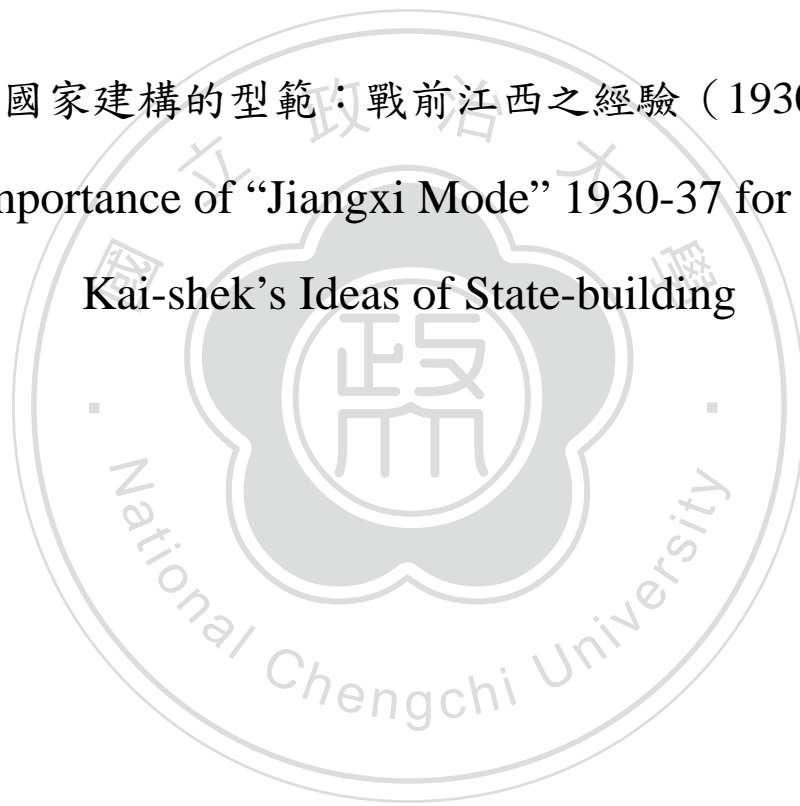


國立政治大學歷史學系
博士學位論文

蔣中正國家建構的型範：戰前江西之經驗（1930～37）

The Importance of “Jiangxi Mode” 1930-37 for Chiang
Kai-shek’s Ideas of State-building



指導教授：王遠義 博士

研究生：張智瑋 撰

中華民國一〇四年七月

July 2015

本論文獲得

國立政治大學歷史學系 2014 年廖風德先生
學術研究培育獎

謹此 特致謝忱



目錄

致謝.....	i
中文摘要.....	ii
英文摘要.....	iii
緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究回顧.....	7
第三節 研究取徑與資料說明.....	16
第四節 章節架構.....	17
第一章 近代江西社會及農村危機.....	20
第一節 地方社會傳統與特性.....	22
壹、自然環境與資源.....	22
貳、人口與社會.....	23
參、贛南的特殊性.....	31
第二節 農村危機下的江西.....	34
壹、帝國主義與資本主義的衝擊.....	35
貳、繁重的捐稅與弊端叢生的徵收問題.....	36
參、矛盾擴大的租佃關係.....	43
肆、農村生產的衰落.....	47
伍、農民生活問題.....	50
第三節 農村危機的因應.....	56
壹、知識界的論戰.....	56
貳、國民政府的因應.....	59
第二章 中共轉向農村發展與國民政府剿共.....	63
第一節 共產革命的轉向與發展.....	63
壹、轉向農村的共產革命.....	63
貳、蘇維埃政權體制的確立與發展.....	71
第二節 中共農村社會動員與控制.....	75
壹、農村根據地的動員.....	75
貳、蘇維埃根據地在江西的茁壯.....	84
第三節 剿共與南昌行營的成立.....	88
壹、剿匪機構的變遷與南昌行營的成立.....	88
貳、南昌行營的組織與架構.....	90
參、對省、縣地方事務的介入與干涉.....	93
肆、南昌行營與中央的關係.....	97

第三章	蔣介石的現代國家觀與地方政治改革理念.....	101
第一節	蔣介石的現代國家觀念.....	103
壹	蔣中正對現代國家的理解.....	103
貳	地方政治改革與建構現代國家的關係.....	109
第二節	「管教養衛」地方政治改革理念的發軔.....	115
壹	國家與社會的困境.....	115
貳	「管教養衛」改革理念的形成.....	120
第三節	地方政治改革措施的擬定.....	131
壹	革新地方行政制度.....	131
貳	意識形態的建構——新生活運動的提出.....	138
參	「管教養衛」之相關措施.....	141
第四章	江西的地方政治革新與農村復興.....	149
第一節	省、縣行政制度的改革.....	150
壹	省縣機構與制度改革.....	150
貳	縣政改革.....	154
第二節	「管教養衛」具體措施的實踐.....	160
壹	行政管理的改良.....	160
貳	推展普遍教育.....	167
參	農村復興與提高經濟生產.....	169
肆	推行保甲與整編地方團隊.....	175
第三節	江西經驗與推展.....	180
壹	地方政治革新的成效與侷限.....	180
貳	江西經驗的推展.....	185
第五章	基於社會性質與條件的改革模式.....	190
壹	對社會革命的態度.....	190
貳	土地政策主張與政治革新.....	197
結論	202
徵引書目	209

表次

表 1.1 民國時期江西人口調查統計表.....	24
表 1.2 江西地區行政區劃變遷.....	30
表 1.3 江西省田賦附加種類表(1933 年 33 縣).....	40
表 1.4 江西農戶耕地面積統計表.....	45
表 1.5 江西農田平均租額表(1933 年).....	47
表 1.6 部分收復區人口增減與荒地成數.....	48
表 1.7 江西南城縣農民所得物價與所付物價的變動.....	54
表 2.1 中央蘇區縣份分佈表(1932~1933).....	70
表 2.2 江西省被匪縣份表(1933.12).....	71
表 2.3 不同時期土地法之比較表.....	78
表 2.4 特別區政治局各科執掌表.....	96
表 4.1 民國 24 年江西省行政區與轄縣.....	154
表 4.2 臨川縣政實驗區實驗項目.....	157
表 4.3 江西省農村服務區.....	174
表 4.4 江西省保甲組織與職權表.....	176
表 4.5 民國 24 年保甲辦理概況.....	181



致謝

回首七年多來的學徒生涯，要感謝的人太多，缺少了這些支持，問學之路將更加艱辛。論文的完成，首先要謝謝許多師長的教導，我受指導教授王遠義老師影響最為深刻，不僅從老師身上獲得了許多想法上的啟發與引導，使經常深陷五里迷霧之時，得以有所指引，同時老師不斷提醒我治史者不能忽略思想因素的重要性，如何在實證研究中加入思想的脈絡，有助於論文寫作的更加完整。在劉維開老師的課堂中，受到劉老師深厚與廣博的治史功夫所指導，在老師廣博的史料與檔案功夫指引下，得以對史料有進一步的掌握，同時在論文架構與寫作過程中，劉老師亦不吝給予許多寶貴的建議，使論文的寫作得以更加盡善。在論文口試答辯過程中，呂芳上、楊維真、潘光哲諸位教授，提出了一些被我忽略的看法以及修正的建議，從不同的角度指出我的缺乏之處，均使我更能完善這一論文。

就讀博士班的期間，同樣受到師友的照顧，在眼光未轉向中國近現代史領域前，跟隨劉祥光教授治宋史的經驗，讓我的眼界得以更加寬廣，也提醒我在關懷中國現代社會與政治的發展過程，有許多不可忽略的傳統因素。而答辯後論文修改期間，幸得周惠民老師與李素瓊助教給予學以致用的機會，使我能於人文中心學以致用，並得進一步接觸更豐富的資料與學習，使問學之路能夠持續。另外，系上諸位助教亦師亦友各種協助，以及撰寫論文的期間，與同受王遠義老師指導的施純純、詹景雯等人相互切磋與砥礪，還有共同在研究室奮戰的學長許峰源與陳怡行，總是不斷的鞭策與激勵、警醒，也不忘拉著我一起爬山健身，還有姚政志、羅皓星、李侑儒、吳承翰、徐維里等諸位同窗的相互扶持，在研究室中總能有股穩定的力量支持著，即使大家研究領域互異，但經常交換彼此的研究心得與方法，這在在都是使我最終能夠完成論文重要因素。

最後，更要感謝父母與家人的支持，內人欣如無私的、無條件的包容與耐心，照料著家中一切與幼兒，使我可以無後顧之憂地留在在臺北完成論文，是支持我完成論文的最大源動力。對家人、師長與親友的感謝之情，再多的話語仍難以盡表，謹以此文致上最深之謝意。論文仍有不足之處，責任全在我，未來只有更精進自我，以不負期望。

張智瑋於指南山麓

摘要

本文主要探討蔣中正於 1930~1937 年之間如何型範其建構現代國家的模式。此期間在完成北伐後對中共展開軍事圍剿，他試圖融合中國傳統社會控制方法與現代西方觀念，展開一連串政治、社會、經濟等層面的改革，從中體現了現代國家的建構過程。江西省作為對中共軍事圍剿的中心，在熊式輝主政下施行一系列地方政治改革措施，其中包含了許多傳統的中國社會控制方式，而正也體現了蔣中正其有關地方政治改革觀念。同時，江西省的農村與同時期中國其他省份農村，均面臨了嚴重的經濟與社會危機，江西農村在當時更成為毛澤東建立革命根據地並成功動員農民的大本營，並且展現了毛澤東建構現代國家的另一種模式。所以分析江西為何能夠成為中共進行武裝革命的重要根據地，以及其能成功動員農民的主要動力何在，成為理解蔣中正據以提出其著名的「三分軍事，七分政治」策略的重要原因。因此，江西省政府於 1930 年代進行一連串的地方政治改革，分析其方案內容以理解蔣中正對於地方政治改革與建構現代國家之間的關係。對蔣中正而言，進行地方政治改革的主要目的是為了擴張與強化國家對基層社會之基礎控制能力，借以強化對農村社會的控制。但為使改革成功而必須適應中國之國情，因此蔣中正採借了中國傳統帝國時期有關農村社會控制與動員的手段，例如保甲制度、團練與強調恢復傳統道德精神的新生活運動等。其後，蔣中正以江西省的實際作法與成功經驗作為其掌握國家權力後的具體施政參照，例如 1939 年對日抗戰期間國民政府毅然決定全面革新進行縣政制度，也反映了相同的政治改革邏輯。在蔣中正的政治改革理念中，不僅反映了傳統與現代性之間的掙扎、反抗與妥協，衝突、轉化與融合，並且有意或無意地採取了中國特有的習慣與制度，從而體現了現代性的多元特性。

關鍵詞：蔣中正、江西省、管教養衛、國家建構、基础性權力

Abstract

This dissertation focuses on the ideas and mode of how Chiang Kai-shek build the modern state in 1930-1937. In this period, he tried to integrate traditional Chinese social control methods and modern Western concepts, and launched a series of political, social, economic and other aspects of the reform. However, in the period of 1930-1937. Which embodies the construction of the modern state process. Jiangxi Province as the center of the Chinese military siege before 1935, Xiong Shi-hui implement a series of local political reform measures which contains many of the traditional Chinese social control, Chiang Kai-shek is the best embodiment of the concept of local political reform. At the same time, rural areas in Jiangxi Province and other provinces in China in the same period were facing serious economic and social crises. At that time, the rural areas in Jiangxi Province became Mao Zedong's revolutionary base areas and the headquarters where successfully mobilized the peasants, moreover, Mao Zedong to show the construction of a modern state of another model. Therefore, the analysis of why Jiangxi could become an important base for the armed revolution in China, its main motivation to mobilize the peasants, became an important reason for Chiang Kai-shek to put forward his famous "three points military, seven political" strategy. Therefore, the Jiangxi provincial government in the 1930s to carry out a series of local political reform, analysis of its program content to understand the Chiang Kai-shek for local political reform and the construction of the relationship between the modern state. For Chiang Kai-shek, the purpose of local political reform is to expand and strengthen the country's basic control of grass-roots level of social control, but to make the success of the reform must adapt to China's national conditions, so he adopted the traditional society of social control and mobilization means, such as the system of "Bar-jia", "Tuan-Lian"(militia) and the new life movement which that emphasizes the restoration of the traditional moral spirit. The practices and successful experience of Jiangxi become an important reference after Chiang Kai-shek take the political power of nation, for example, he decided to conduct a comprehensive reform of the county system during the Sino-Japanese war in 1939, which that also reflects the same logic of political reform. In Chiang Kai-shek's ideas of political reform, not only reflects the struggle between tradition and modernity, resistance and compromise, bat also conflict, transformation and integration. At the same time, in his ideas had adopted China's unique habits and institutions intentionally or unintentionally, thus reflecting the characteristics of modernity multivariate.

Keywords: Chiang Kai-shek, Jiangxi province, "Guan, Jiao, Yang, Wei", state building, infrastructure power

緒論

第一節 研究動機

辛亥革命結束了中國二千多年以來的皇帝體制，建立了共和。但事實上即使傳統專制皇權體制被打破，現代化的政治體系卻仍然未能隨之確立。傳統權威的崩解與新體制的建立並未立即為中國帶來美好的開始，政治上產生了劇烈變動，但是國家與社會由傳統向現代的突破仍然沒有完成，並且在政治、經濟與社會各層面開啟了建構現代國家 (state-building) 的漫長的過程。所謂現代國家的概念，普遍性地認為除了民族國家的形式外，還有領土及主權的統一、政治參與的擴大等特徵，同時作為政治權力集中在國家特徵上也不斷具體化。諸如權力運作上的中央集權化、分離化（包括國家與宗教的分離、國家與君主個人的分離以及國家與其他社會集團的分離）、權力的強制性、政權合法性、官僚的科層體制等，皆被不同理論概括為國家的基本特徵。¹同時，經濟上則產生了農業社會向工業社會的過渡現象，成為現代國家在經濟上的重要特徵。然而，任何農業社會的發展，都需要突破簡單再生產，使農業經濟剩餘能有效投入擴大再生產，都要求農業生產率的巨大提高，並能將農業和商業的經濟剩餘轉移到工業部門。而中國傳統經濟結構嚴重阻礙了這種轉移，使經濟現代化的進程十分緩慢。²因此，中國自辛亥革命以來，除政治上致力於去除傳統帝國體制的遺緒外，經濟上則強調工業化的建設，以求建立與西方民族國家相仿且富強的國家體制。

¹ 有關現代國家的特徵與定義目前尚難有完全一致的說法，當今一般人普遍認定的現代國家基本特徵，事實上受到工業化後的民主政體等根深蒂固之影響，理所當然地被視為普遍存在。實際上，現代國家的出現為晚近現象，最初自歐洲及北美開始發展，其後擴散至全球，時至今日仍混雜著許多不同的觀念，吾人實難以清晰陳述。斯考克波 (Theda Skocpol) 認為：「馬克思不僅揭示了國家的階級本質，而且強調了其虛假『共同體』的制度特徵和理念特徵。在韋伯那裏，國家的制度特徵得到了全面闡述。行政、司法、稅收以及對暴力的合法壟斷被視作國家的制度核心。而且國家存在的理由也被系統化了。與富有批判精神的馬克思相比，韋伯對於國家的論述帶有更明顯的學理性。而辛采則從國際角度把國家看作存在於國內社會政治秩序和國內關係交接面上的一個組織。它從國內外環境中汲取力量和優勢來維持存在。」他並對 1950-60 年代美國政治、社會科學中主流的多元主義與結構功能主義者在解釋政治和政府行為時採用的社會中心論等提出批判。因為「國家」在這些視角中被視為過時的概念，形成了法律形式主義的研究。而應該在解釋社會變革和政治問題的研究中，將國家引入其合適的中心位置，並尊重社會政治結構固有的歷史真實性，這樣就能夠進而注意到國家層面的發展與變化以及與世界歷史大背景之間的相關性。參見麥克里蘭 (J. S. McClelland) 著，彭淮棟譯，《西方政治思想史》（北京：人民出版社，2010），頁 338-356；Theda Skocpol, "Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research" in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol ed., *Bringing the State back in* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 3-29; Fred W. Riggs, "Ethno nationalism, Industrialism, and the Modern State," *Third World Quarterly* 15: 4 (1994, London), p. 588; Roland Axtmann, "The State of the State: The Model of the Modern State and Its Contemporary Transformation," *International Political Science Review* 25: 3 (2004, Beverly Hills), pp. 259-279.

