

· 专题研究 ·

从分到合：国民政府的 行政督察专员制度(1932—1936)^{*}

侯桂红

内容提要 1932年,国民政府行政院和豫鄂皖“剿匪”总司令部分别公布了一个“专员条例”,其内容有重要差异。在两个条例的表层差异背后,隐含着理政观念的冲突。在1933年至1935年期间,“剿总条例”影响不断扩大,“行政院条例”则趋于沉寂。由于国民政府内部不同派系权力的消长和不同治理观念的博弈,1936年国民政府行政院公布了《行政督察专员公署组织暂行条例》,同时宣布废止1932年颁布的两个条例,确立了统一的行政督察专员制度,使其成为省与县市之间近于“实级”的一级政府。国民政府行政督察专员制度的实行,具有政治制度演变史上的合理性和复杂性,也显示由当时政治社会环境所决定的具体得失。

关键词 行政督察专员制度 国民政府 “剿匪”总司令部 地方行政制度

作者 侯桂红,北京师范大学历史学院副教授

1932年,汪精卫执掌的国民政府行政院公布《行政督察专员暂行条例》,蒋介石控制的“豫鄂皖三省剿总”公布《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》。通过这两个条例,国民政府建立了省与县之间的行政督察专员制度(本文称这种政治举措为“一制两例”)。1936年,这两个条例被行政院颁行的《行政督察专员公署组织暂行条例》所取代。这种行政督察专员制度,以及对于当时的地方行政、军事、财政运作,对于后来中国共产党在抗战时期、解放战争时期乃至中华人民共和国时期相关制度的建立和运作,都有重大影响。国民政府行政督察专员的“一制两例”、从分到合,虽然仅仅持续4年多,其历史内涵却颇为丰富。

中国自秦代以来的地方行政体制发展,大致经历了从郡、县二级制走向州、郡、县(省、府、县)三级制的过程。每当行政运作因政区幅员大小、机构层次繁简而出现障碍时,多以派出行政督察机构的方式来解决。汉代的刺史、唐代的“道”、宋代的“路”、明代的总督、巡抚,以及明清时期介于省与府(州)之间的“道”,均属于这类机构。一般来说,这种派出性机构最初只构成一个非正式的行政层级(被后人称为“虚级”),但最终往往演变为“实级”。民国初年,袁世凯政府废除了清代的

^{*} 本文为国家社会科学基金一般项目“国家治理体系视野下的中国共产党行政督察专员公署制研究(1937—1949)”(20BDJ016)的阶段性成果。

省一道一府一县的虚四级地方政制,实行省一道一县实三级制。^①由于它削弱了割据军阀的权力,道尹往往被架空,道“并未真正起到行政区划的作用”。^②1924年,主张地方与中央“均权”的孙中山在《建国大纲》中提出中国地方政制应实行“省—县二级制”^③,南京国民政府建立后,遵奉“总理遗教”将其写入1931年6月颁行的《中华民国训政时期约法》。^④

然而,“省—县二级制”在运作中很快就出现了传统性难题,即省级政区辖县数量多,行政不便,也不利于“剿共”的推进。在这种背景下,国民政府推出了行政督察专员制度,于1932年公布了上文提及的两个“条例”。这两个“条例”在一些方面存在重要差异,然而在颁行后的4年时间内却并立而存。

对于这两个“条例”,有学者注意到了它们在专员职权、地位和办事机构等方面存在不同,指出“一制两例”的现象系蒋介石、汪精卫争斗所致。然而,差异的背后究竟蕴含着何种深层意义,它们为何能并立而存,在并存过程中影响力如何消长,以及最终如何走向统一,这些问题迄今尚未受到应有的关注。本文对这些问题做一些探讨,以就教于学界同行。

一、1932年行政督察专员制度两个条例的推出

1932年8月6日,国民政府行政院公布了《行政督察专员暂行条例》(以下称“行政院条例”),豫鄂皖三省“剿匪”总司令部公布了《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》(以下称“剿总条例”),规定在各省设行政督察专员以辅助省政府行政。这两个条例都强调这一制度的“临时”“暂行”性质,规定行政督察专员的任用方式与常设行政主官不同,前者为“遴派”“委派”,后者称“任用”;前者使用的印信为木质长方形关防^⑤,后者使用正方形铜质印信。^⑥然而,这两个“条例”在专员设立的时空范围、派任机关、组织员额、职权和督察方式等方面却完全不同。^⑦

首先,关于行政督察专员设置的时空范围,两个条例的规定明显不同。据“行政院条例”,行政督察专员的设立具有时间方面的临时性和地域方面的特殊性。它规定:“省政府在离省会过远地方,因有特种事件发生(如剿匪、清乡等等),得指定某某等县为特种区域,临时设置督察专员……辅助省政府督察该特种区域地方行政。”其名称也与这些特定县份挂钩,称“某某省某某等县行政督察专员”;行政督察专员“于某项特种事件办理完竣时,即撤废之”。反观“剿总条例”,则没有这种关于时空限制的规定,相反,蒋介石在有关呈文中强调,行政督察专员必须普遍设立,“酌划一省为若干区,各设行政督察专员公署”,“不能谓有匪之区或边远之区可设专员,无匪之区或近省之区则可置而不顾”,因为就“吏治腐败、民生凋敝之亟须整饬”而言,所有的地方都无二致。

① 《画一现行各省地方行政官厅组织令》《画一现行各道地方行政官厅组织令》《画一现行各县地方行政官厅组织令》,《申报》,1913年1月15日,第7、8版。

② 傅林祥、郑宝恒:《中国行政区划通史》(中华民国卷),复旦大学出版社2007年版,第2、36页。

③ 《孙中山建国大纲》,天津《益世报》,1924年11月9日,第7版。

④ 《中央日报》,1931年6月1日,第2张第3版。

⑤ 《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》(1932年8月),《湖北地方政务研究周刊》第1卷第7期,1933年8月15日,第57—58页。《行政院公布行政督察专员暂行条例令》(1932年8月6日),中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,“政治”(1),凤凰出版社1994年版,第101—102页。本文关于这两个条例的引文除特别注明外,均出自此两处,不再赘注。

⑥ 《国民政府颁发印信条例》,《中央日报》,1929年4月17日,第1张第4版。清代常设性“额缺官”使用正方形印信,临时性“差委官”使用长方形关防,民国政府沿用了这一制度。

⑦ 梁禹九:《行政督察专员制度之检讨及改进办法》,《政治评论》第1卷第6期,1947年4月,第2页。

其次,关于行政督察专员的委派机关和地位、待遇,两个条例的规定也明显不同。“行政院条例”规定行政督察专员由省政府在“各县县长中指定一人兼任”;而“剿总条例”则规定,行政督察专员由“剿总”委派,简任待遇。对于“剿总条例”的这一制度设计,蒋介石解释说:“对于行政督察专员必须隆重其体制,予以简任之待遇,授以监督区内各县县长之大权,故其人决不能就区内现任县长择其一提升加委,致与原与同官同职之县长所轻。”两个条例都有行政督察专员与辖区内县长互兼的规定,但究其实却大不一样。“行政院条例”规定以县长兼专员,县长是其本职;“剿总条例”规定专员由“剿总”委派而兼住在地县长,专员是其本职。这种不同在薪俸上得到了体现。国民政府时期的县长属于荐任官,行政督察专员以县长兼任,“仍支县长原俸”,官俸从220元起叙,最高可叙至370元;而由“剿总”自上委派的专员享受简任官待遇,职阶与省政府厅长相同,官俸从400元起叙,最高可叙至520元。^①

两个条例对于行政督察专员制度的设计,更重要的不同在于专员的职权。有人指出,“暂行条例,规定专员权限较小,军事区条例则甚大”。^②

对于行政督察专员职权的总体定位,两个条例一为“督察”,一为“综理”,这具有“纲”的意义。上文述及,按照“行政院条例”的规定,行政督察专员的设置具有临时性和非普遍性,只是在某些“特种事件”发生时“辅助省政府督察该特种区域地方行政”,也就是说,它没有常设行政官员那种直接的行政权,只是对地方行政履行“督察”职能。而“剿总条例”的规定却不同,它规定须在各省划分区域普设、常设“行政督察专员公署”,在“三省剿总”和各省政府的“指挥监督”下“综理辖区内各县市行政及剿匪清乡事宜”。在当时国民政府的制度话语系统中,“综理”一词总是用于对各“实级”政府常设行政机构(或行政主官)职权的整体定位,如省府职权是“综理全省政务”,县府职权是“综理全县政务”。^③因此,规定以行政督察专员“综理辖区内各县市行政”,实际上赋予了它直接行政(而不是在一旁“督察”)的职权。对于“督察”与“综理”之间的差异,当时已经有人指出:“‘行政院的’专员之职责,恰如行政督察专员的督察身份……‘行营的’专员之职责,因为用了‘综理’二字是已冲破了‘督察’的警戒,似觉‘实过其名’。”^④

