

# 蒋介石、张群主川时期县长选用制度的调整(1939—1947)

王玉娟

(四川大学,四川 成都 610064)

**摘要:**1935 年 2 月川政统一后,川省政治充斥着各方政治势力的冲突与较量,这些冲突与较量影响着县长人事的整顿。川康实力派刘湘为有效控制地方,培养了以县训学员为主体的骨干力量,其时县长及其他基层行政人员的主要来源为县训学员。随着 1938 年刘湘去世、蒋介石与张群先后主持川政,县长选用制度发生了变化。甄审合格人员取代县训学员成为县长的主要来源。另外,张群时期对中央特交人员及县长考试及格人员的任用,也给予相当重视。蒋、张时期县长选用制度的调整与中央力图削弱川康实力派、将四川地方纳入中央轨道不无关系。

**关键词:**民国;四川;县长选用制度;蒋介石;张群;甄审制度

**中图分类号:**K265 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2012)06-128-132

1938 年 1 月,川康实力派刘湘去世,5 月王缵绪接任四川省政府主席之职。1939 年 9 月因川康实力派反对,王氏不得不辞职出征抗战,省主席由蒋介石亲自兼任。1940 年 11 月,蒋介石辞去四川省主席之职而由张群兼理。<sup>[1]</sup><sup>185</sup>张群主川长达六年多,至 1947 年 5 月正式辞职,“任期之长,在民国时代实属仅见”。<sup>[2]</sup>四川省主席的变更,亦意味着川省府用人倾向发生变化。时人吕寒潭曾评说道:1935 年中央势力入川,虽政权统一,但在治权方面,中央力量与地方力量“相持着”,这种相持,“在行政上,在经济上,在军事上,在都市上,在乡村里无地不表现”。<sup>[3]</sup>县长人事权对基层行政走向影响极大,

县长如何选用向为中央与地方权力斗争的焦点之一,因而随着刘湘去世,蒋、张先后主川,县长选用制度发生了巨大变化。对此问题进行考察,可进一步加深对民国川省政治的认识,同时可为民国时期全国县长人事状况研究提供一定借鉴。

目前学术界对蒋介石、张群主川时期四川省县长人事状况并未有专门、详细的研究,只有少数论著简单提及此时期四川县长甄审制度的某些方面。<sup>①</sup>鉴于此,本文依据地方档案和报刊资料,考察蒋、张时期川省当局关于县长选用的思考及运作,借此进一步了解民国川省政治的独特历程。

基金项目:四川省哲学社会科学研究“十二五”规划青年项目(SC11C012);教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJC770064)。

作者简介:王玉娟,四川大学政治学院讲师,主要研究方向:中国近现代政制。

<sup>①</sup> 如王春英博士学位论文《民国时期的县级行政权力与地方社会控制》、周海峰硕士论文《1946—1949 年国民党四川省党部党工人员转业从政初探》,见中国知网。

## 一、甄审合格人员成为县长主要来源

刘湘主川时期,先后开办各种训练班(所),统称“七训”,“七训”人员“遍布全川”,是刘湘“控制基层政权的有力工具”。<sup>①</sup> 县长及其他基层行政人员主要来源为县政人员训练所毕业学员(以下简称县训学员),县训学员成为刘湘控制地方的重要的“骨干力量”,因而与刘湘形成一种“密切关系”。<sup>[4]</sup> 但此种局面随着国民政府内迁重庆及刘湘的去世逐渐发生实质性的变化。1938年5月王缙绪出任省主席后,县训学员任职资格不仅不被国民政府所承认,且出任县职的县训学员也大大减少。<sup>[5]</sup> 据统计,刘湘时期第一、二期县训毕业出任县长职务的有44名,王缙绪任省政府主席前,44名县长仍有20名在职,而1938年6月到年底先后有11人调省、3人离职或被撤(免)职,仅余6名县训毕业生任县长。<sup>[6]</sup> 黄白殊曾回忆,王缙绪任省府主席后,“对县训人员大事分化”,“县训人员逐渐转入工商界、新闻界、文化教育界、金融等业,或任省、县两级参议员。各寻出路,不限于干行政工作了”。<sup>[7]</sup>

由此看来,王缙绪上台后,县长来源将转向其他途径,而非县训学员。但在王缙绪时,县长选用未形成明确制度。期间任职民政厅长的胡次威回忆,王氏任用县长“非常混乱”,大量任用私人,“有时还硬性指定必须派为某县县长”。而胡次威调往四川任民政厅长,经过汉口时蒋介石曾对胡交待,四川情形复杂,王又是军人,因而在“用人行政方面多加迁就”王缙绪。<sup>[8]219</sup>