² 羅榮渠，《現代化新論——中國現代化之路》（上海：華東師範大學，2012），頁 225。

傳統中國雖然也是屬於皇權底下的專制政體，但事實上自秦代創立郡縣體制以後，國家政治雖然層層節制、層層傳遞，並以縣衙作為地方行政權的實際執行機關，「縣」成為中國傳統政治格局裡最基層的單位。古人謂「縣令」為百里之侯、親民之官，唐貞觀十一年（637）侍御史馬周上疏唐太宗曰：「百姓所以治安，唯在刺史、縣令，苟選用得人，則陛下可以端拱無為。」³自唐以降，在實際的政治運作上特別強調縣令對於國家治民的重要性。辛亥革命以後，孫中山甚至以縣作為地方行政的基礎單位，並比喻為「建國之礎石」。⁴在縣以下更為廣大的傳統鄉村社會，承繼傳統而來所呈現的是一個具有某種相對自主性與自由度的鄉土社會，是一種由仕紳階層操縱的、家族本位的與高度分散的半自然經濟社會，這個散沙般的社會基礎成為費孝通所說的是中央集權的墊腳石。也就是他所強調的中國傳統社會是依靠社會規範所控制的威權社會，而掌握規範解釋權是受過儒家教育的士大夫，士大夫並不握有政權，社會與國家之間的關係，呈現「上下分治」的關係，皇權向來不干涉人民生活，衙門裡才是皇權的統治，除了少數暴君，才在額定的賦役之外擾亂地方社會的傳統秩序。⁵因而，雖然中國傳統政治也是以皇權為中心的高度集中作為其主要特徵，但是與現代意義下的中央集權仍存有極大的差異。現代國家在政治上所具備的中央集權特點，展現的是對個人人身直接的高度役使與控制。例如現代戶口制度與警察、稅收、徵兵等現代社會制度皆與個人相連結，國家對個人的控制，不再需要如傳統般地透過中介者或代理人來完成對個人的役使與控制，形成國家在社會、政治與經濟動員上的具體形式。換言之，現代國家的統治下，個人與國家、社會之間已緊密地聯繫在一起，過去天高皇帝遠的情形已經不復存在。

麥克爾·曼（Micheal Mann）從國家權力的角度來觀察，他指出現代國家「具有一種行政、法律秩序，且後者隨立法（legislation）而變，同時，立法也決定了行政人員——他們也一樣受到制度的約束——的有組織行為。這一秩序由組成的體系要求對國家的組成成員、公民——以及，在很大程度上對其管轄範圍內發生的所有事情——擁有令行禁止的權威。因此，「現代國家」是具有明確地域的強制性組織。」如此一來，現代國家能夠將更大範圍內例行的、正式的、合理化的（rationalized）制度加於其公民何地遇上。它既用法律，也用行政貫穿其地域。他此一概念可以說是由韋伯（Max Weber）有關「國家壟斷暴力」的概念所發展，就如同蒂利（Charles Tilly）所稱之的「直接統治」，以區別先前國家的非直接統治。⁶所以隨著現代國家在基礎性權力的擴張，國家能力與自主性即展現在社會

³（宋）司馬光編著；（元）胡三省音註，《資治通鑑》（北平：古籍出版社，1956），卷195，〈唐紀十一〉，頁6133。

⁴孫中山，〈地方自治為建設之礎石〉，《國父全集（第三冊）》，（臺北：國父全集編輯委員會，1989），頁164。

⁵費孝通，〈論「知識階級」〉，收錄於費孝通著，《鄉土中國》（上海：上海人民出版社，2007），頁104。

⁶麥克爾·曼（Micheal Mann）著、陳海宏等譯，《社會權力的來源（第2卷）》（上海：上海人民出版社，2007），頁65-66。

動員與控制方面，其具有高度的集中性質，中央政府為一強而有力且統一的系統，並具備合法與正當的武力控制權。然而，對比於西方現代國家體制下的社會控制與動員，在傳統中國的帝國體制中，雖然也同樣也形成了一套防範大規模社會運動而產生的社會控制與動員模式，但如果就 Micheal Mann 的視角而言，這正是他所謂國家的「專制性權力」，而非現代國家的「基礎性權力」。在「專制性權力」較高的國家體制中，雖然統治者具備高度的權威性，但是在基層社會中，卻將大量的公共性事務外包予地方菁英階層，藉由與地方菁英階層分享統治權的方式換取其對專制權力的效忠。所以，在這樣的國家體制中，容易發現國家上層結構與社會底層結構相分離的現象。⁷隨著北伐中國完成名義上統一後，國民政府在 1930 年代開始加緊國家現代化的腳步。而當時農村破敗的情景，往往被指視為阻礙國家統一與進步的根源。加之中共也認為農村的衰敗，正是可以提供革命的溫床，因此調整了與國民黨抗爭的戰略，將經營的重心由城市轉向農村建立革命根據地，以期能與國民黨進行長期的抗衡。國民黨也在 1930 年代，開始著重於農村的經營，與中共同時體現了兩種意識型態迥異的國家建構模式。而此過程不僅使得國家權力愈益滲透到縣以下的基層社會，且更加介入了農民的日常生活。在此過程中，國家實際能夠掌管的部門愈來愈多，而一般人民感受到的國家形象也更為具體、受政府管控的感受也逐漸加深。

對於現代國家的認識，蔣中正曾指出一個統一的國家「無論財政、軍事、教育、司法等等各方面的政事，都能聽命於中央，……。現代的國家，現代的政治，最要緊的第一個原則，……，就是一切的事權都要統一集中！」⁸亦即他清楚地認識到現代國家的特徵之一乃在於具備一個強有力的中央集權政府，而為了達成此一中央集權的目標，南京國民政府在完成北伐後，即逐步地加強各層面諸如地方行政體制、中央與地方的財稅分配、現代金融體制等等在法制上的具體化。同時蔣中正特別留意中央與地方權限劃分的問題，因此強調地方行政制度的變革重心就在於縣政制度的革新，其代表著強化中央與地方、社會關係的樞紐，並使其能夠發揮較傳統地方行政體制更為有效的作用。因此，隨著蔣中正在南昌指揮剿匪

⁷ 麥克爾·曼 (Micheal Mann) 將國家權力區分為兩種，分別為：專制性權力 (despotic power) 和基礎性權力 (infrastructure power)。前者是指國家的社會精英可以不經過與市民社會常規的、制度化的協商而單獨採取一些列社會行動的權力，他是一種社會精英凌駕於民社會之上的權力，作為結果，他們要麼壓制了來自中央政治的權力，要麼削弱了國家權力；後者則是指國家實際滲透到市民社會，在其統治的疆域內執行決定的能力，是一種國家通過基礎設施滲透和集中地協調市民社會活動的權力。這兩種權力的區別成為判斷國家型態的維度，所以在此維度下傳統帝國的專制性權力強大，但是基礎性權力則相對微弱。對歷史上以及現實中的國家作了分類，歸納出四種理想類型：一、兩種權力均弱型，如西歐中世紀的封建國家；二、強專制權力弱基礎性權力型，如中華帝國、羅馬帝國等傳統帝國；三、弱專制權力強基礎性權力型，如西方近代以來的官僚制國家；四、兩種權力均強型，當代的集權主義國家即屬於此類。Micheal Mann, *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*, New York: Basil Blackwell, 1988. pp. 5-9；麥克爾·曼 (Micheal Mann) 著、陳海宏等譯，《社會權力的來源 (第 2 卷)》，頁 68-69。

⁸ 蔣中正，〈今後改進政治的路線〉，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12 (臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984)，頁 125-136。

行動，採取「三分軍事，七分政治」的戰略指導下，事實上可以認為蔣中正試圖藉由軍事行動的開展，進一步地將國家政權的統治能力與社會控制力擴展到縣以下，甚至更基層的地方社會與個人。並藉由地方行政制度革新的開展，進一步從事社會經濟的改革，使國民政府得以有效動員地方人士與軍隊完成剿匪與建國之業。例如其之所以能夠在第五次圍剿中成功逼迫中共走上「長征」之路，一般認為其所謂的「保甲、保衛團與堡壘」等「七分政治」的政策與戰略得以使軍事形勢完全改觀。因此以南昌為中心的蔣中正，其名義上雖是進行反共的圍剿戰爭，然而實際上更可說是一項治國模式的試驗，而細究「七分政治」裡的種種政策與內容，可以發現雖有外來顧問如國聯專家或者德國軍事顧問等人的經驗與意見，但是實際上蔣中正有些概念或者具體政策內容當中，仍可以發現新制度與中國傳統制度之間彼此相互糾葛。⁹例如，縣制改革與土地改革的前提在於必須具備完整的地籍、戶籍等調查資料，傳統中國地方政治體系一般缺乏這些資料或長期與固定性的更新，因此往往陷入所謂「循環式的朝代更迭」，再每經過約兩三百年，傳統社會與政治體系因為種種因素而陷入了混亂、重構的循環模式。因此為了徹底有效的解決此一問題，隨著西方現代性的傳入，使傳統政治體系有了向現代化體系過渡的契機，同時提供了新的解決方案與模式。然而，正如同羅榮渠所說：「現代化並不是一個單向的歷史過程，而是外部刺激與內部回應兩者相結合的過程，具體地說，就是近代西方的衝擊與東方國家本身做出反響的一個錯綜複雜過程。對於受西方資本主義侵略的東方國家來說，自強圖存的第一個回應是強烈的民族主義的，而這一回應的具體措施就是模仿西方的先進技藝，因此，對現代化認識的最早理論概括一般都是西方化，雖然實際的現代化過程絕非按西方國家的模樣亦步亦趨。」¹⁰中國在建立現代化地方行政制度的過程中，說明了現代國家民政部門如戶籍、徵稅、徵兵、治安等機構的發展，與之有著密不可分的關係。例如，抗戰前國民政府徵兵制的建立，即是結合了傳統手段與現代動員觀念，透過地方行政改革以及保甲、保安制度的重建，進而完成徵兵的目標。由此可以見到中國現代化模式的獨特性，因而希望跳脫西方現代化理論的侷限，重新理解蔣中正與國民黨在現代國家建構的歷史過程中，其歷史經驗所帶給我們對於現代性與傳統間相互關係的認識。

黃仁宇曾提出中國社會結構是「潛水艇三明治」¹¹的假說，指出中國傳統社會向現代轉化的過程中，國民黨建立上層結構，完成上層民眾參與政治的管道的

⁹ 根據民國 24 年（1935）當時主政江西的熊式輝回憶，蔣中正曾經指出：「匪區的民眾受過了土匪的組織和訓練，並受過重大壓迫的痛苦，這種民眾是很容易領導他往一個新的方向走，況且我們剿匪數年，耗費了很大力量，若僅僅把收復區來恢復原狀乃未免太不值得。所以應該利用土匪的破壞，在收復區建立一個理想新的制度，將來試驗成功便可推行到別的地方。我想這種新制度，在匪區試驗一定要比在非匪區試驗容易省事得多。」熊式輝，《海桑集：熊式輝回憶錄（1907-1949）》（香港：明鏡出版社，2008），頁 170-171。

¹⁰ 羅榮渠，〈中國近百年來現代化思潮演變的反思（代序）〉，收入《從「西化」到現代化：五四以來有關中國的文化趨向和發展道路論爭文選》（合肥：黃山書社，2008），頁 2-3。

¹¹ 黃仁宇，《黃河青山：黃仁宇回憶錄》（臺北：聯經出版社，2001），頁 404。

途徑與架構，而共產黨則完成了下層結構的建立。然而，黃仁宇並未清楚地說明其假說的立論基礎與具體內容。對此，若試著以地方自治為理想的基層政治體制來觀察，可以發現自晚清新政以來即已經展開的地方自治與基層政治體制改造，也就是以朝向完成地方自治為理想的縣級行政機構為主的政治改革，事實上仍延續到了國民政府時期以至抗戰時其實行的新縣制而逐漸走向完備，而這樣的政治結構的逐步成型，楊雪冬曾評論道：「儘管國民政府積極地在縣級行政機構確立其自治的地位，但是越來越成為國家在現代化進程中重組和控制社會的直接單位。從表現上看，自治與國家控制似乎是完全對立與矛盾的，但是從國家的角度看，從制度上確立縣的自治地位本身就表明了中國的國家性質已經開始了從傳統向現代的轉型，國家對於如何組織社會、構建社會有了自己明確的意圖。現代意義上的自治，首先是在國家確立的框架中，按照國家制訂的法律，對能夠自己解決的本地事務的自我管理，並不是完全脫離國家，而是對國家權力的維護，在現代化的要求與衝擊之下，維持社會秩序的穩定。」¹²相對於國民黨，中共在建國以前，同樣面臨了國民黨在農村基層相同的困境，即傳統社會勢力與國家權力間的對抗。所以毛澤東在江西井岡山時期與地方勢力打交道的經驗，成為他日後重要的參考。所以 1965 年毛澤東回到井岡山曾作詞曰：

久有凌雲志，重上井岡山。千里來尋故地，舊貌變新顏。到處鶯歌燕舞，更有潺潺流水，高路入雲端。過了黃洋界，險處不須看。風雷動，旌旗奮，是人寰。三十八年過去，彈指一揮間。可上九天攬月，可下五洋捉鱉，談笑凱歌還。世上無難事，只要肯登攀。¹³

該詞中強調了在井岡山時那種胸懷理想與艱苦奮鬥的革命精神，並且更藉此說明了井岡山時期對中共在建構現代國家的過程中所具備的經驗性與重要性。曾有學者指出中共在井岡山的經驗，為「中國共產黨在農村政權建設方面的探索為政治力量與社會力量之間的有效互動提供了典範。雖然根據地時期的蘇維埃政權建設與抗日根據地時期的政權建設在結構、組織形式等方面存在著很大的不同，但是有兩點是相同的，一是充分認識到基層政權組織的重要性；二是動員更多的民眾來參與政權建設。這樣不僅使政治力量深入到社會內部，而且為社會力量提供了參與政治生活的途徑。比如，在鄉蘇維埃中，不僅要求代表與居民建立固定的關係，而且還通過各種經常的或者臨時的委員會吸引群中中的積極份子參與。這些制度使蘇維埃與廣大民眾結合起來，使蘇維埃成為最能發揚民眾創造力的機關，使蘇維埃成為最能動員民眾以適應國內戰爭適應革命建設的機關。這個政權不僅包括工人階級、農民階級、小資產階級，而且包括中下地主以及部分大地主資產

¹² 楊雪冬，〈論「縣」：對一個中觀分析單位的分析〉，收入陳明明主編，《權利、責任與國家——復旦政治學評論第四輯》（上海：上海人民出版社，2006），頁 161。

