



地方利益博弈 与国民政府的基层治理困境*

——战时三峡实验区改县事件研究

谢 健

内容提要 1940年3月四川省率先实施新县制并对省内县界进行调整,三峡实验区区长卢子英趁机提出从周边县份划出乡镇单独设县,因江北、巴县、璧山、合川等四县的反对,最终以实验区改组为北碚管理局而告终。在随后的交接过程中,江、巴、璧三县与北碚管理局之间因公学产的归属发生纠纷,璧、北之间更爆发了武装对峙的澄江争治事件。该事件虽被暂时平息,但双方对公学产的争夺一直持续至战后。地方势力固然是国民政府在四川基层推行政策的阻碍因素,但地方政权之间的利益博弈也不可忽视。川政统一后国民政府力图控制四川,但地方政权之间的利益冲突使得中央政策在基层行政中难于推行,这种困境也表明在某种意义上国民政府对四川基层控制的失败。

关键词 三峡实验区 划乡设县 利益博弈 基层治理

在近代以来的国家治理中,传统因素的影响随处可见,而大量现代化因素的出现使得传统意义上中央与地方的关系^①不再满足现代国家统治的需要,从而也就造成了在现代国家的建构过程中国家与地方社会的复杂关系。目前学界对近代以来国家与地方社会之间关系的研究较多,各位学者从不同角度对近代以来国家力量深入基层的尝试、地方力量的反应等问题进行了探讨。^②当然,这些学者的研究重点在于探讨国家与地方社会之间的互动关系,而相对忽略了国民政府各级政权

* 本文为国家社会科学基金重大项目“抗战大后方资料数据库建设”(15ZDB047)的阶段性成果。

① 一般而言,传统的中央与地方的关系是“指一定的国家政权组织形式下中央政府与地方政府之间的权力分配及统属联系”。李治安:《唐宋元明清中央与地方关系研究》,南开大学出版社1996年版,第1页。

② 著名学者中如乔志强、王先明、杜赞奇、李怀印、王奇生等人都曾涉及这一课题的研究,这些学者的专著或多或少涉及对“国家与地方社会”关系问题的探讨,当然,已有成果又不仅仅局限于已列出的学者。而与本题类似,通过以小见大的案例来探讨“国家与地方社会”关系的成果主要以单篇论文形式出现,如汤水清的《施压与抵制——以“窃线”案件看1940年代后期国家权力与乡村社会的关系》(《近代史研究》2013年第4期)、王才友的《“水炭不容,安敢协作”——江西“剿共”时期遂川县的区联自治与官绅矛盾》(《近代史研究》2014年第1期)等。



之间的复杂关系。可喜的是,近年来学界对民国时期各政权之间的复杂关系日益重视,如冯兵以湖南、湖北两省对交界地区鹦鹉洲的争夺案为例,分析了民国时期公产清理过程中省政权之间的利益博弈。陈蕊以柏文蔚导准为个案,分析了国民政府中央与省政府之间的关系。^① 这些成果以具体个案为对象,对省级政权之间的利益纠纷进行探讨。

总的来看,不论对“国家与地方社会”关系的讨论,还是对国民政府上层政权之间利益博弈的分析,都为我们理解近代国家治理提供了多维的视角。然而,对于基层社会治理中更为重要的地方政权之间关系的研究并未成熟。地方政权,特别是县级政权在面对有利益冲突的国家政令时,是否会坚决贯彻国家意志? 各个县级政权是否会为维护自身利益而出现博弈? 这些都是尚待讨论的问题。

嘉陵江三峡乡村建设实验区(以下简称“三峡实验区”)改县所引发的地方政权间的利益纠纷是讨论县级政权之间博弈影响国家行政的重要实例。本文选择三峡实验区改县作为个案还有两个因素:一是民国时期乡村建设为一重要社会潮流,乡村建设力量对乡村社会的改造必然引起地方社会中的权力冲突,从而引起“国家与地方社会在现代化问题上的角力”^②,而实验区改县引起的不仅是国家与地方力量之间的争夺,更是各县之间的利益博弈;二是在实施新县制过程中,四川省政府计划调整六个县级区域^③,三峡实验区比邻陪都,其所受的阻力最大且因此爆发武装冲突,一定程度上反映出国民政府对基层控制的弱势。同时,目前学界对该事件尚无专门研究成果。^④ 因此,本文拟以该事件为个案,不仅限于探讨“国家与地方社会”之间的复杂关系,更着重于阐述基层政权面对利益分配时的反应和行为,并以此为基础,分析战时国民政府在大后方基层行政中的某些困境及其产生的因素。

从1935年川政统一开始,中央与四川之间摩擦不断,川政数度出现动荡。1938年1月刘湘去世后,川军将领对张群出任四川省主席极为不满,国民政府只得采取折中办法,任命王缙绪在张群

① 参见冯兵《鹦鹉洲案:民国时期公产清理之省际博弈》,《兰州学刊》2014年第2期;陈蕊:《民国中央和省府的“权”“利”博弈——以柏文蔚导准计划的夭折为例》,《南京政治学院学报》2013年第1期。关于地方场域内各种力量博弈的研究,还有刘宗灵《地方场域中的权力博弈——以民初江西民政长事件为个案的考察》,《浙江学刊》2009年第2期;孔祥成、刘芳:《从1931年大水看民国时期中央与地方救灾关系博弈》,《中国农史》2011年第2期。这些研究成果都是对民国时期省政府之间、国家与地方社会之间利益博弈的探讨。

② 宣朝庆:《地方精英与农村社会重建——定县实验中的士绅与平教会冲突》,《社会学研究》2011年第4期,第90页。

③ 1942年1月11日,四川省政府为加强行政效率,完成新县制,按地理及实际需要,定于本年度增设下列诸县治及设治局:1. 松潘关外增设兴中、麦桑两设治局;2. 三峡乡村建设实验区改为北碚管理局;3. 涪陵析置武陵设治局;4. 简阳龙泉驿增设县治;5. 广元析置旺苍县;6. 平武第三区全部及昭化县入平武县之一部析置青川县。周开庆:《民国川事纪要(1937—1950年)》,台北,四川文献研究社1972年版,第170页。

④ 目前涉及到本选题的资料或成果,主要有《北碚社会概况调查》(社会部统计处1943年印)和《璧山县志》(四川人民出版社1996年版)。其中《北碚社会概况调查》因系北碚管理局成立后不久的调查资料,因而对实验区改县叙述较多,但该书并未引用资料,仅以“听闻”为凭,叙述中多有与史实不符之处。《璧山县志》中“大事记”有“澄江事件”一目,记述了澄江事件的起因、过程及结果,但该志并未征引参考资料,史实亦多有错漏。当然,与本选题类似,研究行政区划调整的成果中具有借鉴意义的有徐建平《政治地理视角下的省界变迁——以民国时期安徽省为例》(上海人民出版社2009年版)、谢湜的《清代江南苏松常三府的分县和并县研究》(《历史地理》第22辑)、胡英泽的《河道变动与界的表达——以清代至民国的山、陕滩案为中心》(《中国社会历史评论》第7卷)、唐立宗的《省区改划与省籍情结——1934至1945年婺源改隶事件的个案分析》(胡春惠、薛化元主编:《中国知识分子与近代社会变迁》,香港,香港珠海书院亚洲研究中心2005年版)等。