但身为主管人事的民政厅长,胡次威并未完全迁就王缙绪。胡次威曾回忆,其出任民政厅长前,张群认为其同王缙绪最容易起争执的“就是任用县长”,因而建议胡氏“假传命令”,说蒋介石要其办理县长甄审,以示“用人一秉大公”。<sup>[8]219</sup> 因而胡氏出任民政厅长后不久藉人事改革而使县长任用权发生转移。1938年12月,胡次威宣布从1939年起川省各级公务人员须经甄选、训练后方可任用,以期“量材器使,任贤与能”。<sup>[9]</sup> 胡氏发言意味着

川省将出台新的县长选用制度。1939年5月23日,四川省政府颁布《四川省县政人员甄审委员会组织规程及甄审办法》(以下简称《甄审办法》)。<sup>[10]</sup>

1939年9月,蒋介石兼理川政,同年12月,蒋介石手订《四川省施政纲要》,规定吏治方面“切实执行甄审、训练、实习、任用、考核暨奖惩等办法”。<sup>[11]85</sup> 1940年底张群代理省主席。作为蒋介石的亲信,在县长任用上,张氏仍倾力推进甄审制度。因而从蒋氏兼理川政始,甄审制度成为选用县长的主要制度。

蒋、张试图通过甄审制度控制四川地方县长人事权以消除地方势力的影响,从《甄审办法》内容可窥一二。《甄审办法》规定“合于修正县长任用法第一条各款资格之一者”可申请参加县长甄审。《修正县长任用法》于1933年6月经国民政府公布施行,其规定资格共有八项,内容上皆无省籍之限制。<sup>[12]</sup> 据铨叙部解释,虽为四川县政人员甄审,但“其他省籍之具有法定资格者,当然均可参加甄审”;“外省人员之参加甄审合格者,自应视为四川县政人员”。<sup>[13]202-203</sup> 这使得四川县长甄审被甄人员不仅来源于四川,而扩大了被甄人员的选择面。

另外值得注意的是,《甄审办法》规定:“曾在内政部备案之四川省县政训练机关毕业,依法具有县长资格者”亦可参加甄审。<sup>[12]</sup> 在王缙绪时,县训学员任职不再有可靠保障,而大量失业,此种情形曾引起县训学员强烈不满。为此王缙绪曾召集县训学员百余人训话,说明县训学员“失业”原因,并表示省府定会关心县训学员任用。<sup>[14]</sup> 蒋介石时开始的县长甄审,允许县训学员参加,也算是给失业的县训学员一种出路,从而安抚县训学员的不满情绪。第一次甄审合格24名县长,其中11人原为县训学员。<sup>[10]</sup> 但县训学员还须“具有县长资格后”方可参加甄审,在资格审查、体格检验及口试、笔试合格后才才有资格出任县职。而在刘湘时期,县训本身就已是出任县职的一种资格。由此可见,随着国民政府对川省控制力度加强,刘湘时期以县训学员为主体的控制地方的“骨干力量”将被

① 七训系县政人员训练所、财务人员训练所、保甲人员训练班、社会军事干部人员训练班、警察训练所、统计人员训练班、合作人员训练班。

分化,县长之选用亦将逐渐纳于中央化轨道。

对于甄审合格人员之任用,中央铨叙部规定,甄审合格人员“除将来任用时,或具有优先之权利外,与具有其他合法资格人员固无不同之处”。如此看来,除甄审合格者外,还有其他资格合格者也可以出任县职;另外,虽然在选任县长时,甄审合格者有“优先”之权利,但其只是“取得候任资格”。<sup>[13]202</sup>但蒋介石与张群主持下的四川省政府在具体操作过程中,甄审合格一般为出任县职的条件,即如川省府昭示“为任用而甄审,必甄审而任用”。<sup>[15]605</sup>蒋介石兼理川政时,省政府秘书长贺国光曾对甄审含义作了详细说明,其中谈到:“甄审办法,系对于依法取得资格者,经审查试验后予以任用”。<sup>[10]</sup>经此解释,甄审合格为出任县职条件,而一旦甄审合格必经任用。