¹³ 毛澤東，〈水調歌頭·重上井岡山〉，中共中央文獻研究室編，《毛澤東詩詞集》（北京：文獻出版社，1996），頁 149-152。

階級。」¹⁴

蔣中正與毛澤東在面對中國根深蒂固的傳統社會性質面前，即使在意識形態上有極大的差異，但為了建構更為集權與強力的中央政府，自覺或不自覺地採取了殊途同歸的途徑。在這過程中，儘管有許多相異、相悖甚至意識型態上的差異，可是其主要的目的是相同的，也就是打破傳統濃厚的地方主義，以建構一個具有高度中央集權的民族國家與政體。因此，透過比較蔣中正與毛澤東在江西的共同經歷，將有助於進一步理解中國傳統社會與政治結構在向現代化轉化的過程中，究竟有哪些是源自於中國傳統，又有哪些是採借西方的經驗。傳統與現代並非是截然二分與對立相衝突的，對於現代性的探討也非直線式的或者必然產生東西方衝突的概念所能理解或定義的，正如 Kolakowski 所言現代性是一種永無止盡的嘗試。¹⁵中國在向現代化國家建構的過程中，其展現出來的正是如此的嘗試性，也正好展現在兩個彼此命運相羈絆的政治領導人身上。又或者如同列文森所言：「民國初年，不應只被看成為軍閥統治時代，因為像秦或隋一樣短命的蔣中正南京政權具有帝國的各種特性，並為一個更持久的王朝鋪平了道路。」¹⁶然而，建立所謂「現代化」的國家，何謂「現代化」又中國應以何種方式立國，如以農立國還是以工立國等，在 1930 年代曾有過許多的辯論。例如有研究者認為中國的共產革命，「是一組反差強烈的因素的產物：一方面是幾乎不識字或很少識字，許多人甚至連縣城也沒有去過的農民大眾，另一方面則是由共產主義精英所宣傳的宏大意識形態和改造社會的巨大工程。」¹⁷杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 曾經分析了一些國家的案例，指出革命之所以很少發生，「在很大程度上就是由於知識份子與農民難以並行。……形成革命聯盟的障礙來自於這兩個集團在背景、觀點和目標上的差異。一方是城市的、中產或中上層階級的、受過教育的、西方化和都市化的知識份子；另一方是鄉村的、落後的、不識字的、文化上屬傳統型的、地方性的農民。雙方之間存在的社會鴻溝，其差距之大不亞於人們都能夠想像的任何兩個社會集團之間所存在的距離。他們之間的溝通與理解是一個極大的問題。」¹⁸然而，蔣中正與毛澤東畢竟是少數有機會與實力去實踐立國理想的政治領導者，但由於他們倆人分屬不同的意識形態，對於立國的想法與模式也有著迥異的實踐方式。因此本研究試圖透過對他們兩人及以其所代表的政治集團，就其政策制定與實踐的層面上，進行分析與比較，進而了解在面對西方現代性與中國傳統內在的影響之下，如何建構他們所想像的現代國家。

¹⁴ 楊雪冬，〈論「縣」：對一個中觀分析單位的分析〉，收入陳明明主編，《權利、責任與國家——復旦政治學評論第四輯》（上海：上海人民出版社，2006），頁 162-163。

¹⁵ Leszek Kolakowski, "Modernity on Endless Trial," *Encounter* ixvi (1986, London), pp. 8-12.

¹⁶ 列文森 (Joseph R. Levenson) 著；鄭大華、任菁譯，《儒教中國及其現代命運》（北京：中國社會科學出版社，2000），頁 257。

¹⁷ 郭于華、孫立平，〈訴苦：一種農民國家觀念形成的仲介機制〉，《中國學術》，第 4 輯 (2002)，頁 505。

¹⁸ 亨廷頓 (Huntington, Samuel P) 著；王冠華等譯，《變化社會中的政治秩序》（上海：上海人民出版社，2008），頁 275-276

第二節 研究回顧

1930 年代國民政府實際能夠控制的省分只有沿海與沿江地區約 11 省、三分之一人口。¹⁹因此，名義上國民政府雖然代表中國成為西方國家所承認的政治主體，但是面對政權的挑戰者，國民政府仍未具備足夠的合法性與正當性，例如毛澤東在革命根據地即擁有龐大的勢力，並建立有效的統治。因此如何理解中國如何由傳統帝國政治型態走向現代國家，成為一項極其複雜的課題，尤其是國民黨與共產黨之間是否存在政權與國家建構的競爭關係，而非僅只是唯一合法政權面對地方叛亂的問題。由於意識型態的差異，使得以國民黨蔣中正領導的國民政府與共產黨毛澤東領導的革命根據地，形成兩股主要相對抗的力量，但是皆有一個共同的目標，就是為了動員更多的人力與物資以支援軍事上或革命意識形態深化的需要，必須讓國家權力更深入基層社會組織與個人，亦即建構現代化國家，使國家機器能夠與個人緊密地相連結在一起。²⁰

關於現代國家建構（state building）的概念主要發軔於對西歐國家起源的討論，自 14-16 世紀間西歐各地開始逐漸擺脫傳統封建體制的束縛，到 18 世紀後各國已基本成形，而隨著海外殖民的加速擴張以及殖民地為了對西方帝國主義的對抗，在二戰以後西歐民族國家（Nation State）的形式成為現代國家最普遍的國家結構。²¹對於歐洲國家的起源，其主要的理論範式則是以馬克思及韋伯的論點為中心作進一步的展開。馬克思認為國家起源於以私有制為基礎的生產方式導致社會分化為不同的階級，而這種源自勞動日漸複雜的社會分工的分化本身，乃是以生產力的技術或組織進步為基礎的，也就是說當社會物質財富的生產超過了生活的基本所需，導致了剩餘產品的出現，佔有這些剩餘產品的階級出現，從而損害了絕大多數生產者的利益。也就是說國家形成一個階級組織，是一個階級對另一個階級進行壓迫的組織。並具有四個典型特徵：根據地區來管理居民的組織、創立強制性的公共權力、收取稅賦與發行公債的權力以及凌駕於社會之上的官吏

¹⁹ 根據易逸勞（Lyoyd E. Eastman）引用多梅斯（Jurgen Domes）的看法，認為當時國民政府在 1937 年全面抗戰前，所能控制的區域包括有中國東南沿海及中部 11 省、三分之二的人口。此 11 省分別為安徽、浙江、福建、河南、湖南、湖北、江西、江蘇、廣東、貴州及山東。Lyoyd E Eastman, “Regional Politics and the Central Government: Yunnan and Chungking”, in Shi, Paul K. T. ed., *Nationalist China During the Sino-Japanese War, 1937-1945.*, (Hicksville, New York: Exposition Press, 1977), p.329.

²⁰ 黃金麟指出中國現代國家的建構在 1930 年代所呈現的是政體與身體二體合一過程，其具體反映在新生活運動與蘇維埃體制的建立上，皆反映了國家政權的建構，均試圖透過民眾身體的動員與控制，達到建立穩固的國家與政權，而成為一種現代國家建構過程的主要形式。黃金麟，《政體與身體：蘇維埃的革命與身體，1928-1937》（臺北：聯經出版社，2005），頁 313。

²¹ 儘管對於歐洲現代國家起源與發展的時間有所爭議，但是普遍地認同至 18 世紀後，西歐國家已經發展並形成了自身獨特的政治模式，而進一步成為現代普遍實行的國家結構。參見 Strayer, Joseph R. *On the medieval origins of the modern state.* (Princeton University Press, 1970), p.110.; Charles Tilly, “Reflections on the History of European State-Making” in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1975), p.26-27.

的特權地位等。²²韋伯則強調指出現代國家的主要特徵表現在權力的集中過程，「近代初期歐陸諸國的國家權力，通常都集中在那些最大膽邁向行政官僚化之途的君主的手中，顯而易見的，大規模的近代國家在技術上是極端依賴官僚制之基礎。國家愈大，愈是個強權，對官僚制的依存就愈是絕對。」²³同時他也強調科層化的官僚體制：「是國家現代化的同樣的明確無誤的尺度，……。官僚體制的官員制度建立在聘用、薪金、退休、晉升、專業培訓和勞動分工、固定的權限、符合檔案原則、上下級之間的等級服從的基礎之上的。」²⁴在馬克思與韋伯的影響下，討論西方國家形成或現代國家建構的過程，可依據其分析角度與偏重面的差異，大致可歸納出三種分析模式，即軍事財政、國家自主性與文化中心，雖然個別理論所著重的重心不同，但三者之間事實上應該採取互為相嵌合的概念，不應偏重與獨立看待。²⁵由此也得見西歐民族國家的起源與發展，以及其形塑而成的現代國家特徵，學者們的看法分歧難以一致，恰也反映了現代國家的內涵及特徵難以定義。

相對於西方國家在形成過程中所產生的現象，西方學者在討論中國從傳統國家向現代國家轉型的過程中，也同樣關心中國在西方現代性影響下，國家結構的轉型過程與西方近代轉型過程的差異。同時以往往往以歐洲經驗為作為參照，根據有無西方國家之特徵，來衡量一個國家現代化的程度。例如是否也產生了如西方（歐洲）政治權力向國家整合的過程、現代機構如警察組織、現代教育線與金融等系統的建構等等；又其發展過程與西方循相同的或相異的模式為何，並試圖利用現代性發展的框架或分析模式來探討近代中國的社會與政治變遷。現代化理論（與現代性）的框架成為一個檢視近代中國政治、社會與經濟轉型的重要視角，但是近來也受到學者的質疑，例如發展理論強調政治現代化、政治發展，並認為社會發展有標準的路徑（standard path），但這一派的分析缺乏時間縱深，忽略了民族國家初建的問題，僅分析現下的國家，以致較為強調現代西方世界的政治安排，如議會民主等。²⁶又如王國斌認為西方學界對於中國 20 世紀現代國家發展的研究，大體而言有三種看法：第一，按照國家在資本主義經濟中所扮演的角色，來為國家畫像，即描繪國家是怎樣促進資本積累、經濟增長和資產階級的支配；第二，按照國家的政治制度和統治的意識型態，來為國家下定義，即斷定國家是怎樣將那那些與民主理念一致的政策加以規範化；第三，按照有利於近代管理的

²² 恩格斯，〈家庭、私有制和國家的起源〉，收於《馬克思恩格斯文集（第四卷）》，（北京：人民出版社，2009），頁 186-190；張效敏（Sherman H. M. Chang）著；田毅松譯，《馬克思的國家理論》（上海：上海三聯書店，2013），頁 46。

²³ 馬克斯·韋伯（Max Weber）著；康樂、簡惠美譯，《支配社會學》，第 1 冊（臺北：遠流出版社，1994），頁 36-37。

²⁴ 馬克斯·韋伯（Max Weber）著；林榮遠譯，《經濟與社會》，下卷（北京：商務印書館，1997），頁 236。

²⁵ Carroll, Patrick. "Articulating Theories of States and State Formation." *Journal of Historical Sociology* 22.4 (2009), pp.553-603.

²⁶ Charles Tilly, "Western State-Making and Theories of Political Transformation," in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), pp. 602-607.

理性的官僚機器，來界定國家。²⁷然而他又說：「當我們以歐洲發展經驗做為典範時，人類所有其他的歷史發展經驗即顯得異常，我們便開始跟著追問世界上其他地區歷史究竟發生了什麼錯誤」。在此種設問習慣的影響下，所謂的「停滯」（stagnation），便成為形容中國歷史「異常」特色的代名詞。²⁸由於現代化理論源自於西方內部邏輯，往往容易陷入中西二元對比的泥沼，而無法真實客觀地呈現中國近代政治社會變遷的面貌。

為了進一步理解中國由傳統國家的形式向現代國家轉變的過程，下列將針對晚近學界對於中國傳統社會、政治權力結構改變的探討，以下分別從三個不同的角度進行整理與回顧。

一、國家與社會的關係

對中國由傳統向現代的轉變過程，最為熟悉的是有關基層權力結構與社會性質的討論，尤其是掌握傳統社會權力的士紳階層與國家之間的關係變遷過程。從社會與國家間權力結構的分配關係所衍生出的士紳階層、國家代理人等關於中國傳統與現代社會性質變遷的討論。在中國傳統基層社會的性質討論中，士紳與國家的關係往往成為主要的討論對象。由於對中國基層政治的運行，學界普遍認同以士紳、鄉紳社會的典範來討論傳統中國基層社會及其權力運作體系，認為中國傳統社會的特性在於士紳階層或地方精英（Local elites）作為國家與社會之間的中介者，這個群體在中國傳統社會中具有獨特的社會地位和功能。而面對晚清以降由西方（帝國主義、資本主義與殖民等）所帶來的政治、社會與經濟的劇烈變動，國家與社會間的關係同樣面臨了空前的挑戰與危機。因此，士紳階層在社會權力結構隨著政治社會變遷而產生了什麼樣的變化，成為一個十分流行的研究取向。其中主要的代表有諸如費孝通、何炳棣、龔同祖、陳志讓與張仲禮等人，或者西方學者孔飛力、杜贊奇、羅威廉和蘭欽等。

首先，晚清民初地方軍事化的現象是考察士紳權力結構轉型的一個重要的視角。陳志讓提出晚清民初由於中央權威的式微，導致地方軍事力量與士紳的結合，地方軍人越過士紳一躍為各地的實際掌權者，政權的性質由晚清的「紳—軍政權」轉趨向民初「軍—紳政權」。在他看來，不管是「紳—軍」或者是「軍—紳」政權，都「不是現代國家應有的政權」，既不能抵禦外侮，也「阻撓了中國的進步幾乎達一個世紀」，而「儘管在外表上跟軍閥時期的軍隊不同，蔣中正的軍隊仍然是軍閥的軍隊。」²⁹對於士紳階層與軍閥的結合，形成了特殊的政治與社會結構，並阻礙了中國近代社會的進步。熊志勇指出軍人集團在晚清以後逐漸成為社會集團的要角，在以士農工商為主體的傳統社會，兵與民分開是一個顯著的特徵。

²⁷ 王國斌 (R. Bin Wong) 著，連玲玲、李伯重譯，《轉變的中國：歷史變遷與歐洲經驗得局限》（南京：江蘇人民出版社，1998），129-131。

²⁸ 王國斌 (R. Bin Wong)，〈農業帝國的政治經濟體制及其當代遺緒〉，收入古偉瀛等譯，《中國與歷史資本主義：漢學知識的系譜學》（臺北：远流圖書公司，2004），頁 210。

²⁹ 陳志讓，《軍紳政權》（廣西：廣西師範大學出版社，2008），頁 6。

但隨著晚清以後，軍人集團開始登上政治舞台，甚至成為政治改革或社會轉型的先鋒，軍人更自覺擔任社會整合的要角。在中國出現以軍事現代化帶動社會進步，成為一種自然的選擇。但是中國在社會傳統結構中，軍人的角色缺乏明確的定位，因此在從「無兵」到「有兵」的轉變過程中，社會陷入無序化狀態，政治成為軍事寡頭的附庸而導致軍閥政治的產生，也反映了晚清到蔣中正與軍事化的國民黨的治國方式，在領導社會、經濟結構轉型上的失敗。³⁰

其次，在考察社會性質的變遷時，進而討論政治運作與基層權力結構的改變。孔飛力考察了太平天國運動以來地方精英同官僚政治制度如保甲、里甲、地方治安和徵稅網路之間的關係，揭示晚清地方精英勢力擴張和「地方軍事化」的趨勢，恰恰促進了中央集權化的現象。³¹他認為隨著地方自治觀念引進中國之後，士紳階層也成為地方自治的領袖，然而以往學者將這些現象串連起來看成是近代以來中國地方勢力的抬頭。而在孔飛力看來，這一連串的發展都沒有根本解決中國政治系統當中中央與地方的曖昧關係，但每一步的發展都強化了中央的集權統治。他以晚清新政展開之後，地方士紳也可以收取各項新政費用為例。表面上這是行政體系對地方勢力的節節讓步，但以士紳領導的團練而論，基本上仍是「官督紳辦」，團練的崛起反而加強了中央對地方的控制。士紳之參與課稅，也不過是使中央原來無法課取的稅收，轉為可以課取而已。³²近來則總結性地提出了中國現代國家的起源，他強調了中國在由傳統到現代國家的轉變過程中的傳統內在邏輯，並認為即使沒有西方的衝擊，中國自身仍能夠走向現代化之路。³³孔飛力指出了過去在解釋近代中國政治社會變遷過程中過於看重外來衝擊說，試圖將視角重新擺回中國，強調即使沒有外來的衝擊中國也有自身走向現代的能力，並試圖回溯其思想的源頭。

在哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）擴大了公共領域的理論影響後，相關公共領域的模型也被運用在解釋中國的國家與社會間的互動關係，例如有關地方精英或紳士階層的活動對於社會與政治的影響，著名的西方學者羅威廉（William T. Rome）和蘭欽（Mary B. Rankin）等人即分別利用了「公共領域」和「市民社會」等理論模型，探討了漢口和浙江地方精英的特質和活動，闡釋晚清地方精英活動有擴大化的趨勢。³⁴但另一方面，黃宗智則認為不能完全按照公共領域和市民社會模式為主要導向，將紳士公共功能的一切擴展都解釋為某種獨立於國家的社會自主性日增的長期趨向，並進一步提出了「第三領域」（the third realm）概念，來

³⁰ 熊志勇，《從邊緣走向中心——晚清社會變遷中的軍人集團》（天津：天津人民出版社，1998），頁 9-19、240。

³¹ 孔飛力著；謝亮生等譯，《中華帝國晚期的叛亂及其敵人：1796~1864 年的軍事化與社會結構》（北京：中國社會科學出版社，1990）。

³² 林滿紅，〈Philip Alden Kuhn〉，《近代中國史研究通訊》，第 8 期（1989.9），頁 18-26。

³³ Philip A. Kuhn, *Origins of the Modern Chinese State*, Stanford: Stanford University Press, 2002.