未到职前代理省政府主席职务。1939年8月,川军七个师长又发表通电攻击王缙绪,促其辞职。为稳定后方,蒋介石只得于同年9月20日亲自兼任四川省政府主席。^① 蒋介石兼理川政之后,为进一步对川政进行整理,在四川省率先实施新县制。1939年11月,四川省政府制定了三个实施新县制的文件,合并为《四川省各县各级组织纲要实施计划》,计划次年3月起在全川实施新县制。^② 与新县制同时进行的是对各县行政区域的调整,行政院要求各县面积过大或过小,人口过多或过少,都应“酌予划分或加归并,以期推行新制之需要”。^③ 由此,四川省政府委员会第384次会议制定了《改划县区增设县治办法》,限期对四川省内各县行政区域的飞地和犬牙交错的县界进行调整,并要求县域过宽者应析置新县。^④ 新县制和改划县区的实施为三峡实验区改县提供了机遇。

北碚在四川的何处,其“是县是区是乡镇还是村街”,这在抗战之前是很少为外省人所知的,而实际上它作为巴县沿嘉陵江边的一个镇,从民国初年先后经历了从峡防营到峡防局,再到三峡实验区的建制演变。^⑤ 三峡实验区在行政编制上并非完全独立的区域,按1936年实验区区署成立时四川省政府颁布的训令,虽然其地位“直隶该管专员公署,与其他各县统一待遇”,但该实验区的设置是对乡村建设事业各种问题的初步实验,其组织也“属暂时性质,非为永久行政区划”。^⑥ 因此,在权限上实验区署仅能处理辖区内的保安、民政、建设、教育等事务,并无司法权和财政权。^⑦ 北碚交通便利,抗战爆发后,无论是作为沿江小镇还是迁建区,都具有较大的吸引力,“中央机关及文化、教育、经济等事业之迁到该区者在一百九十单位以上”,随着日常事务的增加,原有的实验区区署权力范围有限,因此产生不少行政上的困难。^⑧ 正是出于现实的需要,区长卢子英等人在四川省政府实施新县制和调整县界之时提出了划乡改县的拟议。

1940年初,实验区区署拟具《三峡实验区改县之拟议》,并由第三区行政督察专员公署(以下简称“第三区公署”)呈送四川省政府,申请将附近乡镇划入实验区改县。在拟议中,最开始拟划岳池、邻水、江北、合川、巴县、璧山等县的29个乡镇,但为提高行政效率和减少划分阻力,实际申请划拨的范围为江北县的土主、清平、土沱、复兴、滩口、静观,巴县的歇马、兴隆、蔡家,璧山县的八塘、临

① 四川省地方志编纂委员会:《四川省志·大事记述》中,四川科学技术出版社1997年版,第204、235页。

② 《总裁兼理川政一年来之民政工作纪要》,四川省政府1940年印,第1页;周开庆:《民国川事纪要(1937—1950年)》,第84页。

③ 《四川省政府民一字第11777号训令》(1940年5月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

④ 《四川省政府民一字第10928号代电》(1940年5月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑤ 1918年,因当地“匪风甚炽”,附近乡镇的地方士绅在川东道尹的支持下成立了峡防营,为地方团练性质的组织,驻防北碚乡。1923年,江、巴、璧、合四县联合组成“江巴璧合四县特组峡防团务局”,用于剿除附近山区的匪患,驻地也为北碚乡。1936年,四川省政府批准成立三峡实验区,区署驻北碚,范围包括北碚、文星、黄桷、二岩、澄江等五个乡镇。社会部统计处编:《北碚社会概况调查》,1943年印,第1、11—12页。

⑥ 《四川省政府训令》(1936年2月),《工作月刊》第1卷1期,1936年9月1日,第53页。1936年8月四川省政府曾训令修正实验区组织规程以便与各县划分权责,但税收“仍由各县负责办理”,案件仍归“原有管辖之法院,或兼理司法之县政府分别受理”。《修正嘉陵江三峡乡村建设实验区署组织规程》,《工作月刊》第1卷1期,1936年9月1日,第55页。

⑦ 实际上三峡实验区拥有一定的司法权限,即军法审判权。峡防局时期依据《惩治盗匪暂行办法》处理盗匪案件,1935年四川省政府停止其军法审判权,1936年峡防局改为三峡实验区后盗匪案件增多,同年10月省政府又授予实验区军法审判权,并设置军法室。该军法室除处置军法案件外,还进行民刑事诉讼的调解。李纲:《军法室工作概况》,《北碚》第1卷第9、10期合刊,1937年6月1日,第147—151页。

⑧ 《查勘三峡实验区改县应划各县镇乡之意见书》(1941年),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

江、石板^①,合川县的草街、盐井、太和等共计15个乡镇。^②实验区将要改县的消息传出后,北碚当地传说纷纭,似乎都很兴奋。^③为造声势,卢子英等人一方面声称孔祥熙视察北碚时有“亦云应改区设县”的说词^④,另一方面又提出“援照广东中山县成例,用总裁名讳”以资纪念蒋介石领导抗战。^⑤四川省政府经过审核后于同年5月22日发回该拟议,并训令第三区公署“切实考查,妥慎核议具复”。^⑥

在收到四川省政府要求切实勘察考核三峡实验区改县可能性的训令后,第三区公署迅速令飭四县县长“详明考查,拟具意见,克速电复来署,以凭汇核具报”。^⑦巴县、璧山、合川三县于次月回电,璧山、合川两县表示不愿划割,巴县虽未反对划割,但对划割的具体区域有异议。^⑧江北县则故意拖延不决,直到9月初才呈报明确的反对意见。值得注意的是,在呈复反对意见的同时,为了保护县域完整和赋税、矿产资源等财源,各县政府更积极支持各县士绅向各级政府呈文诉愿。

虽然拟议提出讨论后,反对意见众多,但四川省政府在1940年9月23日召开的第442次省务会议上还是“原则通过”民政厅厅长胡次威提出的三峡实验区划乡改县案,并决议“由民、财两厅派员会同第三区专员切实查勘,拟具办法呈核”。^⑨然而经过两次派员勘察后,改县决议案并没有被执行。^⑩1942年初,行政院通过了四川省政府关于三峡实验区改组的决议,决定不从四县划出乡镇,而是以实验区原有乡镇改组为北碚管理局。四川省政府仍“派[卢]子英代理北碚管理局局长”,于“本年三月一日起成立局组织”,“办公用具等悉由三峡实验区署移交”。^⑪究其原因,不过是为安定抗战后方而采取的折中办法,这样既达到北碚地区行政独立的目标,又避免四县采取过激行为。实验区改管理局既已成定局,那么这一事件本应当告一段落,但在随后的交接过程中公

① 石板乡,又称石板场、转龙乡,在各种资料中名称不一,但所指为同一地区。

② 《三峡实验区改县之拟议》(1940年),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/01045。

③ 社会部统计处编:《北碚社会概况调查》,第12页。

④ 《民政厅提案第四四二次省务会议决议案正本》(1940年9月23日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。查阅北碚当地报纸《嘉陵江日报》1940年3月对孔祥熙视察北碚的报道,仅有《孔副院长训词》一文,主要内容为抗战、建国和教育三方面的内容,并未提及实验区改县的问题。