由于总体定位不同,两个条例对于行政督察专员的人事、军事、财政等各项具体职权的规定也不同。

在“省—县二级制”的基本制度下,县长由省府任用^⑤,对此两个条例均未作改变。不过,在县长考核方面专员仍可发挥某种重要的影响,它可以将督导、巡视辖县行政事务的结果上报,使之成为对于县长的一种考核,并可以开具事由提出奖惩建议。除此之外,“剿总专员”还被赋予更进一步的权力,可以“停止或撤销”县长的“违法或失当”命令,这意味着县长职务的部分终止;它甚至有权在紧急情况下“先行派员代理”县长,也就是取得了对县长的临时任免权。

在军事权方面,“行政院条例”只是规定行政督察专员在因维持治安需要时,可以节制调遣本区域内各县市的警察保卫团;而“剿总条例”则规定,行政督察专员兼任该区的保安司令,“管辖、指挥该区各县之保安队、保卫团、水陆公安警察队及一切武装自卫之民众组织”,此外还可在大军“剿匪”清乡时,统一指挥正规军“就近指拨兵力一部”。行政督察专员兼任保安司令后,全区军民两政

① 《文官俸给暂行条例》(1929年8月16日),《考试院月报》第9期,1930年9月,第19页。

② 师连舫:《行政督察制之研究》,《政治建设》第1卷第4、5期合刊,1939年10月,第32页。

③ 《修正省政府组织法》(1931年3月23日)、《县组织法》(1930年7月7日),中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,安徽教育出版社1994年版,第325、525页。

④ 陈立:《行政督察专员制之检讨》,《现代读物》第3卷第8期,1936年3月,第9页。

⑤ 《县组织法》(1930年7月7日),《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,第525—527页。

统归主持,有似前清之兵备道,事权已统一”。在秦以后的历史中,以督察监察性派出机构兼领军事,一般会导致它们在行政层级体系中由“虚”转“实”,正式成为一级行政,如汉末部州“刺史知军事”、典领郡兵转为州牧,唐代安史之乱后“道”与方镇合一,等等。

在财权方面,由于行政督察专员公署只是上级政府的派出机构,而不是一级行政,因此“没有本身的财政”^①,仅由上级政府拨给经费。但两个条例所规定的经费数额却相差极大。“剿总专员”兼住在地县长和本区保安司令,其公署编制为21—25人,经费“除就兼领所在地县府额定开支外”,还有“省库加拨或另行补助”,总额月支5250元。“行政院专员”由现有某县县长兼任,在“县政府内附设办事处”,“于本督察区域流动设置”,定员仅6人,其办公费由本省开支。“行政院条例”中没有关于行政督察专员办事处经费数额的具体规定,但其数额远少于“剿总专员”是可以肯定的。以最初不执行“剿总条例”的苏、浙、赣、冀四省为例,1933年苏省专署经费分三等:1990元、1750元、1500元^②,浙省专员办事处经费为1068元^③,赣省专署经费为2070元^④,冀省专署经费为1200元^⑤,虽多于县府,但与“剿总专员”相较,大概只相当于后者的1/3至1/2。

综上所述,“行政院条例”对于行政督察专员制度的规定,基本符合它作为省政府监察性派出机构的定位,而“剿总条例”则否。后者在颁行时特别声明它与法定的“省—县二级”地方政制并不相悖,说“专员所管之职务实如一省中之民政分厅,只系横面之扩张而非纵体之层迭”,且“属暂行行政制,然按之省、县自治二级制,固根本不变,即与总理建国大纲之规定,亦依然契合”。^⑥然而当时人已经看到,“剿总条例”所规定的“军事区内的专员制度,有普遍性质,有固定组织,有广大权力”,尽管“理论上”被认为“是民政分厅一类的东西”,但实际情况却并非如此^⑦;更有人直接指出:“剿总专员”制度无论“如何声明非三级制,非府制的恢复,虽然印信是一颗关防,但事实上行政督察专员公署却俨然为地方行政机关,不过非三级制之中级耳”。^⑧

二、一制两例:表层矛盾下的理政观念冲突

行政督察专员是国民政府1932年创行的一个重要行政制度,而其创行方式,竟然是由两个机构同时颁布内容存在重大差异的条例,且允许它们并行4年之久。对于这种“一制两例”的政治现象,谓之“历史奇葩”也不为过。那么,它的历史背景是什么?对此,时人和后来的一些研究者都曾给出过自己的解释。

有学者认为,国民政府内部的权力斗争是“一制两例”的重要背景。“剿总条例”的颁布机关是鄂豫皖三省“剿总”,其“背后是蒋介石担任委员长的国民政府军事委员会,其意在利用该制的推行,力图将以蒋介石为首的军事委员会的权力扩充至更多的省份”;行政院条例的“颁布机关则是以汪精卫为院长的行政院”,其立意除了避免“使该制不能从根本上破坏孙中山关于地方行政制度实行省、县两级制的遗训”外,还在于要“借此约束和限制蒋介石及其军事委员会在各省扩充权力

① 楼正华:《行政督察专员制度之检讨及其在抗战时期之价值》,《闽政与公余非常时期合刊》第29—31期,1938年7月,第23页。

② 马元放:《现行之行政督察制度:对于苏省设置行政督察专员之意见》,《江苏月报》第1卷第2期,1933年12月,第4页。

③ 《浙江省县政督察专员章程》,《浙江教育行政周刊》第3卷第43期,1932年6月25日,第2页。

④ 杨永泰:《各省长专员南昌集会报告建议之总评及应行政改进之管见》,《中央周报》第315期,1934年6月,第16页。

⑤ 《河北两专员公署下月一日同时成立》,《新天津》,1933年10月29日,第1张第2版。

⑥ 《剿匪区内各县区公所组织条例 汉总部令豫鄂皖三省遵行》,《中央日报》,1932年8月30日,第6版。

⑦ 师连舫:《行政督察制之研究》,《政治建设》第1卷第4、5期合刊,1939年10月,第32页。

⑧ 楼正华:《行政督察专员制度之检讨及其在抗战时期之价值》,《闽政与公余非常时期合刊》第29—31期,1938年7月,第22页。

的势头”。^①有学者认为,两个条例是分别为因应不同区域的政治需要而制定。如民国时期的学者梁禹九就说,“行政院条例”适用于非“剿匪”区的“普通省份”,而“剿总条例”是“就普通省份现行制度斟酌损益,补偏救弊”^②;甚至蒋介石本人在创制“剿总条例”时也说,“行政院条例”“创制之精神,系就普通各省情形为因应,对于剿匪省区……似尚未能完全顾到”,因此,必须“专就剿匪省份内”的特别情况另外颁行有关行政督察专员公署的“组织条例”。^③

笔者认为,上述观点都从一定角度反映了历史事实,但忽略了这两个条例表层矛盾之下更为深层的东西。

应该承认,蒋介石创制“剿总条例”模式的行政督察专员制度,背后存在借此扩大自身势力的打算,承载着“斗共”、斗汪、斗地方的“三合一”功用。其在日后的实际推行也可证明这一点,不管是“有匪、无匪、边远、近省”地带^④,中央“剿匪”大军每至一省即在该省推行“剿总条例”,普设专员,由“剿总”或行营委派,高配其编制员额并补贴经费。如1935年1月中央军“追剿”入贵后,蒋即以娄山关战败和堵截红军不力为由,将贵州省主席王家烈撤职,由其义兄吴忠信接替。至5月,贵州设立了11个专员,其人选由蒋介石从“赣皖等省择优调用”^⑤;经行营核准,专署编制为71人,经费4668元。^⑥同年3月,蒋助刘湘稳固对四川的掌控后,将全川划为18个专员区,由“豫皖鄂三省调任”了3名专员^⑦,专署经费定为5250元。^⑧针对这类情况,蒋廷黻曾指出:“中央政府的政治力量正随军事的进展而扩展,剿共事实上等于变相的统一。”^⑨陈公博也曾议论道,蒋对于“剿匪区”的政治经营扩张了自己的势力,挤压了汪精卫控制的行政院的权力:蒋“以剿匪为名,请求中央把剿匪区域都划给行营,无论军事、财政、司法,以及地方行政,一概由行营办理,因此行政院更是花落空庭,草长深院了”,“行政院简直是委员长行营的秘书处,不,秘书处也够不上,是秘书处中一个寻常的文书股罢”。^⑩