³⁴ William T. Rome, *Han Kou: Conflict and Community in a Chinese City, 1789-1895*, Stanford: Stanford University Press, 1989.; Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865-1911*, Stanford: Stanford University Press, 1986.

描述一種介於國家與社會之間的空間，並用以解釋士紳的公共功能。³⁵另外，王先明強調近代士紳階層的社會角色與社會功能，指出士紳雖然沒有像官員那樣擁有「欽命」的權力，但是卻擁有基層社會賦予的「天然」的實際權力，因此作為地方社會特權階層的士紳階層獲得了地方實際控制的權力。³⁶面對地方實際控制的士紳階層，不論是國民政府的蔣中正或者是在蘇區革命根據地的毛澤東都是首要面對與克服的問題，因此藉由對士紳階層或地方精英（local elite）在地方社會的作用等討論下，衍生出國家建構與傳統社會勢力之間互動關係的進一步討論，也就是如何看待在現代國家建構過程中，現代化的政權如何處理與傳統地方上士紳階層之間的關係。

由於湯普森（E. P. Thompson）和斯科特（J. C. Scott）等學者關於道德經濟學（moral economic）的闡述以及理論框架的建立，使得利用道德經濟的理論來解釋中國近代社會變遷或革命等議題的一個重要框架。³⁷其中，一個重要的例子即是採取道德經濟觀點來討論中國傳統農村社會在國家現代化過程中，強調權力往農村滲透過程中，伴隨而來的是傳統農村社會規範與經濟結構被破壞，為達成現代化的目的反而使國家與政權深陷危機。例如杜贊奇（Prasenjit Duara）指出隨著國民政府在現代化的加速進展下，反而對傳統社會生活與經濟體系帶來了破壞。強調了現代化的國家建構破壞了傳統社會秩序與結構，新的權威無法有效控制地方社會，導致傳統地方士紳階層的毀壞而被所謂的「新士紳（土豪劣紳）」所取代，當藉由國家力量由上而下的推動變革，帶來的不是現代化，反而是導致了危機的開展。³⁸另外諸如彭慕蘭（Kenneth Pomeranz）與戴瑞福（Ralph A. Thaxton）等亦持有相類似的觀點，認為國家採取一連串現代化建設的過程，並未帶來經濟的增長與生活的改善，反而加重了農民的負擔。³⁹因而隨著國家權力不斷向基層社會滲透的結果，反而破壞了既存的農村社會結構，國家並未加深對地方的控制，而是與社會更加疏離，進而產生了地方與國家長期的對抗，也就產生了所謂「內捲化」的現象。⁴⁰然而在某種程度上，仍是基於國家與士紳階層（中間階層）的

³⁵ 黃宗智，《中國研究的範式問題》（北京：社會科學文獻出版社，2003），頁260-288。

³⁶ 王先明，《近代紳士——一個封建階層的歷史命運》（天津：天津人民出版社，1997）。

³⁷ 參見 E. P. Thompson, 1993(1971). "The moral economy of the English crowd in the eighteenth century." In *Customs in Common*. pp.185-258.; 斯科特 (J. C. Scott) 著；程立顯等譯，《農民的道義經濟學：東南亞的反叛與生存》（上海：譯林出版社，2013）；斯科特 (J. C. Scott) 著；鄭廣懷等譯，《弱者的武器》（上海：譯林出版社，2007）；李丹 (Daniel Little) 著；張天弘等譯《理解農民中國：社會科學哲學的案例研究》（南京：江蘇人民出版社，2008）等。

³⁸ Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988).

³⁹ Kenneth Pomeranz, *The Making of Hinterland: State, Society, and Economy in Inland North China, 1853-1937* (Berkeley: University of California Press, 1933); Ralph S. Thaxton, *Salt of the Earth: The Political Origins of Peasant Protest and Communist Revolution in China* (Berkeley: University of Press, 1997)

⁴⁰ 吉爾茨 (Clifford Geertz) 根據荷屬東印度殖民政府在 1920 年代所出版的爪哇地區資料，考察印尼爪哇地區農業生產過程所形成的一種穩定而人口快速增長、高密度的集約農作，但卻難以透過現代化來達成經濟與生產的持久性變革，反而內捲於原來的農業生產方式，這個概念

互動關係，強調傳統權力結構尚未改變，並未能跳脫士紳典範的範疇。同樣地，白凱在考察江南地區的地租與賦稅關係，提出了 1920 年代以後佃農集體行動（抗租）的規模與頻率逐漸擴大與增加，伴隨著國家（地方官員）取代了地主傳統地租設定與催租的作用，而成了佃農襲擊與籲請的最頻繁對象，同時也反映了地方權力結構的改變。而地主面對國家提高的苛捐雜稅也壓力重重，同時又因為佃戶和國家維持或降低地租的要求而飽受壓迫，成為在民國時期國家、地主與佃戶間三方關係變動中，受害最重的一方。也就是說在國民政府時期由於附加稅的增加，地方實際負擔加重，地主和佃戶站在了同一戰場上，共同抵抗國家的負擔，此時的地主因為處於夾縫之中，傾向於與佃戶聯合。他進一步指出由於民國時期的地方精英已處於非常脆弱的地位，因此後來中共的土改，不過是歷史性的一種延續，而國民政府讓位於中共的土改與動員，不過是歷史變遷下的必然結果。⁴¹

二、政治改革與國家現代化

西方學界在討論中國自辛亥革命以來，在向現代化國家的轉型過程，政治上國民政府最終走向失敗的結果，易勞逸（Eastman）與斯科克波（Theda Skocpol）等人批評國民政府在現代化過程的失敗是失去政權的主要因素。例如斯科克波（Theda Skocpol）認為「國民政府只不過是在更大範圍——表面上是『全國』範圍——重現了各種舊軍閥形式。」對於改造鄉村基層的政治和實行社會經濟改革幾乎沒有能力或極不情願去做。在縣以下的農村社會，士紳階層依然操縱著權力。反之，由於對農村的政治控制微弱，所以在 1928 年到 1936 年間，將田賦稅收劃歸地方自主。蔣中正的南京政府完全沒有實現統一和中央集權，而無法動員中國的潛在財富，也未能透過群眾政治動員而危及上層社會的軍事統治。」而摩爾（Barrington Moore）也是持類似的看法，認為國民黨政權的性質，對於知識份子從事復興農村活動的態度是建立在「無害於政治」的前提之下，而在國民黨統治力薄弱的地方，地方有力人士的舉止和「軍閥時期及滿清時代一樣」新的社會基礎來自舊官僚與城市中新興的力量，因此使國民黨在推行農業政策使就是「試圖維持或恢復農業的原有狀態」。⁴²張信在研究河南地區國家與社會間的關係時，雖然注意到中國建立現代國家的條件與西方頗為不同。但他認為國民政府雖然透過對地方精英恩威並施的方式，在河南北部取得了相當的成功，但是仍然沒有建立對基層社會的絕對統治，而隨著國家權力已滲透入縣以下的區域，引起基層社會

被稱之為「農業內捲化」。黃宗智與杜贊奇則相繼利用「內捲化」的概念來理解中國近代農業社會的變遷，而杜贊奇更借用其概念，分析 1930 年代國民政府現代化過程產生的「國家內捲化」現象。參見：Clifford Geertz, *Agricultural involution: the process of ecological change in Indonesia*, Berkeley: Published for the Association of Asian Studies by University of California Press, c1966.；黃宗智，《華北小農經濟與社會變遷》（香港：牛津大學出版社，1994）

⁴¹ 白凱（Kathugn Bennhandt）著、林楓譯，《長江下游地區的地租、賦稅與農民的反抗鬥爭》（上海：上海書店，2005）。

⁴² 斯科克波（Theda Skocpol）著，劉北成譯，《國家與社會革命》（台北：桂冠出版社，1998），頁 349-351、356-357；巴林頓·摩爾（Barrington Moore, JR.），王茁、顧潔譯，《專制與民主的社會起源》（上海：上海譯文出版社，2013），頁 191-233。

的權力重組，同時也引起地方精英鬥爭與國民黨內派系鬥爭結合的現象，侵蝕了政權建設的部分成果。⁴³

然而，事實上有許多學者指出國民政府十分明瞭與社會間的隔閡，並試圖打破傳統維持社會秩序的結構。因此，國民政府開展以縣政整頓為重心的地方政治制度改革，而普遍性的看法即認為 1930 年代中國農村社會瀕於崩潰的現實，是促進南京國民政府推動，諸如土地稅務行政改革或者縣政改革的動力。為了強化國民政府與國民黨在基層社會的統治基礎，並藉此強化社會控制與動員，特別是農村統治的穩固，因此推動以縣為基礎的行政改制及強化縣政組織為主的縣政建設，欲改變傳統中國縣級行政組織普遍存在的組織空疏、權力分散的弊病。⁴⁴此外，與省縣行政體制改革的整體措施，還包含各種土地、戶政、役政與財稅體制的革新，試圖建構現代化的行政體制，以打破傳統權力被地方仕紳包攬、中介的現象。例如笹川裕史曾針對江蘇、浙江與江西等地的農村地政改革進行分析，指出在戰前地政改革對於農村實現土地和地稅制度的現代化有其促進的作用，並且在某種程度上實踐了國民黨或孫文所謂的「平均地權」與扶植自耕農的目標，形成了與中共主張相異的另一種土地改革形式，也在某種程度上增進了國家對農村社會的控制，對於國家實踐中央集權與提升行政效率有進一步的提升。⁴⁵而諸多的行政改革隨著部分成果的展現，以及戰爭動員的需要，促進了國民政府於抗戰時期推動強化基層政治組織的新縣制。⁴⁶因此民國時期有關縣政改革的過程大致上以新縣制的成立前後作區分，新縣制可以代表縣級行政體系改制的完成。⁴⁷

⁴³ 張信，《二十世紀初期中國社會之演變：國家與河南地方精英，1900-1937》（北京：中華書局，2004），頁 224-238。

⁴⁴ 張鳴，《鄉村社會權力和文化結構的變遷（1903-1953）》（桂林：廣西人民出版社，2002）；冉綿惠、李慧宇著，《民國時期保甲制度研究》（成都：四川大學出版社，2005）；李巨瀾，《失範與重構：一九二七至一九三七年蘇北地方政權秩序化研究》（北京：中國社會科學出版社，2009）；冉綿惠，《民國時期四川保甲制度與基層政治》（北京：社會科學文獻出版社，2010）；王科，《控制與發展：南京國民政府建立初期的鄉村治理變革》（北京：中國社會科學出版社，2010）。

⁴⁵ 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究》（東京：汲古書院，2002）；相類似的研究參見味岡徹，《中国国民党訓政下の政治改革》（東京：汲古書院，2008）；天野祐子，〈日中戦争期における国民政府の新県制——四川省事例から〉，收入平野健一郎編，《日中戦争期の中国における社会・文化変容》（東京：東洋文庫，2007），頁 87-132。

⁴⁶ 民國 28 年（1939）頒佈以「縣各級組織綱要」為基礎的「新縣制」正式實行，可以說是國民政府在基層政治改革中的一項總結性政策。例如，其具體的特徵即是將保甲正式地納入法規，成為現代地方行政體制的一環。

⁴⁷ 關於縣制改革的研究，可以參考：李偉中，《20 世紀 30 年代縣政建設實驗研究》（北京：人民出版社，2009）；王春英，《民國時期的縣級行政權力與地方社會控制：以 1928~1949 年川康地區縣政整改為例》（成都：四川大學出版社，2012）；劉海燕，〈30 年代國民政府推行縣政建設原因探析〉，《民國檔案》，第 1 期（2001），頁 77-81；張益民，〈國民黨新縣制實施簡論〉，《史學月刊》，第 5 期（1986），頁 76-80；曹成建，〈1930 年代中前期南京國民政府推行縣政改革的原因及主要內容〉，收入中國社會科學院近代史研究所民國史研究室、四川師範大學歷史文化學院編，《一九三〇年代的中國》（北京：社會科學文獻出版社，2006），頁 160-176；曹天忠，〈新縣制「政教合一」的演進和背景〉，《近代史研究》，第 4 期（2008），頁 74-91。

對於地方政治革新的過程中，近來有研究指出地方自治的推行事實上反而促進了國家在地方行政權力的強化，因為在推行過程中「國家將掃除鄉族勢力、強化國家行政權威的意圖表露的更加直白。」⁴⁸對於縣政改革的看法一般普遍性的論點認為：（一）地方菁英參與地方政治的結構原則標誌著近代中國地方政治制度一種有限的進步；（二）國民政府地方政策的演變，即使縣組織法的頒行、新縣制的實施以及縣議會等自治組織、鄉村建設運動等方面並未持續發展，但已使地方行政形成了更加嚴格的官僚控制制度；（三）民國地方政府的發展是一個參與性（地方菁英要求參政）與官僚化（國家權力嚴密控制地方社會）互相交替演化的過程。⁴⁹另外，關於國民政府的軍事改革也並非毫無成效，方德萬（Hans J. Van de Ven）指出北伐以來，包括國民黨、共產黨在內，都在發展控制運用暴力的新策略，而國民政府的統一實得利於此，他也注意到國府在西方的軍事影響之外，也有意識地運用傳統的資源——保甲，發展其控制力量，企圖使軍隊與人民結合，完成國家建構，擺脫過去學界僅將保甲與軍事化視為反動措施的看法。並重新評價國府的戰時動員，他認為在 1941 年以前，國府仍能在維持農村穩定的情形下，建立適應環境的官僚組織與政策，如田賦徵實等，有效動員人力與資源使戰局得以持續下去。⁵⁰

三、中國共產革命與蘇維埃根據地

作為蔣中正與國民政府的競爭者，毛澤東一再地強調革命不是請客吃飯，革命的目的就是在於奪取政權。1930 年代中共在江西建立革命根據地，並成功地在瑞金建立了蘇維埃中央政權，雖然其持續的時間僅有 5 年（1930~1934），但江西的經驗卻使得在延安重新立穩腳跟的中共能有重建的經驗憑藉，並使蘇維埃政權在抗戰時期以及戰後能迅速取得與國民政府形成對峙的實力。因此，了解毛澤東在江西的發展經驗，有助於了解國民黨與共產黨之間對於建構現代國家理念的差異。對於江西蘇維埃政權發展的研究始終受到許多的關注，並對於為何農民支持並參加革命動員有諸多的討論，例如西方學界自 1980 年代以來逐漸擺脫過去極權主義、現代化理論與革命史觀等宏觀理論研究，投入微觀的地方個案研究，嘗試從中探尋某些自 1949 年以前即持續發揮影響力的內在歷史動力，主張站在中國的內部，最好是從地方或下層社會，重新發現中國歷史。⁵¹近來更試圖擺脫過去傳統革命史觀的框架，對於蔣中正與毛澤東之間在江西的競爭能夠採取較為持平的看法。⁵²例如黃道炫試圖跳脫中共對於蘇區革命失敗的定調，中共官方對