⑤ 《三峡实验区应改设县治意见书》(1941年1月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑥ 《四川省政府民一字第11766号训令》(1940年5月22日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑦ 《为奉转签具三峡实验区改县意见以凭核转电仰遵照办理理由》(1940年5月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑧ 《为呈报巴县璧山合川各县府及人民对于三峡实验区改设县治意见仰祈鉴核示遵由》(1940年8月8日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑨ 《民政厅提案第四四二次省务会议决议案正本》(1940年9月23日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑩ 1941年1月28日省政府派周宪民、陈季云前往北碚实地考察,并形成报告书,分述三峡实验区设县的需要和设县的条件。2月,省政府又派督导师张汉威赴永川会同第三区公署专员沈鹏联合考察,沈鹏因事赴渝,由公署秘书张光达代替,两人遍历江、巴、璧、合四县所拟划入各乡镇,并形成《三峡试验区改设县治勘查报告及划县办法》,分述勘察情形和划县办法。参见《周宪民、陈季云呈》(1941年2月5日),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/00047;《为会銜呈复三峡实验区改设县治勘查报告及划县办法仰祈鉴核办理理由》(1941年3月4日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑪ 《奉令派代理北碚管理局局长定期于三月廿一日举行宣誓典礼备餐希届时惠临指导由》(1942年3月14日)重庆市档案馆藏,天府煤矿档案,0240/0013/00002;《为本局由前三峡实验区改组成立业遵于三月一日就职视事令仰遵照由》(1942年3月),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0010/00091。

学产^①的归属成了双方争夺的焦点,并由此而引发了“澄江争治事件”。

实验区原有五个乡镇的公学产数量为数甚多,其中江北县 90 石、巴县 40 石、璧山县 468 石。^②璧山县属公学产最多的原因主要是璧山与北碚交界于缙云山,该山寺庙数量甚多,因此由征收庙产而来的公学产数量亦多,这些公学产为澄江镇所管辖。1942 年 6 月北碚管理局以组织健全、机关开支庞大、收入缺乏等为理由申请划拨江、巴、璧三县公学产归其管辖,四川省政府于同年 9 月核准。^③在得到省府准予划拨的训令后,管理局随即函请璧山县政府办理交接手续。^④由于实验区改为北碚管理局已成定局,璧山县政府对于划拨公学产似乎并没有明确的反对意见,反而是璧山县临时参议会极力反对。^⑤1943 年 2 月,北碚管理局再以澄江公学产“早经划归该局管辖有年,久成定案,毋庸另行改划”为由,函请璧山县政府配合移交。^⑥璧山县临时参议会又以“事关本县县奥完整”,经召开驻会委员会临时会议讨论,认为“迭经本会及各机关法团人民等,将该镇不可划分之理由,具呈层峰在案,该澄江镇地域问题”尚未正式解决,由此,加以拒绝,并要求县政府“对澄江镇之土地清册勿得轻易移交,并希严密保管”。^⑦在此后的交涉中,璧山县临时参议会就北碚管理局强制澄江镇公学产佃户投佃、抢收租谷等行为作出强硬的反应,成为反对交接澄江公学产的主要力量。

1943 年秋收后,江、巴、璧三县与北碚管理局的矛盾逐渐激化,特别是璧山、北碚之间的矛盾已经出现不可调和之势。^⑧8 月 28 日,璧山县临时参议会邀集江、巴两县代表开会讨论维持县域问题,会议决定“先以和平请求上级派员解决,和平不行,另设他法”。^⑨9 月 1 日,三县代表发出宣言,称“联合三县公民,团结一致,誓死力争”。^⑩2 日,巴、璧、北三县代表在水土沱再次开会,将璧山县“护持县域公民代表会”扩大为三县的联合组织。^⑪此后“澄江接壤之临江、八塘、转龙等边

① 公学产,即公产和学产的合称。公产,指民国时期各级政权所拥有的公有产业,各地情况不同,称谓也不一致,有局产、官产、教产等称谓。其中学产也为公产的一部分,因此在习惯上用于兴学的公产(包括学产和非学产的公产)称为公学产。

② 《北碚管理局造报江巴璧各县应划交公学产一览表》(1942 年 5 月),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

③ 《为令飭将该县在北碚局属境内之公学产划交该局接收管理以利新县制之推进由》(1942 年 9 月),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

④ 《为奉省令划拨局属澄江镇第十、十二、廿七各保内公学产各业函请查照移交管辖由》(1942 年 10 月 21 日),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

⑤ 《为准本县参议会函请免于划拨澄江镇公学产一案转请核示由》(1942 年 10 月 19 日),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

⑥ 《为函请派员查勘澄江镇飞插地带由》(1943 年 2 月 26 日),璧山区档案馆藏,璧山实验地方法院档案,12/1/1258。

⑦ 《为本县澄江镇之土地清册希勿轻易移交北碚局并希严密保管相应函请查照由》(1943 年 4 月),璧山区档案馆藏,璧山实验地方法院档案,12/1/1258。

⑧ 该年 8 月,澄江镇公学产佃户甘树安呈报璧山县政府,其所拟交的租谷被北碚管理局抢运,所剩无几。9 月 2 日,转龙乡调解主任暨乡民代表刘崇高向第三区公署呈报其家被澄江镇镇长黎继光带同冒充宪兵的澄江镇团丁包围,转龙乡各保民团前来解围时出现对峙情形。9 月 6 日,甘树安呈报称其所剩租谷再次被北碚管理局强行征收。参见《为据转澄江乡官桥公学产佃户甘树安以秋获黄谷储存室内竟被北碚管理局估运无存报请核查免受重累一案呈请核示由》(1943 年 9 月)、《呈为二次复撙食谷请予设法救济以继耕食而更农困事》(1943 年 9 月 6 日),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3;《为假匪败露意图深夜劫杀继变为兵借词检查武器恳请澄江镇镇长黎继光等解职归案以维法纪事》(1943 年 9 月 2 日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑨ 《重庆卫戍总司令部代电》(1943 年 9 月 21 日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

⑩ 《江巴璧对北碚管理局卢子英弁冕法纪破坏县域之联合宣言》(1943 年 9 月 1 日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

⑪ 《重庆卫戍总司令部代电》(1943 年 9 月 21 日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。



境”陆续有璧山武装民兵游荡,意图包围澄江镇市街。^① 民兵人数随后增至1200余人,但并未造成流血冲突,也未能占领澄江镇。13日,重庆卫戍区第四分区司令部参谋长陈棋、璧山县临时参议会参议员兼县经收处主任伍朝杰、北碚管理局民政科科长刘学理、建设科科长高孟先、澄江镇镇长黎继光及士绅窦孟胥等举行会谈,商议解决办法,但并未达成协议。^② 16日,璧山县县长曾锦柏赴八塘、临江、澄江等乡镇逐乡劝导,各乡民团开始陆续撤回。^③

澄江争治事件虽然告一段落,但璧、北之间关于澄江镇公学产乃至澄江镇的归属问题并没有得到解决。曾锦柏在处理善后事宜时,提出保留璧山县对澄江公学产的所有权,澄江镇田赋及公学产租谷由璧山经收。^④ 四川省政府以北碚管理局“同为省辖之行政单位”,其区域内之税捐与公学产业,应“随地移转管辖”等为由,对此提议加以否决。^⑤ 为调和双方,第三区公署专员张清源提出由省府给予璧山县财政补助。^⑥ 省财政厅厅长石体元也允诺“公学产划出后,[璧山县]预算不敷数,准予审核预算时增拨中央国税数字弥补”。^⑦ 不过,这些调和办法都未能打动璧山县政府及县内的地方势力,此后澄江公学产一直处于争执之中,抗战结束后其归属问题仍未解决。^⑧