然而,如果认为行政督察专员“一制两例”的主要背景在于蒋介石与汪精卫之间的权力争夺,则忽视了更重要的东西。

从时间上看,“剿总条例”和“行政院条例”都起源于1932年蒋介石出任军事委员会委员长和汪精卫出任行政院院长之前。时人都知道,“剿总专员”制“实为党政委员会分会所孕育”^⑪,或说“实是党政委员会分会演进而来的”。^⑫第二次“围剿”期间,陆海空军总司令部南昌行营为收“党政军三方统筹并办之效果”,设立党、政、军三权合一的党政委员会,其下设分会,把中共中央根据地所在的江西省43个县划为9个分会。1931年6月《陆海空军总司令行营党政委员会分会组织条例》规定,党政委员会分会设委员长,“秉承党政委员会之命令,综理本区各县之党务政务”,“兼

① 翁有为等:《行政督察专员区公署制研究》,社会科学文献出版社2012年版,第99页。

② 梁禹九:《行政督察专员制度之检讨及改进办法》,《政治评论》第1卷第6期,1947年4月,第2页。

③ 《国民政府关于批准“剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例”备案的训令》(1932年10月10日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,“政治”(1),第106页。

④ 《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》(1932年8月),《湖北地方政务研究周刊》第1卷第7期,1933年8月15日,第57页。

⑤ 《蒋指示滇省党政 召见各当局垂询并训示四点 黔遵行专员制度》,《西京日报》,1935年5月18日,第2版。

⑥ 《贵州行政督察专员公署办事通则》,《贵州省政府公报》第3期,1935年7月10日,第42—43页。

⑦ 《四川各区专员人选》,《申报》,1935年3月4日,第8版。

⑧ 《四川省志·财政志》,四川人民出版社1996年版,第264页。

⑨ 蒋廷黻:《蒋廷黻回忆录》,中华书局2014年版,第199页。

⑩ 陈公博:《苦笑录》,现代史料编刊社1981年版,第224页。

⑪ 陈之迈:《研究行政督察专员制度报告》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第60页。

⑫ 郑自明:《行政督察专员制在战时的作用》,《国闻周报》第14卷第46期,1937年11月29日,第7页。

领分会所在地之县长”；“各分会长管内各县之保安队及保卫团，概归分会委员长节制指挥”；“各分会经费，以所领县政府之经费充之，如有不足……另行省库加拨，或暂由行营补助”。^①“区分会”这种明显具有集权色彩的制度，被认为“功效颇著”，所以建立行政督察专员制度时“一切均效仿之”，诸如“综理”行政、以专员兼县长、政军一体化、双份经费、普遍设立等做法均作为成功经验被“剿总条例”所沿袭。亲历前后两制并曾任分会委员长的江西万载县县长钟竞成说：“行政督察专员兼保安司令几完全与区分会之职权相同。”^②再看“行政院条例”，它的设计主导者并非行政院长汪精卫，而是内政部部长黄绍竑。黄于中原大战后离桂，受汪延请出任内政部长。内政部设计专员制时，黄借鉴了自己主桂期间推行的“行政督察委员制”。黄主桂期间，考虑以省府直接管辖全省90余县，力有不及，于1927年10月至1929年2月间采用民政厅长栗威的策划，在距离省会较远的桂林、柳江、田南、镇南四地设“行政督察委员”，“监督考察边远地区各县行政”^③，这比蒋在赣创设党政委员会分会制还要早3年多。

究其实，行政督察专员制度创行的最重要背景，乃是国民政府地方政制“省—县二级制”的运作出了问题。清代实行省—府（直隶州）—（州）县三级地方政制，且在省与府之间设置虚级的分巡道；民国后，北京政府改行省—道—县三级制。至国民政府时期，制约地方政制形式的交通、通讯条件并没有根本性的改良，而地方政制仍循“曹锟宪法”实行“省—县二级制”，必然会同历史上的所有二级地方政制一样，面临一级行政所辖二级行政单位数目过多而难于治理的问题。对此蒋介石指出：“我国省区，大都地域辽阔，交通不便，所辖县治，多者逾百，少亦六十以上，遂使省与县之间，上下远隔，秉承督察，两俱难周。以故省政府动有鞭长莫及、呼应不灵之苦。而出任县长者，辄存阳奉阴违、蒙蔽取巧之心。”^④江西省政府主席熊式辉谈到：江西“幅员辽阔”，辖81个县，“除少数县份距省较近外，余皆山泽绵亘，交通不便”，“凡一省令，动须经旬阅月，始克到达，而各县则以距省穹远，耳目难周，对于应办事项，往往出于因循，或涉于苟简”。这一问题在遇有大规模军事行动时尤显突出。熊式辉说：“年来匪氛滋炽，清剿之计，至巨且急，乃为事权所限，待命省府，间因传达濡滞贻误戎机者，亦属不一而足，凡此皆为省县隔阂之所致。盖县远于省，居中失所秉承，则呼应难；省远于县，居中疏于督察，则统率难，阔略相仍，流弊百出。”^⑤

对于这种深层次的地方政制问题，蒋、汪以及其他政治领导人都必须面对，而受到历史局限，他们所采取的对策也只能是中国传统的办法，即在省与县之间设置派出性行政督察机构。事实上，在20世纪20年代中后期至1932年8月“一制两例”的行政督察专员制度出台之前，南方各省已经先后推出了以省政府派出机构督察各县行政的制度，其具体情况是：广东省于1925年7月推出行政委员制；广西省于1927年10月推出行政督察委员制；湖北省于1928年8月推出行政委员制；江西省于1931年6月推出党政委员分会制；安徽省于1932年4月推出首席县长制；江苏省于1932年5月推出行政区监督制；浙江省于1932年5月推出县政督察专员制。可见，以行政督察专员制度打破因遵孙中山遗教而实行的省—县二级制，具有历史的必然性和合理性。至于在“一制”之下出现“两例”，则与蒋、汪及其他政治领导人的政治理念、从政经历有关。

蒋介石在地方政制建设问题上，对于他认为妨碍统一政治、军事运作的制度，全都不吝修改，而不会顾及“总理遗教”和国民政府实行的一些基本法律。他领导的“三省剿总”“南昌行营”，不仅

① 《江西省政府公报》第12期，1931年7月27日，第22—23页。

② 钟竞成：《我对于行政督察专员制度的意见》，《行政研究》第2卷第6期，1937年6月，第628页。

③ 黄绍竑：《黄绍竑回忆录》，东方出版社2010年版，第151页。

④ 《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》，《湖北地方政务研究周刊》第1卷第7期，1933年8月15日，第57—58页。

⑤ 《国民党政府政治制度档案史料选编》下册，第454页。

推出了行政督察专员制度,还在“剿匪”区推出各县“分区设署”(1932年8月)和县政府“裁局设科”(1934年12月)两大措施,实质上改变了国民政府遵孙中山遗教实行的地方自治制度。这一问题已有学者做过充分研究^①,这里不再赘述。蒋主导制定“剿总条例”,虽声称不违背省—县二级地方政制,行政督察专员属于上级机关的“派出机构”,但实际上,他自始即无设立虚级专员之意。他在一个“训令”中说,行政督察专员对于辖区内的所有“行政人员及所属保安、警察、团队”都有“指挥、监督、考核、奖惩或执行必要与紧急之处分”的全权^②,这种专员俨然就是一级行政。

黄绍竑主导设计“行政院条例”,同样也与他个人的从政经历和行政理念有关,而非要帮助汪精卫与蒋介石进行政争。黄绍竑在内政治理方面有自己的原则性理念,他1926年主政广西后,推行了一系列内政建设措施,包括行政督察委员制。黄认为,尽管国民政府地方政制的省—县二级制存在问题,但不应恢复清代的省—道(虚)—府—县“三级半制”和民初北京政府实行的省—道—县三级制。他回忆说,当时“觉得前清的府道及民初的道尹,都是固定的官制,未免呆板了些,既经撤废,自不必再行恢复”,于是建立行政督察委员制度以“为暂时权宜计”。^③1932年5月,他入职内政部后,仍继续强调地方政制应坚持“省—县二级制”,说“临时增设之督察机关,仍以不破坏省、县二级制为原则,亦所以保持总理遗制及中央法令之尊严也”;“各省现行地方行政制度仍须遵照中央法令,不得变更省、县两级制度”。^④