⁴⁸ 王先明、常書紅，〈傳統與現代的交錯、糾葛與重構：20 世紀前期中國鄉村權力體制的歷史變遷〉，復旦大學中外現代化進程研究中心編，《近代中國的鄉村社會》（上海：上海古籍出版社，2005），頁 54。

⁴⁹ 費正清等編，《劍橋中華民國史（下卷）》（北京：中國社會科學出版社，2006 版），頁 329-358。

⁵⁰ Hans J. Van de Ven, *War and Nationalism, 1925-1945*, (New York: Routledge Curzon, 2003)

⁵¹ 陳耀煌，〈在共產中國發現歷史——毛澤東時代中共農村革命史之西方研究述評〉，《新史學》，第 23 卷第 4 期（2012.12），頁 207-245。

⁵² 王才友，〈50 年來的江西蘇區史研究〉，《近代史研究》，第 6 期（2010），頁 134-149。

蘇區革命的失敗一般定調認為是犯了「左傾」路線錯誤，「第三次『左』傾路線在革命根據地的最大惡果，就是中央所在地區第五次反『圍剿』戰爭的失敗和紅軍主力的退出中央所在地區。」⁵³但黃道炫則透過當時內外環境的分析，認為當時國共雙方之間的對壘，在實力上的懸殊太大，中共的發展更多是利用國民黨內部的衝突，而當國民黨的內部衝突與矛盾趨於平穩後，中共所受到的壓力將空前增大。也又是回歸到最現實的叢林法則，實力終究是成敗進退的關鍵。換句話說，綜合當時中國的內外因素，即使沒有犯下所謂的「左傾」路線錯誤，中共在根據地的失敗或許將是必然的結果。⁵⁴

此外，過去傳統的革命史觀，只是將蘇區社會的爭奪侷限於國共兩黨之間，並未考慮其他勢力存在的可能性。因此，對於蘇區社會的地方勢力與國家或者中共的關係成為一種新的研究途徑，例如陳耀煌就曾經指出早期豫鄂皖交界大別山地區的共產黨員，多是地方菁英家庭出身前往城市求學的知識份子，因此豫鄂皖蘇區的發展其實是中共與地方菁英的互動是一個由合作到控制的過程。⁵⁵韋思諦（Stephen C. Averill）批評過去對於革命根據地的研究，過於強調上層結構而忽略地方社會經濟因素的革命史觀，因此韋思諦藉由分析江西早期共產黨員龍超清等人，指出贛南的革命出現本地幹部與外來幹部的矛盾，由於本地幹部皆出身家庭背景較好的知識份子，且一般是在大城市中求學，受革命形勢的影響而入黨，回鄉之後開始組織農民運動。但隨著毛澤東等人以外來的幹部身份進入贛南以後，本地幹部和外來幹部不同的利益訴求可能使地方革命形勢複雜化，例如土客之爭在蘇維埃政府或黨中權力鬥爭的激烈程度即可明瞭。地方勢力的情形同樣如此，他們有可能表現為宗族矛盾、城鄉矛盾，也可能表現為官紳矛盾，這些內部的衝突與矛盾對於革命形勢的發展產生了極大的影響，也反映了解釋革命發展過程中不可忽略的地方社會因素。⁵⁶李里峰就曾經指出，在中國革命進程中，農民的政治參與指向兩個目標，一是包括各級政權和傳統鄉村精英在內的舊有政治體制，它們是農民要與之鬥爭並力圖顛覆的對象；二是以消滅剝削和壓迫、幫助農民翻身做主為己任的革命政黨及其建立的革命政權，它們是農民信任、感激並為之提供各種支援的物件。作為革命動員者的共產黨及其政權，作為革命參與者的農民群眾，作為革命對象的舊政權和地主士紳，構成了一個動態的政治系統。農民的上述政治參與行為提供了至關重要的支援性輸入，它們與革命政黨所提供的綱領、

⁵³ 毛澤東，〈附錄：關於若干歷史問題的決議〉（1945.4.20），《毛澤東選集》，第3卷（北京：人民出版社，1991），頁968。

⁵⁴ 黃道炫，《張力與界限：中央蘇區的革命（1933~1934）》（北京：社會科學文獻出版社，2011）。

⁵⁵ 陳耀煌，《共產黨·地方菁英·農民：豫鄂皖蘇區的共產革命（1922-1932）》（臺北：國立政治大學歷史學系，2002），頁455-457。

⁵⁶ Stephen C. Averill, *Revolution in the Highlands: China's Jinggangshan Base Area.*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publisher, 2006.; Stephen C. Averill, "Local Elites and Communist Revolution in the Jiangxi Hill Country," in Joseph W. Esherick and Mary B. Rankin, eds. *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance* (Berkeley: California University Press, 1990), pp. 282-304; Stephen C. Averill, "Party, Society, and Local Elite in the Jiangxi Communist Movement," *The Journal of Asian Studies*, Vol.46 No.3(1987), pp. 279-303.

路線、方針、政策輸出一道，維持了革命政治系統的正常運轉和良性發展，並最終取代了舊有的政治體系。⁵⁷

相對於地方精英的勢力對革命根據地與國民政府剿匪的互動及影響，國家的角色的強化與滲透則產生另外一種討論的面向。例如林振華(William Wei)認為，1933年前後中共的資源汲取和國民黨的第五次圍剿戰爭使得地方士紳的生存壓力達到極限，這促使他們與國民政府由對抗走向合作，從而完成剿共戰爭的勝利；但地方士紳對國民政府並無深厚的認同感，致使他們藉勢搜刮人民，給民眾帶來了巨大痛苦。⁵⁸許慧文(Vivienne Shue)則從現代市場的特性入手，他提出中國傳統的國家與社會的關係，鄉村實際上呈現一種「蜂窩狀」結構的概念，這種結構容許地方精英在他們的村莊編織一種類似「獨立王國」的保護網(protective webs)，表面上受到上層完全的控制，但是實際上國家權力被地方勢力大大削弱，基層精英一方面是國家代理人，另一方面也是社區的保護人，並且反抗上級權力的滲透。可是伴隨著資本主義市場化的發生，使農民直接面對國家的控制，國家權力借助經濟增長和各種現代公共政策工具而得到加強，也就說現代化市場的形成使政府對農村的控制力有所強化。⁵⁹

第三節 研究取徑與資料說明

現代國家或民族國家其概念主要是源自於西方的產物，中國傳統帝國體制在面臨現代西方的挑戰落後下，辛亥革命以來所追求建構西方式的現代國家體制成為重要的發展路向。然而，如何建立現代國家，以及現代國家應該走向什麼方向，隨著五四新文化運動後，西方馬克思主義影響之下，面臨了中國現代國家發展與建構的歧見。在現代國家理論的背景，中國在1930年代的政治發展出現了兩個最為鮮明的對比，不同的政治解決方案所形成的路線分別，可以從蔣中正與毛澤東的政治理念中觀察而得。所以在本研究中，試圖藉由江西的例子，就蔣中正的地方政治改革理念進行闡釋，其路線代表著反對以西方馬克思主義為指導而進行社會主義革命的模式，但也非依循其他西方理論或完全採取資本主義模式的改革方案。蔣中正的路線既有其理解中國社會與傳統政治的背景，同時兼具有自西方馬克思主義影響中國社會以來，對於中國社會性質理解的理論依據。所以本研究著重在相關蔣中正在理念與各種政策說明上的文本說明，以及藉由江西省所擬定的各項政治制度改革措施與經濟政策的分析，說明蔣中正的政治改革理念與建構現代國家的關係。

⁵⁷ 李里峰，《革命政黨與鄉村社會：抗戰時期中國共產黨的組織型態研究》（南京：江蘇人民出版社，2011）；李里峰，〈革命視角下的中國農民政治參與研究〉，《江海學刊》，（2008.6），頁141-146。

⁵⁸ William Wei, *Counterrevolution in China: the Nationalists in Jiangxi during the Soviet Period*. (Ann Arbor: Michigan University Press, 1985).

⁵⁹ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press, 1988, pp. 6, 77, 112.

一、研究取徑與方法

本文的主要的分析方式是採取文本分析為主，文本的來源與性質約略可以區分為三類：其一，為相關的政府檔案、政府公報與出版品等，其中著重於 1930 年代相關政府出版品、各種刊載於期刊雜誌或專書等的政策公報等，其中如政策的說明與闡釋、政府官定公報與施政報告等。其二，則是參照 1930 年代出版的各種期刊論文、新聞報導等，其中包括廣受社會輿論重視的主要期刊雜誌，以及各級政府單位出版的官式期刊，這些期刊雜誌與報導中的各種論文，均將作為分析的輔助性材料。其三，為當時有關的各種社會調查、農村與土地調查資料，以及國聯調查團對於當時中國社會、政治與經濟的把脈診斷所提出的建議報告等，透過相關的調查資料與建議報告書的輔助，可以瞭解當時社會的具體實況。其四，時人的文集、日記、回憶錄與函電往來等，主要可以作為主要文獻的輔助材料，作為理解當時的政策執行者與政策對時人的影響等有所助益。

二、相關文獻資料

在相關文獻資料的利用上，本文將利用大量蔣中正相關檔案與文獻，例如國史館所藏蔣中正總統檔案、國民政府檔案、國史館出版之《蔣中正總統檔案——事略稿本》，其中，更聚焦於 1930 年代於江西進行圍剿軍事行動時的軍事委員會檔案資料等。同時，有關江西省政府在 1930 年代的相關措施，則利用當時國民政府或江西省政府所公布的檔案與公報資料，以及當時的各種報紙與期刊文獻，例如《中華民國史檔案資料匯編》、《江西省政府公報》與《江西民國日報》等。此外，更輔以當時軍政要員之回憶錄、日記與講演等，如《蔣中正總統思想言論總集》、《熊式輝回憶錄》等。以及當時有關社會調查之資料，如《民國二十年代中國大陸土地問題資料》、《二十世紀三十年代國情調查報告》等。

第四節 章節架構

為了理解中國如何由傳統國家逐漸轉型為現代國家，擬藉由西方再討論現代國家形成過程之中，所形成的相關理論與建構等視角作為基本的理論架構，進一步比較中國在 1930 年代蔣中正與毛澤東於江西的權力競爭，透過檔案、文本的觀察分析，比較蔣中正在國民政府統治與毛澤東在蘇區的治理經驗進行比較。諸如政府運作、政令的傳達與執行等；又他們在面對傳統社會變遷過程中，所面臨政府統治的優勢與弱勢、限制與困難等。藉由比較的視野，進一步闡明雙方在建構所謂現代國家的差異與模式。因此，本研究除了緒論與結論外，緒論在於說明本論文的問題意識、研究方法、使用史料，結論則總結各章的論點，統整本論文的主要觀點，故緒論與結論不計入章節。其間各章節共分為五章，具體的方向概要如下：

第一章主要針對 1930 年代的江西社會與經濟概況就一整體的描繪，說明中

共革命發展與剿匪的背景因素。因此，為了進一步理解農村本身的政治、社會與經濟諸條件對蔣中正或毛澤東在江西的經營所帶來的限制，本章更側重於描述江西在 1930 年代的農村危機下，在江西所出現的各種農村社會問題，同時試圖分析在農村危機中的江西社會所具有其特殊性；此外，隨著共產革命的發展與影響加深與促進了農村危機的擴大，江西農村危機與共產革命的發展對於國民政府在建構現代國家的過程中，形成的阻礙與制約成為當時蔣中正極力突破的限制。所以第一章即試圖說明當時江西的社會政治問題及農村條件，在此背景條件下，蔣中正逐漸發展其建構國家的重要行動方案。

第二章則以江西的中共革命根據地與南昌行營作為主要考察對象，隨著中共根據地的擴張，蔣中正以南昌行營體制的建立，在 1930 年代與國民政府逐漸形成軍政二元體制的結構。汪兆銘主政的行政院在行政權的行使上與剿匪區域有所區隔，以江西為中心的剿匪區成為由蔣中正透過軍事委員會的方式實行軍事統治的特區，此特區中的軍政事務均受南昌行營所節制，並且在「三分軍事七分政治」的戰略下，對地方政治進行諸多改革措施，相對的這些政治方案產生了對中央與地方行政權的侵奪現象。所以實際上以南昌行營為中心的剿匪區形成一個與蘇區的統治策略形成重要的對比，更可以說是蔣中正意志的延伸。所以本章試圖概述中共在贛南地區的革命根據地的發展以及其社會動員的特色，並且以南昌行營的成立與發展作為對比。

第三章主要以蔣中正所發展而成的「管教養衛」理念進行說明，1930 年代的社會與政治危機促使蔣中正據以發展出政治改革的理念，他深信唯有透過地方政治的改革方能成為穩定的基礎，尤其是鞏固軍事行動成功後的地方社會。蔣中正的政治改革理念受到當時政治社會條件的限制，但是也兼具蔣中正對於中國社會性質的理解，進而建構成現代國家的理念與方向。因此，蔣中正不贊同透過階級鬥爭的社會革命方式解決中國社會與經濟問題，所以他提出的政治改革方案即成為分析蔣中正建構現代國家路線的重要依據與參考。

第四章透過 1930 年代江西省的政治改革措施來驗證其對於蔣中正理念的實踐，而江西省的經驗對於中國走向現代國家的影響。本章節主要探討 1930 年代在江西省政府在政治與社會秩序重整過程中，所採行的各項具體措施及其成效，諸如蔣中正所主張的管教養衛的具體政策等，例如新生活運動的推行、黨政關係等具體政策的施行與成效等。南昌行營主導下的施政措施，不僅代表蔣中正意志的延伸，同時是檢視蔣中正對於地方政治改革思想與具體實踐的重要依據。此後，蔣中正以江西的經驗作為張本，總結了相關地方社會控制體系的試驗，進一步具體落實到國家動員之用。因此本章將進一步討論國民政府在實行相關措施時，其具體的實施成效與國家能力具體展現的程度。

第五章主要藉由前一章的具體案例的分析來作為本章說明蔣中正與江西省政治改革所形成的一種建構現代國家的模式，而這個模式與共產黨或毛澤東的方

案有何差異（大方向的異同）如有關土地的問題、政府的架構等等。1930 年代不管是蔣中正也好，毛澤東也罷，他們在建立現代國家與取得政權合法性的過程中，皆面臨了相同的社會困境，然而在這困境中他們所採行的方式不論相同或相異，皆成為檢視中國現代國家在形成與建構的過程中重要的線索與依據。最後本章總結前述研究過程，並就中國由傳統國家形式走向現代國家的歷史發展中，總結比較蔣中正與毛澤東所採行的發展模式，並同時檢討現代化理論在中國歷史發展過程中的適用性。



第一章 近代江西社會及農村危機

中國傳統農村社會在 18 世紀中葉後隨著人口的增長與西力的衝擊下，逐漸產生危機，從而展現在 19 世紀中葉的太平天國運動與 1930 年代的共產革命。關於中國農村危機促使了中共成功奪取政權，在許多研究中已經有所表明。⁶⁰面對國民政府無力解決農村問題，許多的農民轉向支持中共所提倡的土地革命。然而農村危機的形成，除了被理解為一個長期的過程之外，還有 1930 年代被熱烈討論的中國社會性質問題。而其中共產黨強調的中國社會為半封建半殖民的社會，欲擺脫這樣的社會唯有進行徹底的社會與階級革命。也就是「階級問題」是農村危機的核心問題，農村被描繪為廣大的小農群體受到土豪劣紳、地主與官僚所壓迫的世界。江西做為中國整體社會的一部分，農村問題呈現的同樣與其他地區相同；但是，江西作為地方社會的一面，亦具有其獨特性。例如，在現代化的過程中，相對於鄰近的湖南或廣東，江西缺少特別鮮明的形象。就像帝國最順服的臣民，以一隅地方的角色靜靜地跟隨著帝國中央的腳步。晚清民初以來江西的社會整體呈現的是一種傳統、保守與落後的農村社會形象，在區域政治、社會與經濟的發展過程中，被認為是遠落後於其他鄰近省分。⁶¹然而，在歷史舞台的發展過程中，江西所佔有的一席之地卻是不容忽視的，1930 年代分別以蔣中正與毛澤東為代表的兩股力量，可以說分別代表了兩個不同的建國方向並以江西作為基礎，將江西的經驗應用在其後兩人主掌全國政權的時候。