二

三峡实验区改县原为国家行政中普通的区域调整政令,但为何会引起如此大的阻力? 这就要考虑划乡改县中的利益分配问题。在《三峡实验区改县之拟议》中卢子英等人提出实验区改县的十项建议,其中有三项涉及财政问题,称实验区“财政不能独立,凡百兴建,极感棘手”,“事业扩大,工作与人员加多,开支遂相随增加”。^⑨ 地方士绅和四县政府在反对意见中,也多次提及划乡对县财政影响的问题。由此可见,财政问题才是实验区改县中各方最关注的问题。

(一) 地方政权之间的利益争夺

在实验区改县事件中,涉及利益分配争夺最为激烈和突出的是地方政权之间。这种争夺主要集中在赋税和资源方面,这也是整个改县过程中双方对抗的核心问题。

① 《为璧山团队假造政治空气陈兵边境不知意欲何为电请鉴核由》(1943年9月11日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

② 《为璧山武装民丁进迫局属澄江镇不听上级机关制止违法要挟妨害治安行将扩大事态报恳迅为有效之制裁以弭祸乱由》(1943年9月15日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

③ 《曾锦柏报告》(1943年9月17日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

④ 《重庆卫戍总司令部代电》(1943年9月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

⑤ 《为该区璧山县与北碚局公学产划拨交接一案由》(1943年9月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑥ 《转飭迅办澄江镇公学产交接手续具报由》(1943年10月15日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑦ 《石体元致张清源函》(1943年11月10日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑧ 1944年10月,第三区专员张清源又提出“璧山损失如在三百万元以内时,省府自可予以补助,风景建设并可补贴一百万元”,随后四川省政府确实拨发300万元作为补助,但该款被璧山县“庶务杨林修蒙蔽长官,悉数盗用”。在随后的田赋征收过程中,璧山县参议会仍不断呈文要求停止划拨,县征收处也函请璧山律师公会要求召开会员大会讨论“可否用诉讼方法救济”,可见该案一直未解决。参见《为令飭该局派员率警缉拿方前县长任内庶务杨林修归案究办由》(1946年4月16日),璧山区档案馆藏,璧山县警察局档案,14/1/202;《张清源致方靖四函》(1944年10月30日),璧山区档案馆藏,璧山县参议会档案,15/3/5;《为准函请贵会召集县属律师共同研讨拆追北碚管理局霸占本县澄江镇公学产并抢收历年租谷一案函请查照由》(1946年6月19日),璧山区档案馆藏,璧山县实验地方法院档案,12/1/448。

⑨ 《三峡实验区改县之拟议》(1940年),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/01045。

第一,对拟划乡镇赋税的争夺。实验区原本无权征收各项赋税,“原区辖之赋税公产仍由各该县经手”,“以致区内教育、建设各项亟需事业,均无款支拂〔付〕”,因此要求将实验区原有五个乡镇的税权划归实验区区署,并从邻县划出乡镇,扩大行政范围以增加税收。^①其所拟划乡镇连同原有五乡镇年收赋税“可达六十万元”,“公产收入估计约有六万余元”。^②既然税收丰富,划乡的拟议必然遭到各县反对。巴县政府没有强烈的反对,仅认为“蔡家、兴隆两乡共计八十九保,为县属最广富之区,前因本县奉令增划附近重庆市区各乡镇后,收入锐减,以致财政无法维持,若再划去蔡家、兴隆两乡,则更增财政上之困难”,而“青木关、歇马、凤凰三乡,均毗连峡区,复沿青北公路,交通极便”,可以划拨给三峡实验区。^③同样作为与重庆市接壤的江北县,也因重庆市区的扩大而多次被划出富庶乡镇,县城亦被划入重庆市区。因公学产的交接争执未定,新县城的修建经费尚未确定。此次拟划的土主、复兴、滩口等乡镇地处“滨江一带,土地膏腴,物产丰富,为我全邑粮食仰给之区”,因此极力反对划分。^④璧山县距离重庆市区较远,但县域范围较小,对划乡设县反对较为激烈,除“主张保存原有县治区域”,“坚决反对划分临江、八塘、石板等乡镇”外,还要“收回澄江、夏溪口”。主要理由为“澄江镇为出纳咽喉”,“全县水路交通之要道”,且全县“粮、肉、契三税,临江等四乡镇约占全县六分之一”,临江、八塘、转龙三乡公学产又供给全县教育,该“三乡镇之于本县离则两伤,合则双美”。^⑤

第二,对划出区域内资源争夺。除税收外,拟划区域内的自然资源也是双方争夺的焦点。在省政府两次勘察报告中都提及所划乡镇多为贫困之地,卢子英也认为“新划各场中只有江北之静观,巴县之蔡家、兴隆比较富庶”^⑥,各乡镇在反对理由中也谈及地瘠民贫,不堪重负。实际上,拟划区域内“地瘠民贫”固为事实,但该区域内自然资源极为丰富。就实验区原有的澄江镇而言,专事开发的就有宝源煤矿公司、遂川煤矿公司、义瑞桐林公司和运河公司。^⑦拟划各乡镇“多属山地,资源极富,中以煤矿蕴藏极多,其他如铁、矾、硝矿、石灰、草纸等出产亦丰”。^⑧卢子英更以华蓥山“蕴藏极富,为开发产业之主要地区”为由,要求必须将该地区划归新县管辖。^⑨正是出于对资源控制权的争夺,各县才极力反对划拨。璧山县政府就认为“本县两山出产煤、铁、石灰、竹木等原料,人民渐知改用新法采冶制造,政府能加以扶助利导,本县可成一重要之经济区域”^⑩,而江北县转呈的地方士绅呈文中也提到“西山一带煤铁厂、纸厂、碗厂及其他工厂栉比林立,为我

① 《为奉转签具三峡实验区改县意见以凭核转电仰遵照办理由》(1940年5月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

② 《周宪民、陈季云呈呈》(1941年2月5日),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/00047。

③ 《为遵电拟复峡区改县划乡意见仰祈核转示遵由》(1940年6月29日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

④ 《为据本县士绅李潜光等呈为峡区改县亏帑瘠民影响抗战签愿转呈上峰收回成命以符国策而顺舆情一案转请鉴核呈转由》(1940年9月18日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑤ 《为三峡实验区划拨本县临江等三乡镇改组为县奉令签具意见请核示由》(1940年7月24日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑥ 《卢子英致沈鹏函》(1941年1月1日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑦ 北碚月刊社编:《嘉陵江三峡乡村建设实验区概况》,北碚月刊社1938年编印,第50页。

⑧ 《查勘三峡实验区改县应划各县镇乡之意见书》(1941年),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑨ 《卢子英致沈鹏函》(1940年12月15日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑩ 《为三峡实验区划拨本县临江等三乡镇改组为县奉令签具意见请核示由》(1940年7月24日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