在这种理念的指导下,黄绍竑主导制定《广西各区行政督察委员暂行条例》,从一开始就是要设一种弱权专员,避免使其成为一级正式行政。根据这个条例,附属于督察委员的机构极简,仅秘书1人和由办事员和雇员若干人组成的“办公处”。督察委员的职权也比较简单,没有行政权,只能对“所辖区内一切行政事宜”进行“督促及指导”,以及“随时出巡”,对所辖区域内官吏的政绩进行“考核”“指导”,“将考核情形,列报省政府”;对于所辖区域内各官吏,在认为应付惩戒或奖励时,“咨商”省政府或主管官厅“核办”。^⑤这个条例关于行政督察委员制度的各种规定,包括专员由省府任免、仅在部分区域设置、机构简单、职权限于人事考核、建议奖惩等,均为“行政院条例”所沿用。1934年黄离开内政部,调任浙江省主席,继续以弱权原则来调整浙省的专员制度,“规定各区专员的权限比他省为小,专司县政的督察辅导责任,不使各自为区风气,致与省府权限政令发生冲突”。^⑥

综上所述,探讨行政督察专员制度“一制两例”的问题,要着眼于它们背后行政理念的不同。民国时期著名行政学家施养成认为:“两例”立意不同,“剿总条例”的“动机为军事的”,“行政院条例”的“基础则为行政的”;“前者欲加强专员之权力,以利军事,后者则欲制止专员之发展,以维持现行省、县两级行政制度”。^⑦这是很有见地的。

三、两个条例的不同命运

行政督察专员的两个条例于1932年颁行后,其实行情况究竟如何,学术界迄今尚乏研究,人们

① 参见魏光奇《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年版。

② 《令知设立行政督察专员之意义三要仰即切实遵行仍将奉文日期具报查考由》,《行政汇刊》第1期,1932年11月至1933年6月,第15页。

③ 黄绍竑:《黄绍竑回忆录》,第298页。

④ 《内政部为提议并拟订行政督察专员暂行条例送交国务会议讨论并公布事与行政院往复各文》(1932年6月26日—8月18日),《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,第458页。

⑤ 《中央政治会议广州分会月刊》第2期,1928年1月,第70—71页。

⑥ 黄绍竑:《黄绍竑回忆录》,第151页。

⑦ 施养成:《中国省行政制度》,上海人民出版社2015年版,第109页。

往往只是用“双轨运行”“同道扬镳”等话语做简略概括。^①事实上,两者的命运极为不同,“剿总条例”的影响不断扩大,而“行政院条例”则趋于沉寂。

(一)“剿总条例”影响的扩大

行政督察专员制度建立后,最初有7个省实行,其中鄂、豫、皖3省执行“剿总条例”,浙、苏、赣、冀4省均兼采两种条例而自订规程,专员处于弱势状态。鲁涤平主政的浙江,仅在浙东海防地区、共产党活动区、禁烟与“红丸”制造地带设立6个“特区”^②;顾祝同主政的江苏,专署人员仅8人,专员“职权比较的小,事务也比较的少”^③,“虽然他们也身兼保安分处长的头衔”,但“并无指挥军队之实力……省府各厅下行公文不过多给专员一份,各县上行公文不必经过专员”^④;熊式辉主政的江西省,专员不兼县长和保安司令^⑤;于学忠主政的河北省,仅在滦东西、平东北战区设立了滦榆、蓟密2个专员区。^⑥当时的社会舆论对于专员制度多有质疑反对之声,有人说学界“反对者多于赞成者”,认为专员在省府和总部“两姑之间难为妇”,指责实行专员制度“陡然增加的行政费”。^⑦“剿总条例”中的重要内容有时也被质疑和抵制。如《青岛时报》就说,“剿总条例”中的行政督察专员兼任驻在地县长一项尤其应该“量为变通”^⑧;湖北省主席张群曾以“专员兼县难专责”为由,向蒋介石请求不予实行,但被蒋严词拒绝。^⑨当时各省对于专员制度消极敷衍,专员往往被“视若过去无足重轻之道尹”,遇有“剿匪”、地方财政整理等事务,省政府及其各厅处往往越过专员而与各县之间“径行呈令,以致专员情形隔阂”,“不能尽其督察之权责”。^⑩

面对这种情况,蒋介石采取各种措施扩大和强化“剿总条例”的影响。1933年11月,福建事变发生,蒋介石借机在福建实行行政督察专员制度,在专员任用权这一关键问题上采用“剿总条例”的原则,不由省政府而“由行营遴派”,至次年4月初“大致竣事”。^⑪1935年,中央军借“剿匪”进入贵州、四川,这两个省也开始建立行政督察专员制度,设制均遵照“剿总条例”。此外,1933年5月军事委员会委员长南昌行营成立后,蒋介石依托这一机构和“三省剿总”,插手“剿匪区”各省乃至全国各省的治理,这也是使“剿总条例”影响扩大的重要途径。

第四次“剿共”失败后,蒋介石采取措施加强对各地地方武装“民团”的控制,“三省剿总”于1933年4月修正《剿匪区内各省民团整理条例》,规定行政督察专员有权“监督、管辖或指挥”各县民团,专员因此与省保安处长、各县县长一起构成了民团的三级管理指挥系统。^⑫

① 翁有为等:《行政督察专员区公署制研究》,第105页;陈立:《行政督察专员制之检讨》,《现代读物》第3卷第8期,1936年3月,第8页。

② 《浙省行政督察专员划分六大特区》,天津《大公报》,1932年9月8日,第5版。

③ 马元放:《现行之行政督察制度:对于苏省设置行政督察专员之意见》,《江苏月报》第1卷第2期,1933年12月,第4页;郑亦同:《做了行政督察专员以后的感想》,《江苏月刊》第4卷第4期,1935年10月,第3页。

④ 陈冰伯:《今日之县政》,同文图书印刷公司1933年版,第119页。

⑤ 《蒋介石关于改组江西各区专员公署经过致行政院公函》(1934年8月16日),《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,“政治”(1),第116—117页。

⑥ 《河北两专员公署下月一日同时成立》,《新天津》,1933年10月29日,第1张第2版。

⑦ 维中:《评剿匪区内之行政督察专员制度》,《政治评论》第68号,1933年9月,第592页;鹏九:《论行政督察专员制之得失》,《不忘》第1卷第9期,1933年9月,第39页;马元放:《现行之行政督察制度:对于苏省设置行政督察专员之意见》,《江苏月报》第1卷第2期,1933年12月,第4页。

⑧ 《行政督察员不得兼县长以免障碍而防弊端》,《青岛时报》,1933年3月12日,第3版。

⑨ 《张群电蒋条陈改革政制》,《申报》,1933年10月21日,第11版。

⑩ 《通令豫鄂皖赣省政府为规定各省厅处与行政区及各县关于处理行政事项应遵行之五点通令遵照》(1934年2月19日),《军政旬刊》第13、14期合刊,1934年2月28日,第443页。

⑪ 《闽省分区设置督察专员 专员人选由行营遴派》,《青岛时报》,1934年4月3日,第1张第2版。

⑫ 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》上册,安徽教育出版社1994年版,第451页。

为避免专员被架空,1934年2月19日,南昌行营发布《通令豫鄂皖赣省政府为规定各省厅处与行政区及各县关于处理行政事项应遵行之五点》,特令有五件事不能绕过专员:(1)责成全省各县一体举办重要事件,必须分区督察,限期完成者;(2)责成某行政区所辖各县中之一县专办事件;(3)两个专员区毗邻县份互相联系事件;(4)前三类事件的各县办理情形;(5)各县地方财政收支情况等,必须经由专员督察后上呈。^①

为了落实这一通令,3月18—20日,南昌行营召开十一省(豫、鄂、皖、赣、苏、浙、闽、湘、鲁、陕、川)行政会议。这次会议有600余人参加,主要为各省省政府的厅长和专员。会后,行营秘书长杨永泰的2万余字总结长文——《各省厅长专员南昌集会报告建议之总评及应行改进之管见》被多家大报(《大公报》《新闻报》《益世报》《中央日报》《民报》等)全文刊发。会上,蒋介石听取各方报告后,就“省府政制”“财政”“改良司法”“警察团队”等四个问题“训示刷新政治重要办法九项,作为大会之总决议案”。其中第一个办法即“统一省府政令,以免分歧,同时提高行政督察专员权位,省府行令各县,由专员转”。^②会后至1934年年底,以这一“办法”为指导,南昌行营就上述四个方面的问题对专员制进行了一系列调整。

