

# 1928：分县自治

国民党在 1928 年“北伐”成功，在形式上重新完成了国家的统一，标志着“军政”阶段的结束。定都南京之后，国民政府立即进入“训政”模式，在全国范围内展开了一场规模宏大的地方自治运动，以兑现其“全民民主”的承诺。

## 国民政府的地方自治

“地方自治”在近代中国，是一种极为普及的政治思潮，无论是晚清的立宪派还是革命党；也无论是民初的进步党还是国民党，都对“地方自治”怀有浓厚的兴趣。改良派巨擘梁启超说：“以地方自治为立国之本，可谓深通政术之大原，最切中国当今之急务”；革命党领袖孙中山则谓：“地方自治者，国之础石也，础不坚，则国不固。”

按孙中山的设想，国民党“革命”的最终目的，是实现全民民主；其路径，是军政→训政→宪政；而训政时期“唯一之要政”，就是“地方自治”，其操作模式，即以县为基本单位“分县自治”——按孙氏《建国方略》的描述，训政的概念是：“军政府授地方自治权于人民，而自总揽国事之时代”，期间，“地方自治权归之其地之人民，地方议会议员及地方官皆由人民选举。”

长期以来，大陆史学界流行一种很奇怪的论调，将国民党的“地方自治”区分为“孙中山的地方自治”和“蒋介石的地方自治”；高度赞扬前者，竭力贬低后者。在笔者看来，这种区别根本不存在，通观 1928 年国民政府所启动的“分县自治”的种种具体政策，完全以孙中山的《建国大纲》和《地方自治开始实行法》为指导思想。承认这一点，是客观评价国民党地方自治的前提。

## 孙中山：地方自治以县为单位，要“民治”不要“官治”

1918 年 7 月，老同盟会会员李宗黄赴日之前，前往上海拜访孙中山，求教道：“政治的范围非常广泛，考察之时应从何着眼呢？”孙中山建议他仔细考察一下日本的“地方自治”状况：

“政治的基础在于地方自治。日本的市、町、村组织都很健全。日本之强，非强于其坚甲利兵，乃强于其地方组织之健全。要看，最好看看他们的地方自治。不过他们这种地方自治，官治气息很重，是不合乎吾党民权主义、全民政治的要求，但他们的某种精神和方法在训政时期却很可参考，所以仍然很有考察的价值。”

1923 年，孙中山撰文反思之前的失败，将没有搞“地方自治”视作最主要的原因。孙氏说：

“军政时期及训政时期，所最先著重者，在以县为自治单位，盖必如是，然后民权有

所托始，主权在民之规定，使不至成为空文也。今于此忽之，其流弊遂不可胜言。第一，以县为自治单位，所以移官治于民治也。今既不行，则中央及省仍保其官治状态，专制旧习，何由打破？第二，事之最切于人民者，莫如一县以内之事，县自治尚未经训练，对于中央及省，何怪其茫昧不知津涯。第三，人口清查，户籍厘定，皆县自治最先之务。此事既办，然后可以言选举。今先后颠倒，则所谓选举，适为劣绅，土豪之求官捷径，无怪选举舞弊，所在皆是。第四，人民有县自治以为凭藉，则进而参与国事，可以绰绰然有余裕，与分子构成团体之学理，乃不相违。苟不如是，则人民失其参与国事之根据，无怪国事操纵于武人及官僚之手。以上四者，情势显然。临时约法，既知规定人民权利义务，而于地方制度，付之阙如，徒沾沾于国家机关，此所谓合九州之铁铸成大错者也。”

在孙中山的设计里，“地方自治”的实质内容有二：1、以县为单位——这和民国初年大批地方军阀热衷于“联省自治”很不同。在孙中山看来，搞“省自治”，一则极可能变成搞“省割据”，最终威胁到国家的统一；二则“省自治”很难落实到地层民众当中去；“县自治”则不然，不但与底层民众更贴近，而且可以起到架空“省割据”的效果。2、要“民治”不要“官治”——“地方自治”的终极目的，是实现主权在民。按《国民政府建国大纲》的规定，“一完全自治之县，其国民有直接选举官员之权，有直接罢免官员之权，有直接创制法律之权，有直接复决法律之权”，选举、创制、复决与罢免这四大“直接民权”，实质上是全方位地监督官权，这必然要求自治摆脱由政府主导的常规模式，变“官治”为“民治”。

如何去搞“地方自治”，孙中山在《国民政府建国大纲》中也有详细描述：

“在训政时期，政府当派曾经训练考试合格之员，到各县协助人民筹备自治。其程度以全县人口调查清楚，全县土地测量完竣，全县警卫办理妥善，四境纵横之道路修筑成功，而其人民曾受四权使用之训练而完毕其国民之义务，誓行革命之主义者，得选举县官以执行一县之政事，得选举议员以议立一县之法律，始成为一完全自治之县。”