全邑最下级民众托命之所”，一旦划出“苦民生计在胥受重大损害”，足见该县府对这些资源的重视。^①

(二) 国家力量^②与地方势力的利益博弈

三峡实验区改县事件中有没有国家力量与地方势力的利益博弈？当然是有的，但这种博弈相对于地方政权之间的利益纠葛显得就没有那么突出。

四川省内地方势力错综复杂，除去军阀因素，影响四川上层政局的还有所谓的“五老七贤”等大士绅，他们不仅在川省兴办教育，发表演说、意见，更能处官民之间，沟通政令舆情。^③当然，这些上层士绅在国民政府的笼络之下往往还能拥护中央政令，但对于地方社会影响更直接的基层士绅而言，是否认真执行这些政令完全取决于其自身利益的得失。正因如此，地方士绅对于所在乡镇被划入实验区改县，多持反对态度。如合川县草街镇的士绅直斥实验区事业是表面看“人口事业上，具有繁剧可观气象”，实则“俱属省外迁来，抑或渝中避难民众”，同时又存在“侵占霸夺，层起迭兴”的事实。^④

当然，无论何种话语表述，都是为争夺实际利益的铺垫之词。地方士绅实际担忧的是税收和人事，对于实验区催收杂税，“该[卢]子英以建设为名，增加数倍，按户普征”，“稍缓则即加以滞纳金”引起较大的不满^⑤；人事方面，“如某某先生等之苦衷，因本县关系而任救济院长等职，又如在本县乡望素孚，曾任或现任地方要职者，于划县后能否保持原有地位，亦多所顾虑”。^⑥在省府专员张汉威的勘察报告中也提到“人与事并为一谈，因对人而涉及对事”，引起较多的纠纷，而卢子英个人处事有操之过急之处，也“引起若干方面之反感与误会”。^⑦

民国时期中央和地方实力派^⑧的关系一直存在不稳定性，“权力”和“利益”始终处于中央和地方势力关系博弈的核心。^⑨行政机关之外的民意机关和地方士绅重视维护自身利益，经常会为此而亲身参与抗争。^⑩但国家与地方势力之间的利益博弈并不是三峡实验区改县的主要阻碍因素，

① 《为据本县士绅李潜光等呈为峡区改县亏帑瘠民影响抗战益急转呈上峰收回成命以符国策而顺舆情一案转请鉴核呈转由》(1940年9月18日)，重庆市档案馆藏，四川省第三区行政督察专员公署档案，0055/0003/00211。

② “国家力量”直接的含义是国家政权力量，笔者认为四川省政府、第三区公署、三峡实验区区署以及江、巴、璧、合四县政府都可以被认定为国家力量，但由于在改县事件中仅有主张改县一方的政权与地方士绅为代表的地方势力存在利益博弈的情形，因此本处“国家力量”的具体范围指四川省政府、第三区公署、三峡实验区区署等政权。当然，代表国民政府上层政权的四川省政府、第三区公署与各县政府、地方势力之间的关系非常复杂，并非简单的国家力量与地方势力所能概括。

③ 许丽梅：《民国时期四川“五老七贤”述略》，硕士学位论文，四川大学历史文化学院，2003年，第36、66页。

④ 《三镇民众陈述不愿划归实区改县意见书》(1940年6月)，重庆市档案馆藏，重庆市参议会档案，0054/0001/00479。

⑤ 《璧山县第三区转龙乡公民代表洪安波等呈文》(1940年)，重庆市档案馆藏，四川省第三区行政督察专员公署档案，0055/0003/00211。

⑥ 《卢子英致幼丹函》(1940年8月8日)，重庆市档案馆藏，四川省第三区行政督察专员公署档案，0055/0003/00211。

⑦ 《三峡试验区改设县治勘查报告及划县办法》(1941年3月4日)，重庆市档案馆藏，四川省第三区行政督察专员公署档案，0055/0003/00211。

⑧ 按《民国社会党派大辞典》的定义，地方实力派为“近代中国由于随着封建经济占统治地位，帝国主义列强的入侵和争夺，逐渐形成各据一方的军阀势力”。参见蔡鸿源、徐友春主编《民国社会党派大辞典》，黄山书社2012年版，第229页。本文中所涉及的卢作孚等人虽非一方军阀，但为刘湘任军长的第二十一军系统重要成员，且卢作孚本人在川政统一后历任国民政府要职，因此将其归为地方实力派。

⑨ 陈蕊：《民国中央和省府的“权”“利”博弈——以柏文蔚主导计划的夭折为例》，《南京政治学院学报》2013年第1期，第113页。

⑩ 如澄江争治事件中，璧山县临时参议会虽然始终否认有所涉及，但该县临时参议会议长陈雪樵之婿、参议员兼县经收处主任伍朝杰却全程参与其间。参见《四川省璧山县临时参议会快邮代电》(1943年9月17日)，重庆市档案馆藏，北碚管理局档案，0081/0004/02077；《为璧山武装民丁进迫局属澄江镇不听上级机关制止违法要挟妨害治安行将扩大事态报恳迅为有效之制裁以弥祸乱由》(1943年9月15日)，重庆市档案馆藏，四川省第三区行政督察专员公署档案，0055/0003/00334。

地方政权之间的利益博弈才是阻碍改县的内在要素。县政权虽然是国民政府的基层行政机构,但在对待国民政府中央政令或省令时大多以维护自身利益为准。划乡设县明显侵犯了江、巴、璧、合四县政府的核心利益,因而遭到联合反对。

三

既然实验区划乡改县引起四个县政府和地方士绅的强烈反对,那么四川省政府为什么不直接取消实验区,反而坚持要将三峡实验区扩大并改设为县?这是笔者在对三峡实验区改县史实重建过程中的最大疑惑,但是通过对整个事件中四川省政府所面临的双重困境的分析,这一疑问便解明了。同时,通过对四川省政府两难困境的分析可以进一步深化地方政权利益博弈对国家行政影响的认识。

(一) 地方实力派要求划乡改县

综合划乡改县拟议和各方面的实地勘察报告,支持实验区划乡改县的依据主要有三个方面:一是解决实验区财政问题;二是服务抗战内迁机关;三是服务地方。实际上,除了这三方面的因素外,卢子英所关注的是更重要的因素——实验区的法定地位问题。为实验县政改革,1933年8月内政部公布了《各省设立县政建设实验区办法》,对各实验县的组织及权限、经费、实施之方式及程序等进行了规定。^①经过几年的实验,蒋介石对县政建设有了一定的看法,并逐步得到完善。^②1939年9月,国民政府颁布《县各级组织纲要》,这应是蒋介石对县政建设相关思考的完善和法规化。虽然此时国民政府并未明确废止《各省设立县政建设实验区办法》,但《县各级组织纲要》也未对实验区、实验县的名义加以说明,三峡实验区的合法性就存在讨论的必要,正因如此,卢子英才坚持要求划乡改县,以求合乎法律规定。事实上,在各县反对改县的过程中已经提出了这个问题,江北县的士绅李潜光等就认为“县各级组织纲要并无实验县名称”,“昔时已成立之实验区尚应撤废,以符根本大法”,因此三峡实验区只应撤销,不宜扩充。^③1942年3月,实验区改为北碚管理局后,在三县的代电中又提出“省有省之组织法,市县有市县之组织法”,“管理局”又不同于“设治局”,因此北碚管理局的地位也存在问题。^④

既然三峡实验区在新县制实施之后再无法定地位,北碚管理局也被认为不合法,那么四川省政府为何不直接撤销,将五个乡镇归还原隶各县管辖?除去实验区的成就和影响等因素外,四川省政府不敢贸然裁撤实验区的主要原因之一是三峡实验区的创立人为卢作孚。^⑤1927年卢作孚被任命为峡防局局长,开始在北碚地区进行乡村建设。1936年卢作孚呈请将峡防局改为三峡实验区,以

