠道,由此造成的后果便是真正有志之人不愿担任县长,而愿担任县长的大多又摆脱不了腐化贪污的窠臼。个中情形依然值得我们细细咀嚼。

[作者杨东,天津商业大学马克思主义学院副教授]

(责任编辑:高莹莹)

① 彭真:《论晋察冀边区抗日根据地的政权》(1938年10月13日),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上册,河北人民出版社1983年版,第81—82页。

② 原景信:《陕北剪影》,新中国出版社1938年版,第15—17页。

③ 金则仁:《告大时代的青年》,上海杂志公司1938年版,第7页。

④ 小满:《大时代的干部问题》,上海杂志公司1938年版,第4页。

⑤ 普益书局编:《县政大全》第4编,上海普益书局1930年版,第2页。

control, public opinion control and village control, and built a set of social control systems that covered inside and outside and stretched across towns and villages. However, the Xinmin Society's control to Tong county was not successful. Even the effects in Tong county, as a model county of the Japanese and puppet authorities, was not obvious, the effects of the puppet government's control to grass-root society in whole occupied areas in North China should not be overvalued.

**Difficult Evolution—The Transformation of the National Army's Organization during the Stage of Strategic Stalemate of the Anti-Japanese War, 1939 –1944** ..... *Chen Mo* (77)

**The Office of Strategic Services and the USA's Policies toward China, 1942 –1945**  
..... *Jia Qinhan* (93)

After the outbreak of the Pacific War, in order to enhance the US government's control to public opinions, President Roosevelt established the Office of Strategic Services in June 1942 to take anti-Fascism propaganda, psychological warfare to enemy and information collection in all over the world. Until August 1945 President Truman dissolved the Office, in more than three years it presented many reports about China's resistance, making outstanding contributions to the promotion of the Chinese people's fighting spirit, to the inspiration of fight hearts of Chinese military and common people, and to the consolidation of wartime relations between allied countries. The propaganda lines of the Office of Strategic Services to China's resistance, in particular the Office's attitude to the CCP and its armed forces directly indicated the trend of the US government's policies toward China, and revealed the substance of the USA's Far East strategy.

**Same Names, Different Substances—A Comparative Study of County Magistrates of the Guomindang and the CCP during the Anti-Japanese War** ..... *Yang Dong* (108)

During the Anti-Japanese War, though the county magistrates of the CCP and the Guomindang formed in the construction process of their grass-root political power had almost historical positions, and carried great expectations of both parties, they had many different characteristics. Because of the different design ideas of county administrations, the two groups formed different social class frameworks; and because of different selection and appointment systems, the age structures and educational backgrounds of the two groups were greatly different. Looking from implementation systems of county administrations, the two groups had different working ways and styles, and the effects of administrations were quite different. The historical facets with same names but different substances and the spirit worlds with very different interests were to a great degree formed their different life tracks and life styles, and formed different political cultures, refracting the different ideological signs and symbols of the Guomindang and the CCP.

**The Sino-Japanese War of 1894 –1895, the Treaty of Shimonoseki, and Changes of the Sino-Foreign Treaty Relations** ..... *Li Yumin* (127)

**How to Understand Modern Japanese People's China Views** ..... *Zhuge Weidong* (148)

**New Development of the Studies on China's Resistance War against Japanese Aggression—A Summary of The Second Young Scholars' Conference on China's Resistance War against Japanese Aggression** ..... *Pan Xun, Zhao Guozhuang, Lü Shujie* (152)

**A Summary of the International Academic Conference on "The North China in the 1930s and 1940s"** ..... *Xu Xinge* (156)