在討論近代江西的社會變遷與農村以前，首先就選擇江西進行討論的原因進行說明。江西在 1930 年代由於作為剿匪總部的所在，南昌因此成為當時蔣中正重要的據點，並且被蔣中正稱為「革命的基本省」，⁶²蔣欲藉由江西以及其他幾個

⁶⁰ 以往以中共官方與馬克思主義理論為中心理論的革命史觀影響下的地方革命史研究，一般認為其原因來自於打倒軍閥、帝國主義、封建殘餘等在鄉村的基礎，也就是土豪劣紳、貪官污吏等傳統勢力，這些勢力對農民的剝削是導致農村貧困與崩潰的主要原因，所以隨著共產黨人所發起的共產革命、土地革命等理念，進入鄉村並隨著教育與宣傳，農民會自發地加入革命的行列，而這正是中共最終能夠奪取政權建立新中國的主要模式。

⁶¹ 關於江西現代化的腳步較鄰近諸省緩慢，例如呂芳上認為江西自晚清實施新政以來，整體現代化的速度與鄰近長江流經或沿海各省，諸如湖北、浙江、江蘇等省相比，江西呈現了一種遲滯的現象。分析其原因，他指出乃是由於社會風氣保守、交通優勢喪失、現代西式教育開展緩慢、社會長期動盪不安、缺乏資金與工商活動等因素，因此造成現代化腳步緩慢。參見：呂芳上，〈江西現代化遲滯的原因試析〉，《國史館館刊》，復刊第 10 期（1991），頁 105-118。

⁶² 民國 23 年（1934）3 月南昌行營曾召開各省高級行政人員會議，總計有蘇、浙、閩、贛、湘、鄂、皖、豫、甘、陝等十省高級行政人員與會，在會議開幕詞中蔣中正指出：「現在我們國家要有希望，革命要能成功，完全就靠我們這幾個革命的基本省能夠穩定進步，……。我們這幾個省為什麼叫革命的基本省呢？因為我們這幾個省已經能夠奉行 總理的主義和本黨的政綱，無論財政、軍事、教育、司法等等各方面的政事，都能聽命於中央，形成一個統一的國家。……。現在我們國家已到了危急存亡的時候，要想國家能保存，民族能夠復興，全靠我們這幾個革命的基本省，能夠深明大義，擁護中央，無論軍事、財政等一切計畫和設施，都能絕對遵守中央的命令，在中央一個命令下，共同努力！」蔣中正，〈今後改進政治的路線〉（1934.3.18），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 129-130。

省份的改革，作為其建構現代國家的基礎範本，因此江西在現代國家建構的過繩中，具有其特殊的地位。此外，選擇江西討論的原因還有下列幾點：（一）江西省由於地理位置的關係，使得晚清以來現代化的腳步緩慢，社會與產業形態仍以傳統農村社會與農業生產為主要形式，農村人口約佔總人口數的 67~81%。而晚清民初以來農村危機的形成，被認為是中國積弱無力富強的重要原因之一，因此在江西廣大的農村社會從事政治改革具有一定的代表性；⁶³（二）自民國 17 年清黨以來，中共根據地在各省的分布，以江西地區維持的時間最久、影響範圍最廣，受創情形也最深。尤其是以贛南農村地區的影響較其他區域廣泛且深刻，所以為了抵銷共產黨在農村社會的影響，從事政治改革的目的更是要恢復國民政府在這個地區的正當性；⁶⁴（三）蔣中正在民國 15 年（1926）11 月控制江西省全境，並將北伐軍總司令部行營、中央黨部及政府駐紮南昌。此後，組織江西臨時政治會議並推舉李烈鈞出任江西省政府主席，展開各項政務的推動及革新政治。換句話說，江西省可說是奠定蔣中正北伐腳步的一個「根據地」，也反映了蔣中正與江西深厚的淵源；⁶⁵（四）中共根據地在贛南的中央蘇區，不僅是其中華蘇維埃中央政府的所在地，也是其所有根據地中為時最久、範圍最廣的區域。對於農村的影響較其他區域的廣泛且深刻，例如以安源為例，由於礦業發展的影響成為較早期工人運動的發源區，也因而在安源暴動結束後，許多受過啟蒙之工人進入農村地區協助共產黨活動。⁶⁶

⁶³ 根據民國初年農商部的調查（1914-1916），江西農家戶數的三年平均總數為大約 408 萬戶，若以每戶平均 5 人計算，總農戶人口數約 2041 萬人，而江西民初總人口又據民國 5 年（1916）內務部統計約 2509 萬人，因此可以估算農民比例約佔江西省總人口數的 81%。農商部總務廳統計科編，《中華民國五年第五次農商統計表》（北京：中華書局，1919 年），頁 2；劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》（鄭州：大象出版社，2009），第 1007 冊，頁 72-73。

⁶⁴ 劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1009 冊，頁 1253-1254。

⁶⁵ 「蔣中正電請李烈鈞由粵來江西指導一切」（1926.11.12），〈籌筆—北伐時期（二）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-010100-00002-017，入藏登錄號：002000000002A。李烈鈞，《李烈鈞將軍自傳》（北京：中華書局，2007），頁 99；「政治會議議決中央黨部與政府暫駐南昌」（1927.1.3），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 1 冊，頁 8。

⁶⁶ 裴宜理指出安源路礦運動對於江西革命根據地的影響在於當時安源路礦工人俱樂部將可觀的大部分資金，都投入在文化課程或其他形式的無產階級教育和宣傳上。為這些教育目的而編製的課本、戲劇、歌曲、講座或其他宣傳材料，形成了一種文化範本模式。而此模式之後散播到江西蘇維埃，並且於戰爭時期在全國各個革命根據地廣泛採用。甚而，在革命運動的重心從無產階級轉向農民武裝鬥爭之時，在安源經過教育培訓的工人擔當了重要的領導角色，如農民協會的領袖或是紅軍政委。參見裴宜理（Elizabeth J. Perry）著、閻小駿譯，《安源：發掘中國革命之傳統》（香港：香港大學出版社，2014），頁 9-10。

第一節 地方社會傳統與特性

壹、自然環境與資源

一、地理形勢與氣候

江西位處長江中下游，分別以南嶺、長江為南北界，省域範圍呈現南北長而東西窄，類似「無柄桑葉」的形狀。⁶⁷就民國時期的行政區劃來說，江西省由東而北分別鄰接浙江、福建、廣東、湖南、安徽、湖北六省。以俯瞰的視角來看，江西類似一個大盆地，其與鄰接各省的邊緣群山環繞。地勢因山地走向，呈現南部山勢高峻，向北漸次低傾，山地與丘陵占全省總面積約 70% 以上。盆地內丘陵廣亘，中北部為河湖交錯的鄱陽湖平原，面積遼闊且湖沼遍佈，整體地勢從南向北漸次向鄱陽湖傾斜，這樣的地理形勢使江西呈現出一種向北開口的大盆地。全境有大小河流眾多，其中以贛江、撫河、信江、修河與饒河為江西五大河流，共同匯入北方的鄱陽湖，而鄱陽湖在當時同時也是中國第一大淡水湖。這些廣大的水域，自古即為江西主要對外的運輸通道，同時也是農業的主要灌溉水源。氣候方面，江西處北回歸線附近，全省氣候溫暖，雨量充沛，年均降水量約 1,341 毫米到 1,940 毫米；無霜期長，屬亞熱帶濕潤氣候。氣候四季分明，溫暖濕潤，雨量豐沛，加上江西中北部與五大河下游是為地勢平坦、河湖交錯的鄱陽湖平原，其範圍北起長江，南到新淦、臨川，東抵資溪（貴溪），西至新餘、上高，在平原外側，為平緩的丘陵地，近代以前就已開闢為旱地與水田。自秦漢以來即有「魚米之鄉」的美稱。江西的地理環境與氣候，使江西成為以農業為主的社會形態，同時也是傳統中國的糧倉之一。

二、天然資源與產業經濟

江西在地質上富含礦藏，包含有金屬礦藏的鎢、鉍、鉬、金、銀、銅、鐵、錫、鉛、錳、銻等以及非金屬礦的煤、磁土、滑石、水晶、白雲母等。其中礦藏以鎢及煤最為著名，煤礦以贛西萍鄉、新餘等地最著，鎢礦以贛南地區為最大宗，其中鎢礦的出口曾居世界之首位。⁶⁸北部星子、上饒、臨川等地富藏磁土，境內景德鎮自古即為重要的瓷器手工業生產區。此外，各河流域平原及湖濱之土壤，多鐵質紅色土壤及細砂黏土，適宜於瓜果、苧麻、稻米之栽培。⁶⁹由於江西富源多，使得江西在明清時期可以以說是重要的財賦（重稅）地區，明《萬曆會典》曾記載江西在當時輸納的稻米數量常位居全國第一、第二位。⁷⁰又根據清代劉聲

⁶⁷ 劉治乾編，《江西年鑑》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1007 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 43。

⁶⁸ 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》（臺北：台灣學生書店，1971），頁 9。

⁶⁹ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，《民國史料叢刊》，第 1007 冊，頁 65-66。

⁷⁰ 《萬曆會典》，卷 24、25，〈戶部·稅糧〉。

木的記載：

據比部所載，光緒廿二年前後，國家歲入，只捌千參百拾壹萬，天下未嘗虞其不足。據寶應劉佛青農部嶽雲《光緒會計表》，所載為光緒拾陸年事。江南最號稱財賦之區，江蘇全省收入，最多共伍百肆拾捌萬柒千壹百參拾玖兩，安徽全省收入，最多共貳百拾玖萬陸千貳百參拾玖兩，江西全省收入，最多共貳百柒拾陸萬伍千伍百陸拾肆兩，浙江全省收入，最多共參百柒拾萬柒千壹百玖拾捌兩。所有一切行政經費支用，綽有餘裕，從無不足及借用之事。四省藩庫恆積銀，自數拾萬或百餘萬至數百萬不等。⁷¹

根據上述的資料，可推知江西的賦稅收入，與江蘇、安徽、浙江並稱，且其所謂的「藩庫恆積銀」現象，更反映了江西賦稅收入的穩定性。此外，明清時期由於閩粵移民，改變了贛南單一水稻種植的農業形態，經濟作物的種植使贛南山區獲得了進一步開發。其中以藍靛、煙草、甘蔗、花生、油茶、油桐、漆樹等為多。例如已經開始了經濟作物藍靛的種植，在明代成化、弘治年間，閩汀藍靛傳入江西泰和，直到正德年間贛南山區流民起義被鎮壓後，贛南山區形勢安定後，閩南、贛中流民遂開始於贛南種植藍靛，到明代後期，贛南已成為著名的藍靛產區，產品遠銷西北省境。⁷²

貳、人口與社會

江西在近代中國的發展中，其人口結構同樣具有其特別的地方，其中最主要的就是移民人口的現象。例如在 1930 年代江西共產革命根據地最為發展的地區，同時也是族群衝突嚴重的贛閩粵邊區。在這個地區除了贛民與客家族群可能的衝突外，還間雜有少數族群的問題。

一、人口結構

江西晚近的人口統計開始於晚清宣統年間，迄民國初年曾經歷幾次的人口調查，甚至因此引發騷亂。⁷³首次在晚清宣統 2 年（1910）十二月，第二次戶口調查中，正附戶共 3,423,153 戶，船戶 16,720 戶，合計共 3,439,873 戶。推算總人口數約 10,319,619（每戶 3 人）、13,759,492（每戶 4 人）、17,199,365（每戶 5 人）。宣統 3 年（1911）民政部發表之江西人口數約一千六百多萬人，取平均數約一千四百萬人。民國以後，江西的人口數量有了較大幅度的變化，根據歷次的人口調查可以整理為下表：

⁷¹ 劉聲木，〈光緒末年國家每年收支〉，《菴楚齋隨筆續筆三筆四筆五筆》（北京：中華書局，1998），卷 10，頁 1080。

⁷² 曹樹基，〈明清時期的流民和贛南山區的開發〉，《中國農史》，第 4 期（1985），頁 25。

⁷³ 宣統元年（1909）7 月，江西豐城以調查戶口發生騷動。鄉民誤為當兵抽稅，南昌、都昌、崇仁、安義、新昌、寧都、雲都、新淦、石城等縣均有相同事件發生。參見：郭廷以，《近代中國史事日誌》（臺北：正中書局，1963），頁 1333。

表 1.1 民國時期江西人口調查統計表

時間	戶數	人口	男性	女性	戶平均人數	性別比例
1912	4,579,000	23,988,000	13,338,000	10,650,000	5.24	125.20
1928	N/A	20,323,000	N/A	N/A	N/A	N/A
1936 1937	3,055,000	15,805,000	8,664,000	7,140,000	5.17	121.34
1947	2,517,000	12,507,000	6,491,000	6,016,000	4.97	107.88
資料來源：實業部編，《中國經濟年鑑》（1934年） 內政部統計司編，《民國十七年各省市戶口調查統計報告》（1931年） 主計處統計局編，《中華民國統計提要》（1940年） 中華民國年鑑社編，《中華民國年鑑》（1952年），頁 19-21						

歷代人口發展的趨勢，江西的人口數量變遷大勢，大概呈現第一階段自元以迄清初的三百餘年為遞減；第二階段自清初以迄咸豐二百餘年間為漸增；第三階段自咸豐以迄光緒五十餘年為靜止；第四階段自晚清以迄 1930 年代的三十餘年間又呈現遞減的現象。⁷⁴

在江西的人口組成結構中，漢人中還區分了當地的贛人及移民的客家人，還有部分的少數族群。明清時期客家族群分由閩西、粵東，也就是由閩粵贛三省交界的邊區地帶大規模移民至贛南、贛西北及贛中等山區，形成了客家族群的群居地域。根據羅香林 1933 年的統計，他以是否使用客家方言作為標準，指出在江西的客家人其分布情況可以區分為純客與非純客住縣。其中純客住縣有尋鄔、安遠、定南、龍南、虔南、信豐、南康、大庾、崇義、上猶等十縣。非純客住縣則有贛縣、興國、雩都、會昌、寧都、石城、瑞金、廣昌、永豐、萬安、遂川、吉安、萬載、萍鄉、修水、吉水、泰和等縣。⁷⁵其中純客住縣，多分布在閩粵贛三省交界地方，「其所住的客人，有的是唐宋時即佔籍其地的，有的是明清後，才從閩粵搬去的。」⁷⁶因此，閩粵贛三省交界地方，可以說是客家大本營。

除了閩粵地區的客家族群外，尚有少數族群分佈在江西的山區，例如明清時期活躍於贛東南山區的峯族（畬人）。顧炎武在《天下郡國利病書》引用郭造卿在〈防閩山寇議〉中所描述有關峯人在閩贛邊區的情形：

峯當作畬，實錄謂之畬蠻。……。粵人以山林中結竹木障覆居息為峯，故

⁷⁴ 劉治乾編，《江西年鑑（1936年）》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第 1007 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 113。

⁷⁵ 羅香林，《客家研究導論》（廣州：興寧希山書藏，1933），頁 93-103。其中純客住縣與非純客住縣的劃分標準，基本上是以人口比例來區分。純客住縣客家人占全縣人口百分之九十以上，非純客住縣則分三級，第一級住縣占全縣人口百分之八十，第二級住縣占百分之三十，第三級住縣占百分之十。雖然羅香林的估計仍有其缺陷，但大抵上作一個概括式的估計仍然是可信的。