① 徐百齐编:《中华民国法规大全》(1),商务印书馆1936年版,第542—543页。

② 蒋介石:《确定县各级组织问题》,刘振东主编,焦如桥编辑:《县政资料汇编》上,中央政治学校研究部1939年印,第101—103页。

③ 《为据本县士绅李潜光等呈为峡区改县亏瘠民影响抗战签愿转呈上峰收回成命以符国策而顺輿情一案转请鉴核呈转由》(1940年9月18日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

④ 《为遵令查复民政科长刘德懋及国民兵团副王建候前往璧北临江转龙处理澄江镇争执事件并地方代表黄元辅伍朝杰举推经过情形由》(1943年10月18日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑤ 卢作孚(1893—1952),四川省合川县人(今重庆市合川区),早年创办民生实业公司,1927年任峡防局局长,1929年7月任川江航务管理处处长,1935年10月任四川省政府委员、建设厅厅长,1937年8月任陆海空军大本营第五部副部长,1938年任交通部常务次长兼军事委员会水道运输管理处主任委员(参见张守广《卢作孚年谱长编》,中国社会科学出版社2014年版,第169、540、703、726—727页)。卢作孚不仅与杨森、刘湘等四川地方军阀关系融洽,更因在抗战初期宜昌撤退中的功绩备受国民政府重视,是川政统一后四川省内重要的地方实力派之一。



唐瑞五和卢子英为正副区长。^① 1938年唐瑞五去世,卢子英出任区长,此后无论是三峡实验区还是北碚管理局都由卢子英一手掌握,而卢子英与卢作孚为亲兄弟关系。卢作孚虽然自1936年以后就不再具体管理北碚事务,但对北碚的建设事业极为重视,卢子英时常“要将北碚的一些重大问题和事件向他汇报,有的问题,经他出面帮助才得到了解决”,抗战时期国民政府几次要调任卢子英,也因卢作孚的反对而作罢。^② 实际上,早在1936年卢子英就已意图通过个人关系将合川县草街镇划入实验区,但遭到地方士绅的激烈反对,并爆发武装冲突而未能实现。^③ 此次划乡改县,卢子英一方面通过正式呈文等官方渠道申请,一方面又通过私人关系极力促成,正是出于地方实力派的强烈要求,四川省第三区公署在明知“部分人士意见,以本身利害关系,纷起反对”的情况下,仍拟具改县意见书呈报省府,以示支持。^④ 重庆卫戍区总司令部的督察员也涉足地方行政,呈请实验区“立即改为县治,不必以划县有关县长之意见为凭”,为实验区改县发声。^⑤

王奇生曾将国民党总结为一个弱势独裁的政党,认为“国民党并非不想独裁,而是独裁之心有余,独裁之力不足”。^⑥ 作为国民党一党统治下的国民政府同样也面临着基层控制的弱势困境,这种困境的形成在四川有着“军阀”这一特别的因素,虽然川政统一后四川军阀表面上不复存在,实际上已转化为地方实力派。“中国最高政治领袖们的进入四川并未能消除当时地方主义问题,更不用说解决传统的地方主义反对全国政治统一这个更大的问题了”。^⑦ 正是地方实力派所奉行的这种地方主义,才使得四川省政府不仅不能对“于法不合”的三峡实验区进行裁撤,反而要扩大改县,但改县又遭到了地方社会的强烈反对。

(二) 地方政权反对划乡改县

对于实验区的存在,严格意义上讲各县政府并不特别反对,至少合川、江北、巴县等三个县政府没有明确要求将实验区撤销,恢复旧治,他们关注更多的是利益分配问题。^⑧ 那么地方政权又是如何维护其利益的?

第一,强调自身立场的正当性。各方力量在各种呈文或者代电中除叙述理由外,总要表明自己的正当性。如合川三镇的士绅就认为重庆市区遭受日机轰炸,城市人民尚且疏散到乡村避难^⑨,此时实验区蒙请层峰改县,“确属荒谬之极”。^⑩ 而呈文者“领此三镇民意,实有不安缄默”,直接表明

① 刘重来:《卢作孚与民国乡村建设研究》,人民出版社2007年版,第13、27页。

② 卢子英:《纪念二哥卢作孚》,《北碚文史资料》第3辑,北碚区政协文史资料委员会1988年编印,第66页。

③ 在这次扩充中卢子英通过私人关系取得了合川县县长的同意,但是遭到地方士绅的反对,该事件并未涉及实验区的前景问题,因此也没有引起各方重视。参见《卢子英等致沈鹏函》(1936年7月21日)、《案据合川县第二区草街镇保甲长易元发等呈请制止等情一案飭将经过情形呈复由》(1936年8月13日)、《罗良才报告》(1936年8月21日),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0001/00091;《四川省政府批文》(民字第27018号,1936年10月30日),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0001/00146。

④ 《为拟具三峡实验区应改设县治意见书仰祈核示遵由》(1941年1月8日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

⑤ 《请将三峡实验区改为县治以奠定亟须等由》(1940年12月24日),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/01045。

⑥ 王奇生:《党员、党权与党争——1924—1949年中国国民党的组织形态》,上海书店出版社2009年版,第361页。

⑦ 柯白(Robert A. Kapp)著,殷钟岷、李惟健译:《四川军阀与国民政府》,四川人民出版社1985年版,第6页。

⑧ 与江、巴、合三县不同,璧山县一开始就“主张保存原有县治区域”,“收回澄江、夏溪口”,目标就是要撤销实验区,将区内五个乡镇归还旧治。《为三峡实验区划拨本县临江等三乡镇改组为县奉令签具意见请核示由》(1940年7月24日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑨ 《三镇民众陈述不愿划归实验区改县意见书》(1940年6月),重庆市档案馆藏,重庆市参议会档案,0054/0001/00479。

⑩ 《为草街盐井保合三镇不愿划归实验区一案兹将镇民不愿划归意见恳请转呈层峰将三镇仍归合川治属以重民意伏乞察核示遵由》(1940年6月18日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

不划归实验区是尊重“民意”。^①巴县歇马乡代表的请愿书中更是直斥“峡区请求设县,纯系别有企图”,而其自身则“关怀桑梓,热爱祖国”,同时更“不忍当此抗战吃紧之际,后方发生扰攘骚动”。^②当然,支持改县的地方士绅也称自己“为繁荣地方,打破苟安,为政计本讲良心,不能安于缄默”。^③总之,无论支持或反对,各地方势力都力图表明自身的正当性。

第二,县政府保障地方士绅的发言权。川政统一过程中,蒋介石通过召见、谈话等形式对四川士绅多次勸勉,同时还以国民政府名义多次褒扬四川士绅。^④为加强地方乡镇保甲长的作用,1940年4月29日蒋介石甚至发出代电要求川省士绅中的正绅贤士依法“毅然参加地方自治工作”,“出任乡镇保甲长”。^⑤蒋介石对四川地方士绅的笼络,一方面是稳固中央对四川的控制,另一方面则强调地方势力在地方治理中的作用,力图将其引入行政体系,以达到利用“绅治”巩固“党治”的目的。地方政权为了保证政策的施行,往往也会召集地方士绅商议政令。在议复三峡实验区改县的过程中,合川县政府就曾“召集该三镇镇长及民众代表并在城县属机关团体士绅开会”^⑥,江北县也“召集本县各机关法团及地方绅耆在县府会议厅开会讨论”^⑦,璧山县财务委员会在征集意见时,也曾召集“当地各机关法团与乡镇士绅保甲人员及民众代表”开会讨论。^⑧同时,各县政府为营造地方势力普遍反对的印象,还积极向第三区公署和省府转呈地方士绅的呈文。