贺国光及张群对甄审之解释及操作之所以会与铨叙部规定出现差异,原因与此前胡次威推行甄审制度原因如出一辙,即掌握县长任用权,尤其要避免四川地方势力对县长任用的干扰。据胡次威回忆,贺国光任川省府秘书长时,“为避免地方军人的请托,不愿轻易更动县长”;张群出任川省府主席时,亦为避免 CC、复兴社和地方军人请托,“仍维持县长甄审办法”,“一律以必须经过甄审作为挡箭牌”。<sup>[8]220</sup>1944 年 3 月,建设厅长胡子昂推荐其属员李鸣鹤等四人,“请委以县长或县田赋管理处副处长职务”。对此省府答复为:“查本省县长之任用例应甄审合格”,李鸣鹤四人非甄审合格者,因而并不具备出任县职资格。<sup>[16]</sup>

蒋、张主川时共兴办六次县长甄审。1940 年 2 月、7 月举行第一、二次县长甄审;<sup>[11]92,113</sup>1941 年 3 月、6 月、1942 年 2 月、1943 年 10 月举办第三、四、五、六次县长甄审。六次甄审共计甄审合格 228 人。<sup>[15]637</sup>甄审合格人员为川省府选用县长时优先考虑对象,因而此时期县长主要来源为甄审合格人员。1946 年 10 月,四川省民政厅拟具历届县长甄审合格人员名单并分析其任用情形:六次县长甄审合格 228 人,“现仍任本省县市长者七十三名,现已死亡者十名,资格有疑问者一名外,计历未以县长任用者五十七名,业经以县长任用现已去职者七十一名,业经以县长任用现已因案撤职

者十六名”。<sup>[17]40-53</sup>据此分析,228 名甄审合格人员中,先后共有 171 人获任县长职务,占 75%。可见县长主要出身为甄审合格人员。一份四川省甄审合格县长联谊会呈文曾谈及甄审合格县长任职情况:在蒋介石与张群主持时,省内县长大都为甄审及格人员,先后出任县政者 104 人。<sup>[15]606</sup>

当然并非所有甄审合格人员皆能出任县长或尽快出任县长,不能出任县职之甄审合格人员省府尽量安排其他事务。1940 年 8 月,四川省征工委员会因公路机场工程甚多,且国防工事“均奉令限期完成”,工程专任督导员“不敷分配”,而“设置调用督导员二十人”,请省府就第二次甄审合格县长中调用十人。<sup>[18]</sup>1941 年 4 月张群条谕民政厅:省府视察员如有缺额,“应尽先以甄审合格及特保县长暨甄审合格县佐治人员补充”。<sup>[19]</sup>甄审合格者即使不能出任县职,省府亦尽量安排其他工作,足见省府对甄审合格者之优待。

蒋、张时期,不仅在县长选用制度上,以甄审合格者代替刘湘时期的县训毕业生,且从思想上加强对各级县政人员的控制。从 1940 年初开始,蒋介石调训全川各行政督察区长官、县长及以下各级行政人员,以加强中央对地方的控制,在四川“尤在于使刘湘原来训练过的人员重受一次‘洗礼’,使他们思想上树立‘拥护中央、拥护蒋委员长’的牢固信念”。<sup>[1]188</sup>曾担任第五区行政督察专员公署训练班的教务科长米庆云回忆,集训时,主要“灌输蒋介石的《总裁言行》、《力行哲学》”等教材。另外,在集训中,“凡还未参加国民党的受训人员,都要普遍被拉入国民党”。因而调训川省各级行政人员,不仅使四川进一步“中央化”,同时“清洗”控制四川多年的“刘湘一系势力”的影响。<sup>[20]</sup>

## 二、非甄审出身人员任县职情况

甄审制度成为蒋介石、张群主川时选拔县长的主要方式。但时人认为仅凭此选拔县长,未必能选出“高尚奇瑰之士”,“甄审一途以言取才,实壅进贤之路”,建议于甄审之外增加延揽与保荐两途。<sup>[21]</sup>如 1940 年川省参议员曾用修提出“正直有为之士”因“资格所限考试所拘”未必愿意参加甄审,还需推行举荐制度。对于上述舆论压力,省府

回应道:省府将于“甄审之外,另立举荐一格”,即“凡中央特交及铨叙考试人员,合于法定县长资格”,且“过去服务卓著成绩”,不用参加甄审也可提委县长。<sup>[22]</sup>