## 国民党在大陆搞地方自治二十年，结果完败

1928年9月，国民政府颁布《县组织法》，正式启动“县自治”。次年，国民党召开第三次全国代表大会，会议确认以地方自治作为政治建设的基础，并规定训政期限为6年，地方自治完成期限为1934年。稍后，一系列与“县自治”有关的法规相继出台。

如此前诸多专题所述（转型中国 1924-1927），国民党不是一个资产阶级政党，而是一个带有浓烈的社会主义色彩，以代表全民利益为政治口号的政党。所以，虽然已经与共产党分道扬镳，但国民党在1928年及其之后所出台的一系列有关“县自治”的法规条文，都一律带有浓重的社会主义气息，甚至与中共的同类政策高度相似，譬如对“公民权”的限制，国民党三大规定：

“中华民国人民必须服从拥护中国国民党、誓行三民主义，接受四权使用之训练，努力地方自治之完成，始得享受中华民国国民之权利。”

也就是说，民众必须宣誓拥护国民党和三民主义，才有资格成为中华民国的公民。地方政府颁发的自治法规，则更详细地规定了宣誓典礼和誓词内容。最值得注意的是，自制法规里明文剥夺了“土豪劣绅”和“有反革命行为”之人的公民权。

但这种“党国”体制并没有能够保证其“县自治”取得好的效果。梁漱溟在1931年猛烈抨击国民政府的“县自治”毫无成效：

“从十七年起，地方自治运动又起，有好些省设立自治筹备处。湖南就是这样，曾设立自治人员训练所，大规模地训练人才，举曾任湖南省长的曾继吾先生为自治筹备处长，从十七年至十八九年，约数年之久。又江苏江宁县亦进行地方自治，设立村治育才馆；浙江则设立地方自治专修学校。凡此皆是从民国十七年开办，不过有的从省来作，有的从县来作。从县来作的除江宁县外，还有孙中山先生的家乡—中山县亦办地方自治，定为全国模范县，有大批的款项，派好多党国伟人筹备办理。到了今日，无论从县作的，从省作的，所有地方自治统统失败，所有地方自治机关统统取消了！只听见取消，没听见有人反对取消；取消之后亦无人可惜。……现在统起来说，过去经验告诉我们，地方自治经多次提倡统统失败！他所办的事情，只不过筹经费，定章程，立机关，振人员，人员虚掷经费即完了！”

梁漱溟的批评，得到了国民党内部声音的呼应——陈立夫在1933年3月的国民党四届三中全会上说：“吾国连年天灾人祸，民不聊生，而人民之不识字者占百分之七八十左右，于此而设立机关，空谈自治，是无异南辕北辙，背道而驰，结果自治之组织愈大，豪强之把持愈加，自治之耗费愈多，人民之负担愈重，名为自治，实乃自乱。”该年5月份，陈公博也说：“现距中央规定完成县自治之期限已近，而各县筹备地方自治圆无法定组织，各自为政，多假托于地方官吏豪绅之手，支离破碎，名实俱无。”

陈立夫和陈公博的批评，如实地指出了国民党实施“县自治”的结果：它没有如孙中山所希望的那样，使民众拥有直接选举官员、直接罢免官员、直接创制法律、直接复决法律的权利，相反，地方政权落入了官吏豪绅之手。

按预计的进度，“县自治”应该在1934年完成，然后训政结束，进入宪政阶段。但据1935年11月国民党第五次全国代表大会总结道：“回顾过去成绩，全国1900县中，在训政将告结束之际，欲求一达到建国大纲之自治程度，能成一完全自治之县者，犹杳不可得，更逞言完成整个地方自治工作。”至此，“县自治”虽未终止，但实际上已经宣告完败。

## 完败的根源：“根本说不上自治而强要举办自治”

当时之人，对“县自治”何以完败，有过许多解释。陈立夫的说法是“吾国连年天灾人祸，民不聊生，而人民之不识字者占百分之七八十左右”；国民党内部部的第二次全国内政会议报告书也说：“吾国以农立国，全国人口百分之八十以上，以农为业，而农民全散处于乡村，故自治之基础在乡村。近年以来，因受天灾人祸之影响，不独边远地方以及匪区灾区农村濒于破产，人民救死不遑，即号称东南富庶之区，秩序未经破坏，亦且岌岌有不可终日之势，生活不能安定，对于自治事业，自难感觉兴趣。”国民党人赵如珩说得最直接：“因为目前中国各个地方人民的衣食都在朝夕的起着恐慌，求生求活的物质欲望尚不能如愿以达，那能还有时间和心思去求非物质的欲望—地方自治？”