第三,地方势力的联合。在三峡实验区改县过程中地方士绅为扩大自身实力而建立了联合组织,当然,这种组织的成立是得到县政府支持的。如璧山县地方士绅为处理相关事务而首先创立了“护持县域公民代表会”,该会于1943年8月23日成立,以“维护保持县域之完整”为宗旨,经费由县政府拨付和向士绅募集为主。^⑨次月,江、巴、璧三县开会时又发起组织了“江巴璧护持县域公民代表联合会”,以“护持各县原有县域为宗旨”,经费由三县筹措5000元,并请“江巴璧三县党政机

① 《呈为协请保留原有乡镇免于划归以维籍隶由》(1940年7月10日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

② 《为反对卢子英阴谋划乡设县恳予鉴核示遵由》(1940年7月28日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00211。

③ 《呈为愿将本镇划入实验区改成县治以应环境需要而利行政推进事》(1940年),重庆市档案馆藏,北碚管理局档案,0081/0004/01038。

④ 根据周开庆编辑的《民国川事纪要》和台北“国史馆”出版的《蒋中正总统档案·事略稿本》中的记载:1935年3月,国民政府褒扬前蒙藏委员会委员长石青阳(四川巴县人,曾参加辛亥革命,任国民党第一届中央执行委员、蒙藏委员会委员长等职,1935年病逝);6月,蒋介石为“剿匪”事宜首次发表告四川民众书,同时对四川各县回乡绅耆讲话。1936年4月,蒋介石召集四川“五老七贤”中的方旭等人谈话,5月,国民政府明令褒扬徐炯。1938年1月,国民政府明令褒恤刘湘,随后为其举行国葬。1939年兼任四川省政之后,蒋介石又发表《告四川省同胞书》,除上述外,国民政府还为张培爵(重庆荣昌人,辛亥革命元勋。1915年4月17日被袁世凯杀害于北京宛平,1934年南京国民政府颁令褒扬,追赠为烈士,1935年国民政府明令国葬)等修墓建祠。蒋与国民政府的这些行动都在于团结四川上层士绅,并力图将其引入行政体系中。参见周开庆《民国川事纪要(1937—1950年)》,第38、80页;周开庆:《民国川事纪要(1911—1936年)》,台北,四川文献研究社1974年版,第577、586、621、623页;高素兰编注:《蒋中正总统档案·事略稿本》(31),台北,“国史馆”2008年版,第547—548页。

⑤ 《蒋兼主席电告川省士绅奋起服务地方自治》,璧山区档案馆藏,璧山实验地方法院档案,12/1/1407。

⑥ 《为电呈本县第二区草街保合两镇及第一区盐井镇划归三峡实验区改建新县范围意见恳予转呈核示由》(1940年6月25日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑦ 《为遵令呈报办理整理县界情形及略图一份仰祈转呈鉴核由》(1940年9月3日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00229。

⑧ 《为三峡实验区划拨本县临江等三乡镇改组为县奉令签具意见请核示由》(1940年7月24日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00311。

⑨ 《璧山县护持县域公民代表会组织简章》(1943年8月),璧山区档案馆藏,璧山实验地方法院档案,12/1/1258。



关备案以昭信守”。^①这种组织的建立是基于维护地方政权利益的需要,而聚集的大批地方士绅,也增强了国家与地方势力利益冲突的表象。

第四,地方自治机关的成立。1941年国民政府公布《县参议会组织暂行条例》,次年3月四川省政府以“发挥民力,适应抗战”,“去年田赋征实之顺利完成,得力于地方士绅之协助”等为由,呈请行政院在四川省内普遍成立各县市临时参议会,以达到“树立民意机关,促进地方自治”的目的,该提议随即得到批准。^②按《县参议会组织暂行条例》规定各县参议员由乡镇民代表会选举^③,但当选者多属地方势力。北碚管理局选举的正副议长为邓少琴和张博和^④,两人与北碚当局关系密切。璧山县则更为明显,参议长陈雪樵为璧山哥老会组织璧汉总社的主干分子,而议员之中伍朝杰为陈雪樵女婿,并兼任县经收处主任^⑤,郑九思则为县农会理事长。江北县的参议员全部为当地政府人员、学校校长等,其中李元钦、李寅谷等人在实验区改县过程中就曾极力反对,江北县临时参议会成立后被选为参议员。^⑥

这些地方势力通过选举而进入行政体系后,他们的利益迅速与地方政权的利益趋向统一,从而增强了他们维护这种利益的决心。就实验区改县事件而言,璧山县临时参议会在澄江公学产问题上多次以“澄江问题现正向层峰依法诉愿中”为由,要求璧山县政府从缓办理^⑦,并要求通过诉讼办法追回北碚管理局强收的公学产租谷。^⑧由于每当有交接训令下发时,璧山县政府就交给县临时参议会复,而临参会则每每回复不能移交,如此往复,澄江镇问题就一直拖延至抗战胜利之后。对于璧山县临时参议会的屡次阻挠移交,卢子英除在给张清源的信函中屡表不满并呈文第三区公署请求指示外别无他法。^⑨

第五,武力抗争。虽然类似澄江争治事件的武力抗争并不经常出现,但这是双方矛盾激化时最直接的对抗。1943年8月,璧山县农会理事长郑九思、经收处主任伍朝杰受派赴澄江办理土地呈报工作,就曾有散布“澄江镇不收回,不惜全县牺牲”,蓄意制造事端的嫌疑。^⑩在璧山县各机关法团的公开信中,亦称澄江镇“割与否尚在核准考虑中”,对于公学产租谷征收“璧人切身厉害,誓死力争”。^⑪因和平解决请愿未能奏效,便出现璧山民团齐集澄江边境,意图包围并武力攻占澄江镇

① 《江巴璧护持县城公民代表联合会简章》(1943年9月),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

② 周开庆:《民国川事纪要(1937—1950年)》,第177页。

③ 《县参议会组织暂行条例》,《巴县参议会第一届第一次大会会议记录》,巴县参议会秘书室1946年编印,第1页。

④ 重庆市北碚区地方志编纂委员会编:《重庆市北碚区志》,科学技术文献出版社1989年版,第82页。其中,邓少琴与卢作孚兄弟关系密切,曾任北温泉公园主任、天府煤矿公司经理、川江航务管理处秘书等职;张博和为北碚兼善中学创始人,亦与卢作孚交往深厚。

⑤ 《据报该县陈雪樵等组织璧汉总社包庇烟毒阻碍政令等情仰查明究办》(1948年10月23日),璧山区档案馆藏,璧山县警察局档案,13/1/129;《重庆卫戍总司令部代电》(1943年9月22日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

⑥ 《参议员简历一览表》,《江北县临时参议会第三次大会记录》,江北县临时参议会1944年编印,第55页。

⑦ 《准交议北碚局派员来县接收澄江镇公学产案决议不能移交复请查照由》(1944年10月11日),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

⑧ 《函请将北碚局历年强收澄江镇公学产租谷依法计造见复由》(1944年10月11日),璧山区档案馆藏,璧山县临时参议会档案,15/3/3。

⑨ 《卢子英致张清源函》(1943年11月27日)、《为璧山县临参会不肯移交澄江镇公学产呈请核示祇遵由》(1943年11月30日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00241。