4月23日,南昌行营制定标准以保证专员经费,并实行经费补助制度。按专员是否兼县和有无直辖保卫团,将专署分为甲、乙、丙三等,编制分别为76人、62人、55人,经费分别为5398元、3658元、3270元,其中的行营补助分别为2000元、1500元、1200元(不久后规定专署成立3个月后经费“改归省府按数拨发具领,总部不再补助”)。^③

在“十一省行政会议”上,与会专员要求获得“对于特别法人犯,如土劣盗匪及贩卖毒品各项案件”的“权宜处置”权,南京行营于6月11日发布命令予以明确,说“现在豫鄂皖赣四省行政督察专员,大半兼任县长,而县长又皆兼任军法官,是事实上与专员负责处理者无异”,“专员之不兼县长者,其驻在地必有兼任军法官之县长,该专员亦有监督审理之权”^④,承认了专员的这种权力。

7月1日,为回应“十一省行政会议”对于专员制“最为显著”缺点的批评,南昌行营颁发《各省行政督察专员职责系统划分办法》,强化专员的人事权、财权,提高其在地方行政系统中的地位。在人事权方面,专员们抱怨“县长之任命,专员既不得与闻,而县长到任又不与专员接洽”,“专员认为得力之县长,省府辄予更换,认为溺职者,省府反加维持,彼此声气不通,督察即无从发生效力”。针对这种问题“划分办法”规定,“凡新任县长应先赴该管专员公署谒专员请训……商洽该县应办事宜,再行到任视事”;省府应以“专员之考核报告”作为奖惩县长的“重要之根据”。在财权方面,专员们反映“各县地方预算决算,以及预备费之动支”,“均非专员所能参预”,认为如果“只赖临时巡视,以为事后纠正,则督察之实效,自亦不彰”。针对这一问题“划分办法”规定:“如专员认为有应分别准驳或修正者,得申具意见,即速陈明省政府,以备主管厅处审核之参考。”公文传递程序关系官员在行政体系中的地位,专员们抱怨“省政府暨各厅处发布各县之重要法令文书,本应经由专员下达”,但多被跳过,使督察“徒托空言”。针对这一问题,“划分办法”强调相关法令文书必须经专员转行,又将前述南昌行营关于“不能绕过专员”的五件事合并为三类,即“含有时间性之重要事件”“含有特别性质之专办事件”与“含有联系性之共同事件”,对这一制度加以重申。^⑤

① 《军政旬刊》第13、14期合刊,1934年2月28日,第443页。

② 《各省行政会议总决议案纪要》,《申报》,1934年3月23日,第9版。

③ 《行营另订江西省各区行政督察专员公署经费预算表甲乙丙三种令发遵照》,《江西省政府公报》第86期,1934年5月20日,第102—109页;《省府核拨专员公署行政费预算书表由省府核转》,《武汉日报》,1935年6月19日,第2张第3版。

④ 《浙江省政府训令秘字第四七七号令》,《浙江省政府公报》第2143期,1934年6月15日,第7页。

⑤ 《安徽省民政公报》第4卷第7期,1934年8月20日,第7—11页。

“十一省行政会议”反映警察团队统系混乱,为解决这一问题,6月召开的“八省保安会议”规定,民团建设要致力于“名称统一”“步骤促进”“训练整齐”“经费统一”,进一步推动民团的国家化。7月22日,南昌行营颁布《各省保安制度改进大纲》,明确规定,在保安团队建制中,专员区相对于省区为独立层级,配备1个保安团(编制54人),下辖3个保安大队(每大队编制18人)和1个机关枪迫击炮中队或1个特务中队。^①1936年,行政院又特订《区保安司令部组织暂行条例》,健全其组织,规定区保安司令部与专署合署办公的员额9人,分开办公的员额30—33人,增加军法官、书记和卫兵。^②

11月27日,借解决“诉愿管辖”问题,南昌行营又公布《省政府合署办公后诉愿管辖程序办法》,明确专员在地方政制中的地位,规定“专员与各厅、处在行政地位上同属一级,各厅、处受理诉愿时,应对于该管专员为事实上之咨询”。^③

1935年后,蒋介石再次采取措施扩大专员的司法权,使之由民事领域延伸至军事领域。6月5日,武汉行营公布《修正惩治土豪劣绅条例》,规定对于“剿匪区内之土豪劣绅”所犯“武断乡曲欺压人民致死”“恃豪怙势蒙蔽官厅”等七种罪行,专员有权审判。^④后又制定《各省行政督察专员及县长兼办军法事务暂行办法》,对于专员的司法审判权做出系统规定。^⑤

概言之,在第五次“围剿”前后,蒋介石通过南昌行营等机构,多次调整和扩大了专员的行政权、财权、人事权、司法权和武装指挥权。

(二)“行政院条例”趋于沉寂

两个条例颁行后不久,“行政院条例”就受到了来自另一方的压力。1932年12月,内政部筹组的第二次全国内政会议召开,蒋介石即提案建议在全国普推“剿总专员”制,浙江省自治筹备委员会的内政部派员许蟠云和云南省民政厅厅长朱旭均提案附和,建议行政院条例向“剿总条例”看齐修改。许案建议增加专员办事处的员额,并固定设置,改称“公署”;专员职位应高于县长,对于“受任之中心工作,当有依法解决之全权”;“赋行政督察专员以指挥军队之权”等。朱案建议专员制度“宜全国普遍延长设置”,“不宜因办理一事而兴,办竣一事而废”;专员“执掌职权宜予提高,不宜于同级之各县县长中择一兼任”等。^⑥这些建议的基本点,是改变“行政院条例”所规定的弱势专员制度,实行“剿总条例”所规定的强势专员制度。这样的观点和建议也存在于学界。^⑦

对于这种建议,内政部没有接受。从内政部附在提案后的处理办法看,它仍然坚持执行专员的弱权和临时设置原则。如朱案后所附处理办法是:“各省就从前府治地方划为若干区,区设行政督察专员,其有属县距离太远或多少过甚者,则移转管辖……迨至训政成功达到宪政时期,再行体察国情,量予裁废,以符建国大纲三级(中央、省、县——引者注)之制。”这一办法的要义,在于同意在各省分区普设专员,但仍规定它属于“训政”时期的临时举措,等“宪政”实现即予裁废。而大会的决议则仍坚持“行政院条例”关于专员不普设的规定。决议说:“各省在剿匪区内,或有其他特殊情形之地方,得设置行政督察专员部分,前奉钧院公布之行政督察专员暂行条例,已有明文规定,无庸

① 《军政旬刊》第28、29期合刊,1934年7月31日,第231—249页。

② 《陕西省政府公报》第2861期,1936年7月6日,第13—15页。

③ 《内政消息》第5号,1934年12月30日,第330页。

④ 《申报》,1935年6月6日,第3版。

⑤ 《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,第489页。

⑥ 《呈行政院:为内政会议拟请修正行政督察专员暂行条例祈鉴核示》(1933年1月14日),《内政公报》第6卷第3期,1933年1月20日,第251—258页。

⑦ 嵇惟怀:《行政督察专员制度与县之关系》,《浙江民政月刊》第5卷第3期,1935年5月,第64—70页。

置议。”^①

在这之后直至1935年,“行政院条例”因无人关注而沉寂。黄绍竑自1933年起任北平军分区参谋团参谋长和北平政务整理委员,来往于冀、察、绥等地,协助军政部部长何应钦处理长城抗战和对日交涉;期间还曾负蒋介石之命前往粤、闽,游说陈济棠出兵“剿共”,以及探查李济深、陈铭枢“闽变”前后的反蒋活动。1934年12月,黄被调任浙省主席。汪精卫则于1932年8月至1933年3月、1935年5月至8月两次“因病”辞去行政院长职务,蒋先后派宋子文、孔祥熙暂代其职。内政部长一职,也脱离汪精卫之手,由蒋的义兄黄郛和陶履谦先后担任,二人均任职不到1年,无暇维护行政院的专员制。

综上所述,关于行政督察专员制度的两个条例颁行后,其命运如云泥之别,“剿总条例”的影响不断扩大,“行政院条例”则趋于沉寂。当时甚至有人认为,“行政院条例”“后来经豫鄂皖三省剿匪总司令部改进”了^②;在有的地方,人们甚至根本不知其存在,如“四川一般只知道行营的行政督察专员制而不知道行政院还有个行政督察专员制”。^③因此可以不夸张地说,“行政院专员制”实际自1932年颁行之日起就影响甚微,虽然就制度设计而言“两例”并存,但若论实际效力,两者大为不同。