自1940年以后,保荐(包括中央与各方保荐)成为川省县长的又一来源,但其在县政人事中并非重要。中央保荐人员为数不多,主要包括高等考试县长挑取分发川省候用者与中央甄选合格县长分发川省候用者。1940年9月23日,考试院就高等考试初试录取训练合格人员中,举行县长挑选,即“择其曾任地方行政工作,具有经验与能力者”作为县长备用。此次挑选23员,交铨叙部分发四川省以县长任用。<sup>[11]120</sup> 23人包括尹效忠、叶青、王一麀、吕秉仁、朱刚、钟德兴、萧家璧、郑方叔、赵学铭、谭金荣、孙尧□、王少峰、龙德渊、莊尚楷、沈□泰、来元义等16人(其它七人因资料有限,未能查到),尹效忠等16人中有8人出任县长职务。<sup>[23]</sup> 1944年3月,考试院再次进行高等考试及格人员县长挑选,挑取54名,经县政训练后分发各省,“依法尽先以县长任用”。其中分发四川8人:夏奠山、朱焕北、萧邦承、张洪炳、傅乾钊、胡昭华、宁伯晋、王槐。<sup>[11]230</sup> 8人中只有宁伯晋未出任县长,出任县长比例为87.5%。从上述资料来看,张群主川时,对两次中央分发川省的挑选合格县长之任用较为积极。

1946年10日,四川省民政厅对此前分发川省而尚未任用之中央甄选合格县长进行统计。根据此次统计,以往分发川省仍候用者仅有4人(此四人为文曾哲、白昭义、张忠桓、许敬六),1947年2月文氏出任屏山县长;6月白昭义出任石柱县长。<sup>[17]99</sup>

由上述可知,中央特交四川任用人员人数不多,但从任用比例看,此类人员出任县职者较多。相较之下地方各方保荐人员任职并非理想。依照四川省政府委员会议决议,各方特保人员之任用为省主席特权,系根据主席指示任用。<sup>[17]97</sup> 1946年6月至1947年2月,民政厅统计各方保荐人员有57人,实际出任县长者仅14人,约占25%,而在张群时出任县职者更少,仅9人。<sup>[17]100-102</sup> 任职情况与中央推荐或分发的人员相差较大。

各方所保人员不能分派任用不免对省府及民

政厅产生怨言。1946年10月,民政厅长胡次威谈到:一般候用人员“莫不期于指顾之间即可获得任用”,一旦任用延迟,便“发为怨讟,集矢于职”,即使“往昔素交,亦实而为仇讎”。针对候用人员之怨言,胡氏解释其用人苦衷:“惟以县缺有限,调整机会无多”,“致奉交案件日益积累,而发派任用极感不易”。<sup>[17]97-98</sup> 胡次威虽有如是解释,但其对各方保荐人员不能任用,也有有意为之的成分。因为在此之前,胡次威就曾与张群“私下说定”,CC、复兴社、地方军人等向省府保荐县长,“一律以必须经过县长甄审作为挡箭牌”。对于各方所保荐人员,省府以“甄审”为由一般给予拒绝,但有时对于某些地方实力派所保人员,出于政治原因仍予以任用。据米庆云回忆,张群主川期间,为得潘文华、邓锡侯、刘文辉等支持,不得不对他们所保荐的“省以下行政、财政人员也尽量给予照顾”。另外,时任民政厅长胡次威为陈立夫、陈果夫“方面派来的人”,因而CC主持的“中央政治大学”毕业人员,胡也“积极予以安插”。<sup>[1]186</sup>

1946年2月,四川省按照中央指示举行县长考试,这是川政统一后川省举行的第二次县长考试。此次县长考试共取录14名,此14名取录人员的任用基本得到保障,参见下表:<sup>[15]531-532</sup>

1946年四川省县长考试及格人员情况表

| 姓名       | 任职情况                 |
|----------|----------------------|
| 第1名:陈雅初  | 1946年4月任万源县长         |
| 第2名:陈景文  | 1946年4月任开江县长         |
| 第3名:杨忠俊  | 1946年6月任平武县长         |
| 第4名:雷家勋  | 1946年4月任巫溪县长,但因事辞不赴任 |
| 第5名:沈永祥  | 1946年5月任巫溪县长,        |
| 第6名:赵海金  | 1946年9月任彭水县长         |
| 第7名:刘景源  | 1946年12月任开县县长        |
| 第8名:许进   | 放弃出任县职,1948年任三台法院推事  |
| 第9名:范明儒  | 1947年3月任古宋县长         |
| 第10名:张洪湖 | 1947年5月任高县县长         |
| 第11名:吴仲熙 | 1947年7月任长宁县长         |
| 第12名:宋世怀 | 未出任县职                |
| 第13名:王增毅 | 1947年10月任云阳县县长       |
| 第14名:刘啟煌 | 1947年1月任名山县长         |