⑩ 《为函复前赴县属澄江镇办理土地陈报时并无危言耸听情事请查照转详核办由》(1943年8月),璧山区档案馆藏,璧山实验地方法院档案,12/1/1258。

⑪ 《请看卢作孚卢子英攘夺璧山澄江镇之因果真相》(1943年5月),重庆市档案馆藏,重庆市参议会档案,0054/0001/00415。

的情形。在澄江争治事件中,璧山民丁还随处散播“全县国民兵总动员”“收复澄江镇”等内容的标语,显示其武力抗争的决心。^① 乡镇国民兵属地方保安编制,若无县政府命令或者默许,乡镇公所及地方士绅不可能调动,以此来看澄江争治事件就是璧山县政府为保全公学产利益而发动或默许的。

综上所述,四川省政府在处理三峡实验区改县问题中面临两难困境:一方面实验区合法性备受质疑却不敢贸然裁撤,另一方面划乡改县的政策已经通过并派员“勘察施行”,而又不能强制四县实施。从本质上看,造成这种两难困境的核心因素就在于地方政权之间的利益争夺。虽然在整个抗争过程中,地方士绅为代表的在乡地方士绅发声最为激烈,看似是因为国家与地方势力之间的利益不一致而出现的冲突,但实质上却是地方政权之间的暗中较量。若非地方政权的默许和暗中支持,地方士绅绝不可能提出“澄江镇不收回,不惜全县牺牲”的口号,也不可能调动国民兵等地方武装力量试图包围澄江。由此可见,战时国民政府在四川省内的基层行政中地方政权的的配合也是重要的掣肘因素。

四

1935年开始,国民政府中央力量逐步进入四川省,在这个过程中国民政府对四川省的重视程度也日益提高,四川的地位也从大众眼中的“偏僻之地”一跃而成为蒋介石口中的“民族复兴根据地”。^② 持续抗战的现实需要增强了中央力量对四川省加强控制的欲望,但这个过程并不十分顺利。如在川政统一之初改造县级政权的人员训练中,刘湘就要求时任四川省政府秘书长的邓汉祥“绝对不能让受训人员走‘中央’路子,要利用这些人员到基层去防制‘中央’的势力浸入地方”。^③ 1938年1月刘湘去世后,蒋介石虽通过分化瓦解表面上掌控了四川省的上层政局,但事实上,“刘湘逝世后,蒋仍然未能真正掌控川局,蒋和刘的部属及其他川军将领之间又发生了新一轮的争夺川局控制权的博弈”^④,直到1949年刘文辉等人宣布起义,川军将领与国民政府中央的复杂关系才告一段落。

正如上述,川政统一之前,以第二十一军系统为代表的四川军阀直接干预行政,而统一之后,则对四川基层行政产生内在的影响。地方士绅、哥老会等在乡地方势力对四川基层行政的影响同样不可忽视,在改县事件中因地方士绅竭力反对而影响各县政府对划乡的意见,哥老会虽未露出踪迹,但就其在四川地区的组织规模及璧山县参议长陈雪樵等人的身份而言,肯定有其影响。^⑤ 实际上,自川政统一之后,在国家与地方社会的互动中四川省曾爆发多次地方士绅、哥老会影响下的民

^① 《为璧山武装民丁进迫局属澄江镇不听上级机关制止违法要挟妨害治安行将扩大事态报恩迅为有效之制裁以弥祸乱由》(1943年9月15日),重庆市档案馆藏,四川省第三区行政督察专员公署档案,0055/0003/00334。

^② 九一八事变后,国民政府发展西部的战略是一个变化的过程,1935年3月4日蒋介石发表《四川应作为民族复兴之根据地》的演讲,此后蒋介石在多次演讲中提到四川“是民族复兴最好的根据地”。张守广:《大变局:抗战时期的后方企业》,凤凰出版传媒集团2008年版,第96页。

^③ 邓汉祥:《刘湘与蒋介石的钩心斗角》,全国政协文史资料研究委员会编:《蒋介石与各派系军阀争斗内幕》,中国文史出版社2012年版,第109页。

^④ 黄天华:《蒋介石与川政统一》,《四川师范大学学报》2010年第5期,第133页。

^⑤ 四川向为哥老会兴盛之地,俗语有“无地不公口,十人九袍哥”。根据伊莎白(Isabel Crook)和俞锡珏于1940年至1942年在璧山县兴隆场的调查,地方行政人员与哥老会的合流是普遍情形,哥老会在地方上不仅掌握了乡镇保甲的行政权力,而且还开设茶馆、赌坊等扩大经济来源,同时哥老会开设的“堂口”或茶馆通常也是调解地方纠纷的主要地点。伊莎白、俞锡珏著,邵达译:《兴隆场——抗战时期四川农民生活调查(1940—1942)》,中华书局2013年版。



变,其中1938年的新都事件和中江事件中两个县城都被武装民众包围数天^①,就本质来看,这些群体事件爆发的内在原因都是国家与地方社会之间的利益不一致。

在传统集权社会中,国家与地方社会的关系主要表现为国家与士绅的关系。中央政府的基层治理主要靠士绅维持,“但政府又小心翼翼地对他们保持密切的监视”。^②这样的互动关系在近代被逐渐打破,国家权力开始下移,士绅在基层治理中不再占有主导地位。如果说关于民国基层治理的相关问题,学界已经达成这样的认识:“至20世纪40年代后期,晚清以来国家追求的政权下乡目标已基本完成。”^③那么,对于国家掌控较为严密的县级政权是否能够完全贯彻国家意志的分析,则能进一步完善相关认识。

通过对三峡实验区改县个案的分析,虽然国民政府政权下乡的目标已经完成,但是县政府这样的地方政权之间存在的利益博弈也会影响国民政府的基层行政。实施新县制和调整县界都是为了便于行政,四县与实验区为争夺拟划乡镇的资源和赋税,不仅使北碚地区的各项建设、保安事业受到影响,更激化了相邻县级政权之间的矛盾,同时双方博弈的行为本身也加重了各级政权的行政负担。总之,地方政权之间的利益博弈严重影响了各县政府对国家政令的执行,而在地方政权博弈的同时,地方士绅、哥老会等在乡地方势力的加入则将这种影响进一步深化。正是由于这种复杂而多变的多方博弈情形,在战时四川省的基层行政中,国民政府中央控制下的四川省政府面临着多重困境,在某种程度上对县级政权终未能真正做到“如臂使指”。

[作者谢健,南开大学历史学院博士研究生]

(责任编辑:徐志民)

^① 1937年初四川省在新都县设置实验县,办理乡村警察、改革税制等县政改革实验。因改革侵犯地方势力利益,1938年11月川西各县民团和地方势力包围新都县城,要求拘捕县长、取消实验县及农场、撤销乡村警察。同年12月,中江县民众又因县政府抽丁舞弊、强买积谷而分三路包围县城。参见王化云《新都事件始末》,成都市政协文史学习委员会编:《成都文史资料选编·抗日战争卷(下卷)·天府抗战》,四川人民出版社2007年版,第539—544页;周开庆:《民国川事纪要(1937—1950年)》,第59—60页。

^② 萧公权著,张皓、张升译:《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,台北,联经出版事业股份有限公司2014年版,第592页。

^③ 汤水清:《施压与抵制——以“窃线”案件看1940年代后期国家权力与乡村社会的关系》,《近代史研究》2013年第4期,第76页。