⁷⁶ 羅香林，《客家研究導論》，頁 106。

稱徭所止曰峯。自信為狗王后，家有畫像，犬首人服，歲時祝祭。其姓為盤、藍、雷、鍾、苟，自相婚。⁷⁷

且「大庾縣……峯賊謝志山等，正德十四年，盤據本縣南源山作亂。……。峯賊李文彪等，嘉靖三十一年，流遁本縣浮江等處劫掠。」⁷⁸可見明代時，峯人在贛南山區的作亂十分頻繁。因此，王陽明在擔任南贛巡撫時，曾於明正德 12 年(1517)率兵追剿作亂的畚人，平亂後要求在當地設立崇義縣時說道：

其初峯賊原系廣東流來，先年奉巡撫都御史金澤行令安插於此，不過斫山耕活。年深日久，生長日蕃，羽翼漸多；居民受其殺戮，田地被其占據。又且潛引萬安、龍泉等縣避役逃民並百工技藝遊食之人雜處於內，分群聚黨，動以萬計。⁷⁹

峯人可能是由廣東山區逐漸遷徙到江西贛南一帶。此後，倖存的峯民則往閩、粵山區遷徙，江西境內的峯民幾乎消聲匿跡。從峯人在贛南的活動情形，可見自明代開始，贛南地區的人口結構與社會族群的矛盾衝突，對社會秩序的影響已經不斷地加深。

二、移民與社會矛盾、衝突

明清時期的江西逐漸形成移民社會，除了一方面有大量人口的移出外，另一方面則是外來人口的移入，使江西社會文化的發展過程受到移民的影響極深。在人口移出的方面，明初洪武年間(1368-1398)有大量人口由南昌、吉安等地向湖南、湖北遷徙，形成了所謂的「江西填湖廣」的移民潮。⁸⁰人口移入的方面，自明代中後期開始到清中葉則有閩南、廣東地區的無業、逃避徭役的流民大規模向贛南、贛西北及贛中山區移入，而這些失業或逃避賦役的閩粵移民進入江西主要是向山區的各府州移動，如南部的寧都直隸州、贛州府、南安府、吉安府；西部如南昌、南康府山區，修水流域、西部丘陵等地。明清時期由閩粵等地遷入贛南一帶的移民往往被當地世居土著，或更早期移徙進入該地之民稱新來之移民為「客戶」或「客綱」。⁸¹清雍正元年(1723)戶部尚書張廷玉曾經上疏指出：

浙江衢州，江西廣信、贛州，毘連閩、粵，無藉之徒流徙失業，入山種麻，

⁷⁷ 顧炎武，《天下郡國利病書·福建》，《四部叢刊三編》本，上海涵芬樓影印，第 38 冊，頁 28a。

⁷⁸ 顧炎武，《天下郡國利病書·江西》，《四部叢刊三編》本，上海涵芬樓影印，第 34 冊，頁 69b-70a。

⁷⁹ 王守仁，〈立崇義縣治疏〉，收入《王陽明全集》（上海：上海古籍出版社，1992），頁 350。

⁸⁰ 葛劍雄、吳松弟、曹樹基等著，《中國移民史·明時期》，第五卷（福州：福建人民出版社，1997），頁 470-471、478。

⁸¹ 此處所指的「客戶」或「客綱」不完全是指客家族裔，更好的理解的是一種先來後到的概念。葛劍雄、吳松弟、曹樹基等著，《中國移民史·清民國時期》，第六卷（福州：福建人民出版社，1997），頁 211。

結棚以居，號曰「棚民」。歲月既久，生息日繁。其強悍者，輒出剽掠。⁸²

除了有客戶或客綱之稱外，還有所謂的「棚民」，其地位在當地似乎又更為低下。順治年間（1644-1661）曾有萬載知縣施潤章作〈棚麻謠〉一首，提到麻棚的由來：「袁州民不藝麻，率賃地與閩楚流人，架棚聚族，立魁長，麟轢土著，吏不能禁，謂之麻棚。」⁸³由此可觀之福建等地的移民向當地人租地而生，以從事麻棚的手工業。雖然有以麻棚為生的棚民，但多數的移民仍然以從事耕佃為主。清康熙時期寧都著名文人魏禮曾談到寧都從事耕佃的福建移民，他談到當時的情況：

陽都屬鄉六，上三鄉皆土著，故永無變動，下三鄉耕佃者悉屬閩人，大都福建汀州之人十七八，上杭、連城居二三，皆近在百餘里山僻之產。……夫下鄉閩佃，先代相仍，久者耕一主之田至子孫十餘世，近者五六世、三四世，……。久歷數百年。⁸⁴

從魏禮的說明中，可以見到寧都有許多來自福建的耕佃者，且已移居到當地繁衍好幾代。那麼在寧都風俗中，有「上鄉好訟，下鄉好械鬥」之名，且「械鬥者，兩姓有嫌隙，輒糾眾鬪，動至風靡全境。」⁸⁵說明了強悍械鬥的風氣似乎與移民有關。在寧都的耕佃移民以外，還有來自省內移民的傭工。魏禮曾描述寧都傭工的情況：「吾寧田曠人少，耕家多傭南豐人為長工，南豐人亦仰食於寧，除投充紳士家丁，及生理久住寧者，每年傭工不下數百。」⁸⁶或者從事工業的生產，例如道光《貴溪縣志》：「薊之民力田而外，借資生理，工其一焉。或陶於饒，或楮於鉛，或效技於本邑他郡，雖藝能不無工拙，凡以利用云爾。」⁸⁷

除了來自閩粵湘等地的省外移民之外，贛南在明代中期以來還出現一批省內的移民。由於贛中地區的人口增長、賦役以及豪強地主兼并等壓力日漸高漲等原因，也促使大量贛中農民遷徙進入贛南山區。⁸⁸例如明嘉靖年間（1522-1566）海瑞曾說道：「佃田南贛者多為吉、撫、昌、廣數府之人。」⁸⁹曾任南贛巡撫的周用說明的更詳細，他指出：

南贛地方，田地山場坐落開曠，禾稻竹木生長頗蕃，利之所共趨。吉安等府各縣人民年常前來謀求生理，結黨成群，日新月盛。其搬運穀石，砍伐竹木及種靛栽杉、燒炭鋸板等像，所在有之。又多通同山戶田主，置有產業，變客做主，差徭糧稅，往來影射，靠損貧弱。又有一種來歷不明之人，

⁸² 趙爾巽，《清史稿》，〈列傳七十五〉，卷 288，頁 10237。

⁸³ （清）施潤章，〈麻棚謠〉，收入張應昌編，《清詩鐸》，卷 13（北京：中華書局，1960），頁 429。

⁸⁴ （清）魏禮，〈與李邑侯書〉，《魏季子文集》，卷 8。

⁸⁵ 白眉初，《中華民國省區全志·鄂湘贛三省誌》，第四卷，《江西省誌》（北京：中央地學社，1927），頁 98。

⁸⁶ （清）魏禮，〈手簡·與曾庭聞〉，《魏叔子文集》外篇，卷 7

⁸⁷ （清）高駿升等纂修，《（道光）貴溪縣志》，卷

⁸⁸ 曹樹基，〈明清時期的流民和贛南山區的開發〉，《中國農史》，第 4 期（1985），頁 23。

⁸⁹ （明）海瑞，〈興國八議〉，《海瑞集》（北京：中華書局），頁。

前來佃田傭工，及稱齋公教師等名色，各多不守本分，潛行盜竊。間又糾集大伙，出沒劫掠，不可蹤跡。⁹⁰

從上述魏禮、海瑞及周用等人的說明中，可以發現閩粵移民進入贛南等地後，一是充當佃農為人租種，二是開發山區經濟。⁹¹也由於移民的影響，促使贛南山區的經濟活動日趨複雜且逐漸活絡。明清時期贛南山區的商品流通變得空前活躍，它不僅表現在大宗的農林產品，如煙草、蔗糖、花生、茶油、桐油等銷往江浙、兩淮，甚至西北，而且山區墟市的增長，也反映了內部市場的活躍與興盛。⁹²

無論是明代中後期還是康熙中期進入江西的移民，對於贛南地區，由於人口結構來自不同地區的複雜性，加上移墾社會往往為了爭奪自然資源，使得當地人口問題表現在外的主要特徵就是土客之爭的問題。因為土客籍之間彼此的信任感不足，往往因為經濟利益的爭奪而引發衝突，甚至爆發激烈的鬥爭甚或武裝械鬥事件。例如雍正元年（1723）協理山西道事山西道監察御史何世璠曾上奏道：「土著之民，聚族而居，多在乎陸；寄籍之民，結苑深山窮谷之中，彼此互相遙隔，互相猜忌。」⁹³乾隆《石城縣志》也曾記載：

順治二年乙酉九月，石馬下吳萬乾倡永佃，起田兵。本邑舊例每租一石，收耗拆一斗，名為桶面。萬乾借除桶面名，糾集佃戶，號田兵。凡佃為之愚弄響應，初轄除桶面，後正租，止納七八，強悍霸佃，稍有忤其議者，經擄入城中。邑大戶土著為多，萬乾恐勢不能勝，又要聯客綱頭目鄭長春、李誠吾、連遠侯，結黨惑眾。……糾寧都、瑞金、寧化等處客戶，一歲圍城六次。城外及上水鄉村燬幾盡，巡檢署俱毀。⁹⁴

乾隆吳萬乾事件可以說是贛南一次重要的武裝叛亂事件，其影響的範圍十分廣大，也說明了當地主佃、土客等租佃與族群關係交雜在一起的複雜現象。也由於江西「土客械鬪成風，蔓延日甚」等現象層出不窮，所以欲前往任官者往往要求能夠「酌帶親兵」以維繫人身安全。⁹⁵而類似的土客之爭到了民國時期依然沒有減少，例如萬載縣：

該縣人民最大之弱點，為「土」「客」之爭。按該縣土客之分，尚遠在明末清初之際，其時土籍居民，受闖獻之屠殺，死者死，亡者亡，結果造成地廣人稀之現象。爰有所謂客籍人民者，移居於此。惟因語言情性，風俗習慣之不同，由隔膜而歧視，由歧視而生糾紛，邇後糾紛愈多，意見愈深，彼此深溝高壘，不相往來，過去該縣教育局所以設有二處者，即分一為客

⁹⁰（清）周用，〈乞專官分守地方疏〉，白潢等修，《（康熙）西江志》，卷 148。

⁹¹ 施由明，《明清江西社會經濟》（南昌：江西人民出版社，2005），頁 16。

⁹² 曹樹基，〈明清時期的流民和贛南山區的開發〉，《中國農史》，第 4 期（1985），頁 39。

⁹³ 何世璠，〈奏陳江西地方事宜摺〉，《宮中檔雍正朝奏摺》，第 26 輯，頁 557。

⁹⁴ 《乾隆石城縣志》，卷 7，故宮博物院編，《故宮珍本叢刊》，第 119 冊（海口：海南出版社，2001），頁 2b-3a。

⁹⁵（清）王先謙，《東華續錄·同治朝》，卷 56，續修四庫全書本。

籍，一為土籍也，迄至今日，彼此成見，仍不能融若水乳。⁹⁶

萬載縣的土客問題導致出現了地方行政機關必須分處設立的現象，正可說明當地族群衝突的激烈與對立之嚴重程度已無法尋求地方本身的協調機制來化解。除了萬載縣以外，又例如寧岡縣也有類似的情形：

該縣（寧岡縣）亦有「土」「客」之爭，且與萬載縣亦不相上下，無論智識份子與一般愚民，咸派別鮮明，儼若冰炭，即在童年，土籍者亦往往恥與客籍為伍。⁹⁷

土客之爭的現象可以說是贛南地區由於移民社會的性質，所衍生而出的長期性的經濟利益衝突與族群問題，而形成了當地難以根除的社會文化特性。即便強調階級而不強調族群的共產黨，在其蘇區內同樣也無法避免土客之爭帶來的弊害，例如楊克敏曾報告指出「最沒有辦法的就是寧岡縣委的土客籍關係，天天內部裡在暗鬥明爭，縣委的負責人多半是幾知（知識）份子，所以扯來扯去，簡直鬧不清楚。」⁹⁸對此，毛澤東就曾說道：「這種土客籍的界限，在道理上講不應引到被剝削的工農階級內部來，尤其不應引到共產黨內不來。然而在事實上，因為多年遺留下來的習慣，這種界限依然存在。」⁹⁹由長期的土客衝突現象，可以見到贛南社會的強悍風俗，以及土地分配與租佃關係矛盾的現象或許早已根深蒂固，更可能因為土客衝突而受到某種程度的強化。

三、傳統宗族與農業社會

強固的宗族社會性質為中國傳統農業社會的重要色彩，在 1930 年代的江西亦可見到濃厚的宗族社會色彩。根據 1930 年代的調查，在南昌附近的豐城縣小袁渡鄉，全鄉共有袁、熊、夏、雷、楊、涂、喻、辜、王等九姓，其中以熊、袁、夏三姓最大，其他戶數很少，而三大姓又以熊姓、袁姓地主多，讀書人多，當官的多，因此，勢力很大。袁姓有「四十八袁」之稱，有四十八個姓袁的村，聯結在一起，每年各村都派代表到「四十八袁」祠堂，聚會供祖會餐。¹⁰⁰在傳統的宗族社會型態之下，社會秩序的維持與國家資源的徵調往往需要依靠強而有力的宗族組織與民間動員。所以傳統江西社會的宗族與民間組織即十分發達並具有地方特色，例如改良自保甲的義圖制即是一個顯著的例子。義圖制是基於明代里甲制度所形成的一種適應於當地社會文化背景的田賦征收與社會組織制度，「緣義圖

⁹⁶ 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 1 期（1934），頁 35。

⁹⁷ 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（五）〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 9 期（1934），頁 68。

⁹⁸ 〈楊克敏關於湘贛邊蘇區情況的綜合報告〉，江西省檔案館編，《井岡山革命根據地史料選編》（南昌：人民出版社，1986），頁 133。

⁹⁹ 毛澤東，〈井岡山的鬥爭〉（1928.11.25），收入中共中央文獻編輯委員會編，《毛澤東選集》（北京：人民出版社，1991），頁 75。

¹⁰⁰ 中南軍政委員會土地改革委員會調查研究處編，《中南區一百個鄉調查資料選集：解放前部分》（武漢：中南軍政委員會土地改革委員會調查研究處，1953），頁 133。

之組織，圖內具有可靠之糧冊，一切催征責任，悉付之圖甲負責人員，事先必須核對易知由單，以免訛錯，事後又須墊款清圖，不得蒂欠，舉征收方式、征收圖冊、征收人員種種弊端，一掃而空。政府與人民，交相有利。」¹⁰¹圖議、圖約的基本功能是兩方面的：對外是防止衙門吏役利用催征環節來敲詐勒索，而由民眾自己組織最基層的催繳事務，彼此清楚明白，一旦遭遇逼勒苛擾，與官方對話的力度明顯增強；對內也方便花戶之間互相督促催欠，監視稅負轉移中不行推割、挪移換段甚至「拋灑」、「詭寄」等不法活動，獎勤罰懶，公同議決，通過團體力量來抑制逃廢拖欠稅銀事件的發生。¹⁰²

除了傳統的宗族色彩濃厚以外，即使在晚清近代化開展過程中產業型態仍然以農業為主。江西雖然擁有豐富的礦藏資源，同時漢冶萍煤礦在晚清的發展已有相當的程度，然而從江西的人口與經濟調查中，仍可以發現江西的人口結構與產業型態還是以農業為主，產業工人的比例仍然很小。例如自晚清到民初的幾次人口調查中可以發現這一現象。根據民國初年（1914-1916）農商部的調查，江西農家戶數的三年平均總數為大約 408 萬戶（以每戶平均 5 人計算，總農戶人口數約 2,041 萬人），而江西民初總人口在民國 5 年（1916）統計約 2509 萬人，因此農戶比例約佔總人口數的 81%，較當時全國平均數為高。¹⁰³民國 24 年，根據調查江西農戶共計 2,182,008 戶，佔全省總戶數（2,688,990）約 80.7%，而其中農戶分為自耕農（627,647 戶）佔 28.7%，半自耕農（744,942 戶）佔 34.2%，佃農（809,419 戶）佔 37.1%；農民人口共計 11,137,668 人，佔總人口數之 78.8%。¹⁰⁴到民國時期，根據 1936 年的統計資料，江西農村有農戶 218.2 萬戶，佔全省總戶數的 80.7%；農村人口 1,113.7 萬人，佔全省總人口的 78.8%。¹⁰⁵根據民國 24 年（1935）南昌縣的調查，由於南昌縣環附省城，所以經營工商業者頗不少，尤以特區內之居民幾乎從事工商或營划船業者。但是即使如此，南昌縣的農民人口仍佔全縣人口總數之 86%。¹⁰⁶由此推計，江西其他縣區的農民人口比例或者更高。由此可見，江西農業社會的型態自晚清至民國建立以來，以至 1930 年代中期基本上並沒有太顯著的變化。