四、“两例”归一与“实级”行政

1936年3月,国民政府行政院公布《行政督察专员公署组织暂行条例》,同时宣布废止1932年的《行政督察专员暂行条例》和《剿匪区内各省行政督察专员公署组织条例》;同年10月,对《行政督察专员公署组织暂行条例》进行修正。^④至此,国民政府的行政督察专员制度“两例”归一。这种重要制度变动的实现,与1935年夏天以来国民政府内部不同派系的权力消长有关,也是当时不同治理观念博弈的结果。

行政督察专员制度的“两例”归一启动于1935年夏,其背景是这一年国内政治形势的巨变。1935年,日本策动华北五省(冀、察、鲁、晋、绥)三市(平、津、青岛)脱离中央,推行“自治”,妄图制造第二个“满洲国”。同年10月,中央红军抵达陕北吴起镇,国民政府宣布“剿匪成功”。^⑤在这种形势下,蒋介石将调整“剿匪”策略、加强地方行政建设提上重要议事日程。他说,对于红军,“进剿与清剿之程度,完全不同。进剿之法可应用七分政治、三分军事之原则。而清剿之时,只可用一分军事,而须赖九分政治之力也”。^⑥显然,他试图将加强行政建设作为消灭红军和革命根据地的重要途径。当时有评论说,蒋在1936年表现出比此前更关注行政的趋向。^⑦时任行政院秘书长的翁文灏也说,1936年行政院“对于地方行政之研究与改革,殊为积极,期于短时期内,将县之组织,行政专员之职权,及地方治安等问题,确定充实改进办法,委员长行营对于地方制度改革,颇多新猷”。^⑧

① 《呈行政院:为内政会议拟请修正行政督察专员暂行条例祈鉴核示遵》(1933年1月14日),《内政公报》第6卷第3期,1933年1月20日,第251—258页。

② 曾天毅:《行政督察专员制之检讨》上,《东南日报》,1944年4月26日,第1版。

③ 陈立:《行政督察专员制之检讨》,《现代读物》第3卷第8期,1936年3月,第8页。

④ 《国民党政府政治制度档案史料选编》下册,第491—494页。

⑤ 林纪东:《戡乱建国的大道——三分军事七分政治》上,《智慧》第37期,1947年12月,第3页。

⑥ 天民:《地方高级行政专员会议概况》,《正风》第2卷第8期,1936年6月,第701页。

⑦ 程方:《中国县政概论》,上海书店1989年版,第193页。

⑧ 《翁文灏之谈话 中日外交及地方行政近状》,《申报》,1936年9月25日,第5版。

1935年,国民政府高层出现重要的人事变动,蒋介石的权势得到进一步扩张,这也有利于以“剿总条例”为基础来统一行政督察专员制度的政治运作。该年夏天,行政院、内政部审核浙江、陕西、甘肃等省的行政督察专员公署的“组织章程”,并开始草拟和修改适用于全国的统一规章。就在这期间,汪精卫于1935年底因遇刺而离开行政院,蒋介石当选国民党中央常委会副主席兼行政院院长,行政院改组,“国民党内再无人有力量向他在政府中的首脑地位挑战”。^①至1936年3月,蒋陆续将行政院和内政部的要职更换为信赖之人,如行政院秘书长褚民谊改翁文灏(1935年12月13日),行政院政务次长彭学沛改蒋廷黻(1936年3月27日),内政部部长陶履谦改蒋作宾(1935年12月12日),内政部常务次长许修直改张道藩(1936年2月12日)。蒋控制行政院后,真正“掌握着政府的实权”^②,行政院的各种决议“不是表决的,而是由院长个人决行的”。^③

1936年3月《行政督察专员公署组织暂行条例》公布后,需要征求各省意见以进一步修订。当时湖南的何键、四川的刘湘均公开提出反对意见,而不久后公布的“五五宪草”也没有将专员制度纳入国家政制,这种舆论环境对于蒋介石主导推动的专员制度确立十分不利。在5月中旬行政院召开的十省民政、教育两厅长及专员会议上,就出现质疑意见。然而,出乎意料的是,会议最终对于各项地方政制改革竟“询谋僉同”,出席会议的各省主席、厅长、专员“顾忌多端,词难尽意”,“以笼统含糊了事”。^④专员制度也得到基本肯定,被认为如“运用得宜,确能辅助省府推行政令,督察各县施政实情”。^⑤出现这种情况的一个重要原因,是会议期间长期支持西南实力派叫板中央的国民党元老胡汉民去世,各省政要意识到政治格局将发生有利于蒋的重大变化。9月,两广事变和平解决,广东被置于南京国民政府的直接管辖之下,蒋介石的军事、经济实力得到充实,政治威信也得到提升。陈济棠下野后,“中央命吏纷纷南下而主其政,则凡百规模,多已改弦易辙而更张”,“而其中与地方行政有关者”,就是“行政督察专员制设置”。^⑥10月,粤省裁撤“各区绥靖公署”,改设专员公署,定员10余人,每月经费2000—3000元。^⑦蒋介石在粤桂地区的专员人选问题上十分用心,“颇费踌躇”。这一时期蒋介石对于专员制的重视在他的日记中也得到反映,全面抗战开始前,蒋介石日记中提到专员制度共9次,其中7次是在1936年9月(12、13、18、19、20、24、26日),且都是关于粤桂专员问题。^⑧

随着“剿共”军事的进展,蒋介石的势力扩张到西南、西北地区,对华北地区和东南非“剿匪”区的影响也在加大。在这种情况下,行政督察专员制度的推行进展很快。从1934年底至1935年,又有山东、贵州、四川、浙江、陕西、甘肃、河北七省开始实行这一制度,而其制度设计的摹本大体以“剿总条例”为主。七省之中,贵州、四川明确规定专员制度依据“剿总条例”;陕西、甘肃、浙江三省,虽然没有明确规定其专员制度的制定是依据“剿总条例”还是“行政院条例”,但对于专员制度的两个重点,即专员是否兼辖区保安司令、是否兼驻在地县长,均采用“剿总条例”的规定。对于专员制度的另一个重点——专员对于辖区是直接行使行政权还是仅仅具有监督权,陕西省的规定是专员“综理辖区内各县行政及剿匪清乡事宜”,甘肃省的规定是专员“推行辖区一切行政”,浙江省

① 张皓:《派系斗争与国民党政府运转关系研究》,商务印书馆2018年版,第128页。

② 刘寿林等编:《民国职官年表》,中华书局2006年版,第400、512页。

③ 朱佑慈等译:《何廉回忆录》,中国文史出版社1988年版,第93页。

④ 蒋廷黻:《蒋廷黻回忆录》,中华书局2014年版,第198页。

⑤ 何仲英:《行政督察专员制度的检讨》,《汗血月刊》第9卷第1期,1937年4月,第99—108页。

⑥ 天民:《地方高级行政专员会议概况》,《正风》第2卷第8期,1936年6月,第695页。

⑦ 忍庐:《粤设行政督察专员及其制度之史的研究(未完)》,《常谈月刊》第1卷第7期,1936年12月,第17页。

⑧ 《粤省设置各区行政督察专员全省划分九个行政督察区域 公署组织及专员人已决定》,《申报》,1936年10月8日,第8版。

⑨ 《蒋介石日记》(手稿),美国斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏。

则规定专员“督进辖区各县行政并综理区内一切保安,及壮丁征退训练等事宜”,大致而言,也都采用了“剿总条例”的规定。^①只有山东、河北两省明确规定其有关专员制度的规程是依照“行政院条例”颁行,其中山东仅在“第一区”、河北仅在“滦榆蓟密两区”设立了行政督察专员公署。而对于上述专员制度的三个重点,山东的“规程”仍然是以“剿总条例”为参照,规定专员兼县长和本区民团指挥,“负绥靖地方责任,举凡所辖区内之县政、公安、警察、人民自卫团体,悉归管辖”。^②

随着蒋介石对行政院的掌控和专员制度在各省的推进,内政部于1935年8月中旬开始着手起草统一的行政督察专员“条例”;10月18日草案拟出,经内政、军政两部会同军事委员会开会审查后,22日提交行政院第二三五次会议通过。^③此后,又经内政部、军政(军事委员派员参加)审查修订,最后于1936年3月17日提交行政院第二五四次会议通过。^④同月25日,行政院公布了《行政督察专员公署组织暂行条例》(以下简称“3月条例”),同时宣布废除1932年“三省剿总”和行政院的两个条例,国民政府的行政督察专员制度实现了“两例”归一。