最切中利害的，则是梁漱溟：

“所谓土豪劣绅即指乡间一般人之愚懦受欺，一二人之威福自恣的事实；却非某个人

的品行问题。破获烟赌而罚款，军警机关行之，其祸犹小；自治机关行之，为害实大。禁烟禁赌，诚然最宜由地方自治来作这功夫；但假使自治区公所亦能破获烟赌，随意罚款，那便是形成土豪劣绅的绝好机缘了。乡民愚昧懦弱，自是社会经济问题、文化问题；从根本上讲，非经济进展，文化增高，无法免除土豪劣绅的事实。但若本着数千年无为而治的精神，让他们度其散漫和平的生活，却亦不见得有几多土豪劣绅。所怕得是根本说不上自治而强要举办自治，那就没有土豪劣绅的地方，亦要造出土豪劣绅来。我们试想想看：第一、本自容易受欺压的乡民；第二、将他们划归一个区域、而安上一个与地方官府相衔接的机关；第三、此机关时时向他们发号施令，督迫他们如此如彼；第四、此机关可以强制的向他们加捐要钱；第五、此机关可以检举他们某项罪名(例如烟赌)而处罚他们；第六、此机关或且拥有武力——一保卫团。这简直是替土豪劣绅造机会，让他正式取得法律上地位，老百姓更没法说话罢了。不独给他以法律上地位而已；并给他开出许多可假借的名色题目来，又且资他以实力。'(《乡村建设理论》)

在梁漱溟看来，“县自治”之所以最终变成土豪劣绅狂欢的舞台，并不是这些土豪劣绅“某人的品行问题”，而是现实使然。这现实就是：“根本说不上自治而强要举办自治”，即目下的中国，根本不具备去举办自治的条件；具体而言，这条件就是“经济进展，文化增高”。

梁氏的这一看法触及到了问题的核心：当民众生活困顿朝不保夕时，他们是没有兴趣和精力去追求什么直接选举官员、直接罢免官员、直接创制法律、直接复决法律的权利的。如此，不能从民众内部生发出主动的“自治”需求，单纯依靠政府的强制推销，结果必然有违初衷，“民治”最终难免搞成“官治”，正如赵如珩所说：

“今后实施地方自治，依我研究的结果，现行的自治法规中最急需补救的就是由地方官治而进于地方自治的一个过渡办法。这一个过渡办法，乃是由地方官治而进于地方自治的一座桥梁。”

1935年的国民党第五次全国代表大会也说：“必须将官办自治改为民办自治；将土劣自治改为革命自治，而后真正地方自治，始有彻底实现之可能。”但如何去改？桥梁何在？整个大陆时期，国民党人没有找到，最终不得不启动旧时代的保甲制。这或许在某种程度上证明了梁漱溟的意见：目下中国的现实，只能行旧时代的保甲制，而做新时代的“县自治”的预备工作（梁氏毕生致力于此），却还绝不能直接行新时代的“县自治”。

## 结语：

毫无疑问，国民党人在1928年启动地方自治时，其态度是相当真诚的；同样毫无疑问，这场全国范围内的地方自治运动，没有将民众推向民主的前台，而仅仅成就了一批土豪劣绅们对基层政权的把控。这种理想与现实的矛盾，其实也恰恰是国民党精神分裂式的社会主义性质——在意识形态和政策层面企图代表全民利益，现实里却无力阻止大批的土豪劣绅进入中下层政权——的一个缩影。

究而言之，国民党在大陆时代的“地方自治”，仅仅只是一种“包办民主”——在底层民众没有内生出“自治诉求”时，由政府单方面主导的自治运动，既难以获得底层民众的呼应，更得不到底层民众的监督；最终，这些自治机构无一例外会蜕变成权力机构，从启蒙民

众转向压迫民众——台湾时代国民党的地方自治的结果，之所以与大陆时代大相径庭，其原因恰恰在于：“自治”是台湾民众内生的主动诉求，是他们在要求国民党实行自治，在监督国民党实施自治，在积极参加竞选参与自治（参见《台湾转型·地方自治》<http://history.news.qq.com/zt2012/twhistory/02.htm>）——而这些，在 1949 年前的大陆“县自治”运动里，是看不到的。

当年民不聊生的状况如今已不再有，但国民党这场失败的“地方自治”运动仍然是个教训：1、“县自治”是个好东西，以前条件不够没做好，今天应该把它做起来；2、民主是等不来的，更不能寄希望于“包办”；即便有愿意“包办民主”的团体和政权，若无民间的内生诉求，其结果，恐怕比民国“县自治”也好不了多少。

## 资料来源：

魏光奇，《官治与自治：20 世纪上半期的中国县制》，商务印书馆；曹成建，《地方自治与县政改革·1920-1949》，四川人民出版社；贺跃夫，《孙中山的地方自治观与南京政府之实践》，载《中山大学学报论丛》，等。

## 版权声明：

腾讯历史原创策划，周一出刊。欢迎转载，但请注明出处

本期责编：谌旭彬

联系方式：邮箱：[newshistory#qq.com](mailto:newshistory#qq.com)(来信时#改为@)，电话：010—82155176