1935 年刘湘在蒋介石的帮助下统一川政,中央势力随之入川。自此在民国川政中存在着中央势力与地方势力的较量,这种较量在县政人事中表现得格外突出。刘湘先后开办各种训练班培养骨干人员,以控制基层政权、巩固自己势力,其中县长及其他基层行政人员主要来源于刘湘主持下的县政人员训练所。刘湘重用县训学员成为中央与地方权力之争的一个缩影。

抗战时期,随着国民政府内迁重庆,中央力量对地方政治的影响与控制也逐渐加强。蒋介石为加强中央对地方的控制,“深感必须打破刘湘的各级人事体制”,<sup>[1]188</sup>因而县长人事制度随着刘湘的去世及王缙绪、蒋介石、张群迭掌川政而不可避免发生变化。一方面,县训出身获任县长者逐渐被更换。另一方面甄审成为新的县长选用制度。从蒋介石兼理川政到张群主持川政,甄审合格人员逐渐成为县长的主要来源。由此看来,甄审制度从出台到实施,为中央与地方权力之争的又一缩影。另外,张群时期对中央特交人员及按照中央指示举办的县长考试而及格人员的任用,也给予相当重视,这与蒋、张试图将四川地方纳入中央轨道的一贯思路是一致的。米庆云回忆道,张群时期,“逐渐以中央考试院县长考试、高等文官考试和普通文官考试各类及格人员,以及由省政府举办县长甄审考试和县佐治人员考试及格者来代替刘湘时代‘七训’出身的人员”。<sup>[1]189</sup>

总而言之,至蒋、张主川时期,为加强中央对四川控制,省府当局对县长人事制度做了较大调整,县训学员为县长主要来源之局面不复存在。经过蒋、张,尤其张群的“经营”,“全川已基本上实现中央化”,而“达到了蒋介石预期的目的”。<sup>[1]189</sup>

#### 参考文献:

- [1]米庆云.张群先生主川见闻[C]//成都文史资料:第 18 辑.成都:四川省成都市政协文史资料研究委员会,1988.  
[2]陈雁翥.一鳞半爪忆张群[C]//四川文史资料集粹:

第二卷.成都:四川人民出版社,1996:772—773.

[3]吕寒潭.四川政治之过去与将来[J].政治评论,1947(1):12.

[4]王玉娟.刘湘政府(1935—1938)对川省基层行政人员的任用倾向[J].四川大学学报,2002(4):108—109.

[5]王玉娟.1935 年—1938 年川省政府对县长人事的整顿及影响[J].社会科学研究,2011(2):173.

[6]四川省档案馆馆藏档案:第 42 全宗第 3594 卷,10—12.

[7]黄白殊.四川省“县训”和“保训”的概况[C]//江北县文史资料,1987(第 2 辑):47—48.

[8]胡次威.国民党反动统治时期的“新县制”[C]//文史资料选辑第 129 辑.北京:中国文史出版社,1995.

[9]省府为改进川政吏治下年分三部整饬人事[N].新新新闻,1938—12—20.

[10]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 7413 卷.

[11]周开庆,编.民国川事纪要(民国 26 年至 39 年)[Z].台北:四川文献研究社,1972.

[12]四川省县政人员甄审委员会.甄审法规汇编[Z].1939 年 12 月.

[13]四川省档案馆馆藏档案:第 42 全宗第 1754 卷.

[14]王主席胡厅长对县训学员训话[Z]//四川省政府公报:第 130 期,1938:3—4.

[15]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 2841 卷.

[16]四川省档案馆馆藏档案:第 42 全宗第 2918 卷:538—540.

[17]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 3255 卷.

[18]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 2843 卷:1—3,7,13,14,20.

[19]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 7450 卷:16.

[20]米庆云.抗战时期国民党的县政改革[C]//成都文史资料:第 20 辑.成都:四川省成都市政协文史资料研究委员会,1988:38.

[21]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 2842 卷:21—24.

[22]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 7414 卷:35—38.

[23]四川省档案馆馆藏档案:第 54 全宗第 2429 卷:203.

[责任编辑:翟宇]