“3月条例”并非如既有研究所认为的,是蒋“统一”了“两例”,或“由两个不同系统合而为一”^⑤,更不能认为它只是“行政院条例”“组织范围、行政职权”的“扩充”。^⑥事实上,“3月条例”完全是“以鄂豫皖三省所实行的行政督察专员制度为蓝本”^⑦,吸取了此前3年有关制度中调整、扩大专员制度的内容,而在重要问题上完全没有采纳“行政院条例”的规定。正因为如此,当时人感觉它与“剿总条例”相较“并无多大变更”^⑧,只是“军事区条例的合法化”和“延长”。^⑨刘湘揶揄道,这是“将行营治令与中央法令,熔铸为一整个系统”。^⑩

从表面看,“3月条例”通过一些行政词语(如“简派”“关防”“辅助机关”等)仍将专员标识为“虚级”官员,但它规定设置各省行政督察专员的宗旨在于“整顿吏治、绥靖地方、增进行政效率”,其职权是“承省政府之命,推行法令并监督、指导暨统筹辖区内各县市行政”^⑪,这与1932年“行政院条例”的相关规定相较有了根本性变化。刘湘就特别指出这一点,他说:1932年的“行政院条例”指设置专员是为了“彻底剿匪清乡”,而“3月条例”则说是为了“整顿吏治、绥靖地方、增进行政效率”,“三项平列”,这是一种“根本变更”;前者规定专员系“简任待遇”,后者则规定“由行政院就法定简任职公务员资格者,呈请简派”,这表明专员的“地位业已提高”;前者“有(专员)受政府指挥监督之规定”,后者则规定专员“承省府之命,推行法令,并监督指导、统筹辖区内各县市行政”,兼有行政和监督职能。^⑫也有人评论说,“3月条例”实际上将专员公署变成了一种普设、常设的机构,“不特过去剿匪省份的专员制,未尝以赤匪肃清而取消,且已推及于非剿匪区省份,有确立为普遍而永久的地方行政制度之倾向”,这“实为今年中国地方行政制度之一大变革”。^⑬

① 《行政院会议事录》,第二二一、二二三、二二五次会议,1935年7月16日、7月30日、8月13日,“抗日战争与近代中日关系文献数据平台”。

② 《鲁省将设行政专员 先成立第一区,俟后再事推行》,《西北日报》,1935年1月9日,第2版。

③ 《行政院会议记:十月廿二日行政院开第二三五次会议》,《外部周刊》第86期,1935年11月4日,第31—32页。

④ 《行政院会议事录》,第二五四次会议,1936年3月17日,“抗日战争与近代中日关系文献数据平台”。

⑤ 翁有为等:《行政督察专员区公署制研究》,第105页;傅林祥、郑宝恒:《中国行政区划通史》(中华民国卷),第118页。

⑥ 《浙民政厅计划恢复行政督察专员制度 拟具办法提经民政会议通过》,《杭州新报》,1941年2月18日,第2版。

⑦ 钟竟成:《我对于行政督察专员制度的意见》,《行政研究》第2卷第6期,1937年6月,第629页。

⑧ 高经:《地方行政改革中之行政督察专员制度》,《东方杂志》第33卷第19期,1936年10月,第43页。

⑨ 师连舫:《行政督察制之研究》,《政治建设》第1卷第4、5期合刊,1939年10月,第33页。

⑩ 《川省主席刘湘条陈改革行政制度意见》,《中央日报》,1936年5月6日,第2张第2版。

⑪ 《行政院会议事录》,第二五四次会议,1936年3月17日,“抗日战争与近代中日关系文献数据平台”。

⑫ 《川省主席刘湘条陈改革行政制度意见(续)》,《中央日报》,1936年5月7日,第2张第2版。

⑬ 高经:《地方行政改革中之行政督察专员制度》,《东方杂志》第33卷第19期,1936年10月,第41页。

“3月条例”公布后,需要征求政界和社会的意见以进一步修订,当时反对者大有人在。如湖南省政府主席何键就明确反对实行专员制度^①,说为了“剿灭”中共红六军团在湘赣边区留下的独立团和游击队,他裁撤专员区代之以“清剿区”,已于3月撤销两个专员区,准备6月底“全裁”。^②刘湘也直接表示反对。他说:行政督察专员“专管本区县政,对省府近于独立,而非辅助省府”,这使得地方行政机关变为省政府、督察专员公署、县政府和区署四级,既违背孙中山所主张的二级制和中央与地方均权主义,也不符合四川的“惯俗”。^③5月,行政院召开十省民政、教育两厅长及专员会议,讨论各种地方行政问题,16个议题中有6个与专员制有关。会议期间有人发表报刊文章对专员制度提出强烈质疑,说专员制是一种“临时过渡性质”的制度,在“现行之行政系统”和“五五宪草”中“均无是物”,“故其能否永久设置,及是否改变名称,尚在不可知之数”。^④这次会议结束后,行政院派院参事张锐和秘书吴景超赴川湘鄂赣视察,聘请清华大学教授陈之迈对专员制度进行研究,事后出具的两份报告对于“3月条例”规定的制度实际上都有批评。张锐的报告强调专员公署“本为省政府的派出所”,建议“近省会各县,省府可以直接监督,不必设专员,以免徒增公文转折”。^⑤陈之迈的报告也不支持“3月条例”关于专员制常设、普设、实化的取向。报告说,专员制度的性质事实已经发生了根本性变化,“早已脱离其往日之临时性质而寝成一种永垂久远之制度”,“已早非以办理特种事务为其主要之目的”,建议限制这种制度的膨胀,专员不兼保安司令,“专员公署员额毋须特多”,“经费毋须特别庞大”,“绝对不构成三级制之地方政制”。^⑥但是这些质疑和反对的声音未能阻止专员制度的实化。

经过半年多的征求意见和修订酝酿,1936年10月15日,行政院颁布有关行政督察专员制度的4个文件,即修正的《行政督察专员公署组织暂行条例》(以下简称“10月条例”)、《行政院审查行政督察专员人选暂行办法》《行政督察专员办事成绩考核暂行办法》和《行政督察专员资格审查委员会规则》。20日,内政部奉行政院令颁布《行政督察专员公署办事通则》;24日,行政院颁布《修正区保安司令部组织暂行条例》。这些条例、规则使“3月条例”得以确立和细化。

“10月条例”规定,行政督察专员公署“为省政府辅助机关”;行政督察专员“由行政院院长或内政部部长提出,呈请国民政府简派”;“除有特殊情形者外,应兼任该区保安司令,对于辖区内各县市之保安团队、水陆警察及一切武装自卫之民众组织,有监督之权”。它虽然重复“3月条例”中关于专员职权的原则性规定,但进行了细化,而这种细化使得专署“几成为省县间之一级政府”。^⑦根据“10月条例”规定,行政督察专员“承省政府之命,推行法令,并监督指导暨统筹辖区内各市县行政”,具有如下职权:

1. 审核、统筹辖区内各县市的行政计划或中心工作;
2. 审核辖区内各县市地方预算、决算;
3. 审核辖区内各县市制定的单行法规;

① 《省府呈覆蒋、赞成省长制、不主张设行政督察专员》,《申报》,1936年4月11日,第7版。

② 《湘省裁撤永保行政专员》,《申报》,1936年3月18日,第6版;《湘西行政专员将裁撤》,《申报》,1936年3月20日,第7版。

③ 《川省主席刘湘条陈改革行政制度意见》,《中央日报》,1936年5月6、7、8日,第2张第2版。

④ 藐:《行政专员之存废及其权限》,《时代报》,1936年5月11日,第1版。

⑤ 张锐:《新政的透视和展望》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第17—18页。

⑥ 陈之迈:《研究行政督察专员制度报告》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第84—87页。

⑦ 钱端升等:《民国政制史》下,上海人民出版社2011年版,第495页。

4. 巡视、指导辖区内各县市的地方行政和地方自治;
5. 考核辖区内各县市行政人员的工作成绩;
6. 对辖区内各县市行政人员实行奖惩;
7. 召集区行政会议;
8. 处理辖区内各县市间的争议;
9. 办理省政府交办事项。

专署机构也得到充实,员额由“3月条例”规定的17人加若干雇员,改为分甲、乙、丙三等,员额分别为41人、34人、25人^①;与专署合署办公的区保安司令部员额也由此前的9人扩为27—30人^②,两机构合计达52—71人;专署经费也有较大幅度增加。

至此,国民政府统一的行政督察专员制度完全确立,具有广泛监督、监察权力和行政权力的行政督察专员公署在多数省份普遍设立,成为省与县市之间近于“实级”的一级政府。

结语

国民政府实行的行政督察专员制度,有两点值得从理论的角度予以关注:一是政治制度演变史上的合理性;二是在具体政治社会环境中运作的复杂性。

前文述及,在中国历史上,地方政制曾多次在“二级制”与“三级制”之间反复,而这具有历史必然性。在当时比较落后的交通、通讯条件和社会环境下,实行“三级制”会遇到中间隔阻、政令不畅的问题;实行“二级制”则会遇到所谓上级行政“呼应不灵,鞭长莫及”的问题,历代统治者经常陷于这种矛盾之中,不得不在有施政需要对地方政制进行调整。清代实行省—道(虚级)—府(直隶州)—(州)县的“三级半”地方政制,民国后改行省—道—县“三级制”,1923年曹锟政府颁布的《中华民国宪法》又改行“省—县二级制”,这一制度为南京国民政府所延续。然而,由于国民政府时期的交通、通讯条件和社会环境较之清代并没有根本性的改良,所以“二级制”的实行必然会重蹈历史上一级行政所辖二级行政单位数目过多而难于治理的困境。正是在这种历史背景下,国民政府于1932年推出“一制两例”的行政督察专员制度,并在1936年实现了“两例”归一。

任何一种政治制度都在一定的社会政治环境中运行,国民政府的行政督察专员制度也是如此。国民政府时期的社会环境呈一种矛盾的复杂性:一方面,政治、经济、社会、思想领域不断萌生各种现代性因素;另一方面,整个中国又处在传统社会持续崩溃而新社会尚未形成的过程中。在这样的社会环境中,行政督察专员制度的实行对当时的行政运作产生了双重影响。曾有人评价这一制度在甘肃实行的积极效果:“有专员到处督察,则县长之黜陟惩奖,不仅凭虚伪之舆论,并采专员之考核,贤能既得安于其位,不肖者亦不能始终售其欺人之技。”^③湖北武昌的一位县长则称:试行专员制度5年,“因专员兼区保安司令,对于团队管理确已较前进步”。^④在抗战时期,行政督察专员制度也“对于政令推行,收效甚宏”。^⑤这一时期,各战区省府沦陷,省区地域往往被分隔,“交通的阻

① 《行政督察专员公署办事通则》,《内政公报》第9卷第10期,1936年10月,第21—23页。

② 《修正区保安司令部组织暂行条例》,《浙江省政府公报》第2784期,1936年11月5日,第8—11页。

③ 不鸾:《甘肃是否需要设置行政督察专员》,《海泽》第2期,1934年1月,第2页。

④ 杨适生:《专员制度之研究》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第187页。

⑤ 梁禹九:《行政督察专员制度之检讨及改进办法》,《政治评论》第1卷第6期,1947年4月,第5页。

碍,特种勤务工作的繁重”,使得“行政督察专员的地位更形重要”^①,“例如修建公路飞机场,及征兵征实整理财政等重要工作,得专署之力甚多”。^②另一方面,国民党集团的腐败也往往导致行政督察专员制度不能良性运作。前文提及,当时这一制度经常成为蒋介石与地方实力派之间权力争夺的工具。就是在各省,许多地方也都“将专员当作酬庸的工具”^③,用以安排“一批中级官吏”。^④这种“位置私人”又往往具有地域排外性质。当时各省专员多为本地籍,据1937年2月军政部统计,在14个省中,专员本地籍所占比例超过50%的有8个省。此外,当时行政往往为军事所主导,以专员为“酬庸工具”,导致“多数专员,概属军人”。军政部的统计显示,在14个省中,其专员毕业于军事、警政类学校超过50%的有10个省。^⑤时人指出,行政非军人所长,专员兼县长“已感焦头烂额,察吏更非其力所及”,以至专员常“对本身职务感受苦痛”,说“想不到做专员比当师长还难”。^⑥还有人指出,酬庸来的专员“既于县政无认识、无经验,自然对于督察工作不知从何做起,有时甚至自恃自恣,曲法扰民,反给各县县长以不良的启示”。^⑦

可以说,国民政府的行政督察专员制度就其“法”而言具有历史合理性,就其“行”而言得失参半。借用中国传统政治的语言说,它在运作中出现的弊病不是“法弊”,而是“时弊”。

(责任编辑:胡永恒)

① 周煥:《论行政督察专员制度之调整》,《血路》第39期,1938年11月,第90页。

② 梁禹九:《行政督察专员制度之检讨及改进办法》,《政治评论》第1卷第6期,1947年4月,第5页。

③ 《内政部民政司汪科长视察湘粤闽桂等省报告》(1943年10月8日),中国第二历史档案馆藏,内政部档案,十二(6)-19625。

④ 《急应废止的行政督察专员制度》,《大同日报》,1946年12月15日,第1版。

⑤ 杨适生:《专员制度之研究》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第189页;军政部军务司:《为函请将各省行政督察专员兼区保安司令及副司令之姓名等列表过司以资参考由》(1937年2月26日),中国第二历史档案馆藏,内政部档案,一二(2)-1460。

⑥ 杨适生:《专员制度之研究》,《行政研究》创刊号,1936年10月,第189页。

⑦ 汪振国:《内政部民政司汪科长视察湘粤闽桂等省报告》(1943年10月8日),中国第二历史档案馆藏,内政部档案,十二(6)-19625。

Modern Chinese History Studies

No. 3, 2023

Jian Bozan and the Preliminary Establishment of the Chinese Marxist Historiography

..... *Li Changyin* (4)

Personal Friendship, Public Opinion and Politics: Reexamining Liu Shipai's Personal Relationship with Zhang Taiyan

..... *Zhang Zhongmin* (20)

Based on some newly discovered materials, this article revisits the interactions between Liu Shipai and Zhang Taiyan through media under the context of the political history of the early Republican era. By tracing the changes in their friendship, which was influenced by political factors, this article reveals the differences in personality and behavioral style of Liu and Zhang. As demonstrated by this article, both Liu and Zhang attached great importance to the role of media and were good at expressing their opinions and cultivating their personal images through media. It can be said that Liu Shipai was competitive and suspicious while Zhang Taiyan cherished talents and was unconventional. Their personal friendship, based on their similar standpoints on certain academic questions, inevitably became something that entertained readers through newspapers and periodicals. On the other hand, however, this kind of friendship was strained by changes in China's political situation at the time.

From an Undercurrent to a Torrent: Left-wing Ideologies and Movements in Beiping in the 1930s

..... *Wang Jianwei* (33)

On the System of Administrative Supervision Commissioner in the Nanjing Nationalist Government between 1932 and 1936

..... *Hou Guihong* (51)

Divergent Understandings on the Scorched Earth Resistance Strategy among Top Kuomintang Elites in the Early Stages of the War of Resistance Against Japan: A Case Study on Zhu Jiahua

..... *Zhou Donghua* (67)

After the outbreak of the All-out War of Resistance Against Japan, there were significant differences among the Kuomintang top elites on whether to adopt and how to implement the scorched earth resistance strategy on the front lines. Zhu Jiahua first proposed the strategy of scorched earth resistance strategy during late November and early December of 1937 when he was transferred from Zhejiang as the governor. In his farewell speech, he advocated pursuing a scorched earth resistance strategy with the precondition of protecting the people and their properties. Zhu insisted that the strategy he proposed was consistent with the idea of Chiang Kai-shek, but political forces represented by the Guangxi Faction misunderstood and distorted Zhu's proposal by advocating a scorched earth resistance strategy featured with purposeful self-inflicted destruction. Before the Zhejiang Provincial Government retreated from Hangzhou, Zhu did what he could to preserve Hangzhou city. On his way to assume a new post in Hubei via Zhejiang, Jiangxi, and Hunan, Zhu explained his views on scorched earth resistance in great length, which was not well received by his audience. Only a few Kuomintang high-ranking officials like Wang Jingwei echoed his opinion. The contrast between the devastated Changsha and the intact Hangzhou could not be more marked after the "Great Fire of Changsha" in 1938. Top Kuomintang elites including Chiang Kai-shek and Chen Cheng started to rethink the scorched earth resistance strategy. The intellectual and media circles also advocate caution in adopting the "Moscow formula." Since then, both the discussions and implementation of the scorched earth resistance strategy in China became more rational and cautious. Such a change attested to Zhu Jiahua's sound understanding and practice of the scorched earth resistance strategy.

Modern Chinese Economy: Development Models, Periodization and Measurement

..... *Du Xuncheng* (85)

The basic development model of modern Chinese economy emerged after Western powers forced the Qing government