四、行政區變遷與區域開發

若說在某地已經聚居了相當數量的人口，並且土地已經有了相當程度的開墾與經營後，那麼為了表示這個地方的開發已經得到官方的認可，通常就會透過設

¹⁰¹ 曹乃疆，〈江西義圖制之研究〉，收入蕭錚主編，《中國地政研究所叢刊》（臺北：成文出版社，1977），第 73 冊，38473。

¹⁰² 龔汝富，〈民國時期江西推行義圖制的嘗試及其失敗〉，《中國經濟史研究》，第 2 期（2005.4），頁 87-88。

¹⁰³ 農商部總務廳統計科編，《中華民國五年第五次農商統計表》（北京：中華書局，1919），頁 2；何廉，〈中古式之中國經濟〉，《獨立評論》，第 93 號（1934.3），頁 3。

¹⁰⁴ 江西省政府秘書處統計室編，《江西省農業統計》（泰和：江西省政府，1939），頁 1-6。

¹⁰⁵ 何友良，《江西通史·民國卷》（南昌：江西人民出版社，2012），頁 272。

¹⁰⁶ 江西省農業院推廣部編，《南昌全縣農村調查報告》（南昌：豐記印務局，1935），頁 20。

立縣治的方式來達成。因此縣級行政區的設置，也反映了一地的開發程度隨著一地經濟與社會發展規模的擴大，縣治的設立代表國家權力的伸展，同時展現了國家對社會控制力的強化。譚其驤就曾經指出：「縣乃歷代地方行政區劃之基本單位。州郡置罷，分併無常，境界盈縮不恆，縣則大致與時俱增，置後少有罷併，比較穩定。……。縣則歷代標準大致相似，需置濫設者較少。一地方至於創建縣治，大致即可以表示該地開發已臻成熟；……就全國或某一區域內各縣作一綜合視察，則不啻為一部簡要的地方開發史。」¹⁰⁷一方面表達國家權力的正式進駐，另一方面也展現了國家權力在此地的運作，最重要的表現就是地方秩序的維持以及稅收的徵調兩方面。所以觀察江西省域的縣級行政區劃變遷，可以瞭解江西整體區域的開發的脈絡與變遷的過程。

根據歷代地理及志書沿革，可知江西大規模設立縣治始自唐代，其行政區劃的變遷情形可參見下表：

表 1.2 江西地區行政區劃變遷

時期	高層政區	轄縣政區	縣級政區
唐	江南道（江南西道）	洪、饒、虔、吉、江、袁、撫、信等 8 州	37 縣
宋	江南西路（部分於江南東路；江州、饒州、信州、南康軍）	洪、筠、虔、吉、袁、撫 6 州 興國、臨江、建昌、南安 4 軍	68 縣
元	江西行中書省（扣除今日廣東省部分）	龍興、吉安、南康、贛州、建昌、江州、南安、瑞州、袁州、臨江、撫州、饒州、信州等 13 路 南豐、鉛山 2 直隸州	48 縣 16 縣級州
明	江西布政使司	南昌、瑞州、饒州、南康、九江、廣信、撫州、建昌、吉安、袁州、臨江、贛州、南安 13 府	78 縣
清	江西省（督糧、鹽法、廣饒九南兵備道、吉南贛寧兵備道 4 道）	南昌、瑞州、饒州、南康、九江、廣信、撫州、建昌、吉安、袁州、臨江、贛州、南安 13 府 寧都直隸州	78 縣 3 縣級廳
民國	江西省	民國 21 年分全省為 13 區，設行政督察專員。此制較符合明清時期「府」的形態，但兼採清代道制的精神。實際比對則較符合清代府的範圍、轄縣數也大致類似。	81 縣

資料來源：《光緒江西通志》，卷 1，〈地理沿革表二〉；劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1007 冊。

江西地區最早設立行政區劃的紀錄始於西漢，漢高帝時在今天南昌一帶設立豫章

¹⁰⁷ 譚其驤，〈浙江省歷代行政區域——兼論浙江各地區的開發過程〉，收入氏著，《長水集》，上冊（北京：人民出版社，1987 年），頁 403-404（398-416）。

郡，領 18 縣。漢武帝時劃全國為 13 個監察區，稱 13 部州，江西屬揚州刺史部。但是江西之名則始於唐代所設江南西道，意指位於江南的西部。次因贛江為境內最大河流，故簡稱「贛」，而由於鄱陽湖位於境內，又稱被為「贛鄱」。且古時以西為右，所以江西也稱為「江右」。至元代江西行中書省設立後，才有了江西省之名，但是當時江西行中書省的範圍廣及今日廣東省境。直到明清時期，江西省的省域範圍才大致底定，就其管轄的地域範圍與縣份、轄縣數之分佈，至民國時期則未有太大的變動。根據【表 1.2】可知從江西行政區域變遷的過程，縣級政區由唐宋到明清時期呈現較為快速的增加趨勢，而自明到清，縣的增加趨緩，除了反映江西整體區域開發已經成熟之外，同時也象徵帝國的地方控制體系在江西已經穩固。

參、贛南的區域特殊性

一、「難治」的地方特性

江西的地理位置由於前述的地理形勢，近代以前在交通與戰略上均具有其特殊性，清顧祖禹曾在《讀史方輿紀要》中指出：

江西地當吳、楚、閩、越之交，險阻既分，形勢自弱，安危輕重，常視四方，然規其大略，亦非無事之國也。是故九江雄據上游，水陸形便，足以指領東西，非特保有湖濱而已。南、贛為南方藩屏，汀、漳、雄、韶諸山會焉，連州跨郡，林谷茂密，盜賊之興，斯為淵藪，故設重臣臨之，豈徒扼閩、嶺之襟喉哉，抑且臨南昌之項背矣。九江、南昌，皆與湖廣連壤，而袁州逼近長沙，逋民客戶，頗難譏察。自吉安以南，益與郴、桂相比，稱巖險焉。饒州東北與新安相錯，而廣信東通衢、婺，為江、浙之門戶。其南則路入建寧，又江、閩之津梁也。建昌與閩亦為鄰境，而驛騷之患，視廣信為稍殺焉。夫廬阜為之山，彭蠡為之澤，襟江帶湖，控荆引越，形勝有由來矣。¹⁰⁸

由於江西三面環山，北方接長江與鄱陽湖，境內發源於四周群山的贛江、撫河、信江、修水、饒河等五大河流，均隨地勢由南向北匯入鄱陽湖與長江銜接，在地理形勢上具有水利、交通、軍事等價值，所以看似封閉的地理環境，因五大水系貫穿，自古以來始終保持著內外稱便的水陸交通連繫。

除了地理位置的特殊性質以外，江西整體的地理形勢中，由於盆地邊緣也因山地綿延，容易成為盜賊之淵藪，加上外部移民形成土客雜處的地方社會，所以自宋代以降，對於江西各地方的記載，如許多地方志、官方文獻檔案甚或文人任官日記中，就出現許多關於江西與贛南等地民風強悍而「難治」的記載，如「贛

¹⁰⁸ (清)顧祖禹，〈江西一〉，《讀史方輿紀要》(北京：中華書局，2005)，卷 83，頁 3889-3890。

山水湍激，民人悍獷而猛烈。……地近閩粵，五方雜處，恆易流於侈靡。」¹⁰⁹或者「贛、龍南二縣多會匪，俗獷悍難治。」¹¹⁰贛南的強悍地方風俗更甚於江西其他地方，其主要原因或許與當地自然環境與移民社會特性有關，因此盜匪叢生，民俗獷悍等成為贛南的社會特性。光緒《江西通志》在記載永豐縣重修縣衙門的敘述中，對於江西以及贛南等地難治的情形有更為詳盡的描繪：

今天下號難治，惟江西為最。江西號難治，惟虔與吉為最。其所以為難者，蓋民居深山大澤，習俗不同，或相尚以訟，相好以酒。視死如戲玩，較利如析毫。雖間有儒良美秀之士，而不能不漸染其眾多之俗。柔之以文則曰懦而怯，齊之以法則曰暴而少恩，是以政治為難。¹¹¹

相似的記載例如在《清實錄》所載：「江西之寧都一縣，與汀州府亦屬毗連，悉皆薰染刁風，號稱難治。數處之人，犯罪發覺，則互相竄匿，彼此為逋逃之藪，奸宄叢生。」¹¹²以至於出現「江西贛州府素稱難治。……現無可補之員，著照所請，汪云任准其補授贛州府知府。」¹¹³或者如嘉慶 19 年（1814）有御史黃中傑奏稱江西吉安贛州南安三府，「地方多有強悍不法之徒，偶因細故即聚眾械鬪，並聞贛州之信豐縣有小園王姓，兇頑尤甚，動輒糾眾千人持械入城，毫無忌憚。地方官懼干處分，容忍不辦，每以告病乞歸。」¹¹⁴由於難治之地可能導致具有資歷的合格官員不願前往任官的現象，只好選擇資格歷練還未符合標準的候補者任官。甚至畏懼於當地任官，只能「稱病乞歸」的現象，皆反映了贛南地區其「難治」的區域政治特性。

二、贛南及其毗鄰地區

由於農民動員與共產革命的成功經驗，使得贛南地區的地方社會特殊性受到了相當程度的重視。廣義的贛南區域涵蓋的範圍若以明清時期的南贛巡撫為定義的話，那麼其區域基本上可以包含整體中央蘇區的大部分。早期傅衣凌就曾提出贛閩、贛粵毗鄰地區及其具有特殊意義的概念，而這個毗鄰地區指的大概範圍就是包含贛南在內的區域。因閩贛毗鄰地區地理的相連，加上明清時期的幾波移民，使得這個地區在生活習慣與聚落形態頗多相同。因此這一地區不僅地理上，在社會、政治、經濟和文化等方面，形成一個整體性的格局。

所謂的閩贛毗鄰地區，根據傅衣凌就清代的行政區劃分析，在福建方面，大約包括舊汀州府、建寧府、延平府、邵武府及龍岩州的一部；江西方面則主要為

¹⁰⁹（清）黃德溥，《（同治）贛縣志》（清同治十一年刻本），卷 8，頁 324。

¹¹⁰（清）曾國藩、劉坤一等修，《（光緒）江西通志》（清光緒七年刻本），卷 128，頁 10635。

¹¹¹（清）曾國藩，《（光緒）江西通志》（清光緒七年刻本），卷 68，頁 5618。

¹¹²「乾隆 6 年 7 月 3 日」條，〈高宗純皇帝實錄〉，《清實錄》（北京：中華書局，1986），卷 146，頁 1098-2。

¹¹³「道光 10 年閏 4 月 12 日」條，〈宣宗成皇帝實錄〉，《清實錄》，卷 168，頁 601-2。

¹¹⁴（清）曾國藩，《（光緒）江西通志》（清光緒七年刻本），卷首之 3，頁 174-175。

南安府、贛州府、寧都州、吉安府、撫州府、建昌府及廣信府的一部。¹¹⁵在明弘治 10 年（1497）設置南贛巡撫，其範圍大致相符。例如明王士性在《廣志繹》中指出：

南贛稱虔鎮，在四省萬山之中，轄府九，汀、漳、惠、潮、南、韶、南、贛、吉；州一，郴；縣六十五，即諸郡之邑也；衛七，贛州、潮州、碣石、惠州、汀州、漳州、鎮江。衛所官一百六十四員，軍二萬八千七百餘名，寨隘二百五十六處，專防山洞之寇也。正、嘉之間，時作不靖，近稱寧謐，要在處置得宜爾。¹¹⁶

南贛巡撫的設置反映了贛南地區作為一個整體或特殊地理、行政區域的性質。根據時人描述，「南贛與湖廣、福建、廣東相連，流賊易起。鄖陽與陝西、四川、河南相界，流民易聚。故江西、湖廣既有撫憲，此則又設提軍撫治之官也。南贛山深而人狡，鄖陽土曠而民貧。」¹¹⁷可以知道南贛巡撫的設置乃是出於治亂的需要，又根據《明史·職官志》記載：「巡撫南贛汀韶等處地方提督軍務一員。弘治十年，始設巡撫。正德十一年，改提督軍務。嘉靖四十五年，定巡撫銜，所轄南安、贛州、南雄、韶州、汀州並郴州地方，駐贛州。」¹¹⁸此外，南贛巡撫「止管南贛二府及福建汀州府，廣東韶州、南雄，湖廣郴州一帶，不預民事，三司官員未聽節制，難以行事。」¹¹⁹因此可知南贛巡撫的主要任務是以軍務、治安為主，缺乏了一般的行政管轄權力。然而，在贛南地區特別設置一個專管軍務的巡撫衙門，反映了贛南在明代易生盜賊與叛亂的邊區特性，例如王陽明就曾經指出：

上猶等縣橫水、左溪、長流、桶岡、關田、雞湖等處，……，界乎三縣之中，東西南北相去三百餘里，號令不及，人跡罕到。……，係上猶、大庾、南康三縣所屬。¹²⁰

贛南地區幅員遼闊且地形複雜，距離江西省的統治中心距離過遠使得號令難及，而南贛巡撫一職的設置，恰反映了贛南地區其作為一個具有整體相似的地理區域以及難以治理的特性，此地區自古以來即是盜賊頻發之地，所以為了加強地方秩序的維繫以及對地方社會的控制，透過南贛巡撫一職的設置來達到此一目的，也更加凸顯贛南地區的特殊性。

¹¹⁵ 傅衣凌，〈明末清初閩贛毗鄰地區的社會經濟與佃農抗租風潮〉，收入傅衣凌著，《明清社會經濟史論文集》（北京：中華書局，2008），頁 341。

¹¹⁶ （明）王士性，《廣志繹》，〈江南諸省〉，卷 4，頁 85。

¹¹⁷ （明）李樂，〈鄭端簡今言·八十六〉，《見聞雜記》，卷 1，頁 125-126。

¹¹⁸ （清）張廷玉等撰，《明史》，〈職官二·都察院〉，卷 73（北京：中華書局，1997），頁 1778。

¹¹⁹ （清）馬文升，〈請添巡撫疏〉，清高宗輯，《御選明臣奏議》（清乾隆敕刻武英殿聚珍本），卷 7，頁 27b-28a。

¹²⁰ （明）王守仁，〈立崇義縣治疏〉，《王陽明全集》，上冊（上海：上海古籍出版社，1992），頁 350。

第二節 農村危機下的江西

近代農村危機的產生有其複雜的背景因素，其涵蓋的層面十分廣泛，雖然主要影響的範圍集中在經濟層面，但農村經濟的長期衰敗，使得政治社會層面的各種問題也逐一產生，尤其政治上的影響十分劇烈，對於中國應該走向哪一條國家發展的路線，是導致具有農民運動性質的共產主義革命勃發的重要因素。相對的，深沈的農村危機也成為國民黨在建構現代國家過程中，一項重要的限制條件。而1930年代的農村危機雖然呈現全國普遍性的問題，但各地又因為風俗民情或社會傳統習慣的差異，在危機的呈現上並非全國一致或者產生了相同的效應。例如1930年代有關江西農村危機（現象）的描述：

江西農村經濟，大半破產，尤以頻年匪禍，人民不得安居樂業，再以穀賤傷農，民生凋敝，人不自給，地多荒廢。農村住戶有減無增，都市遊民，徒見增多。甚至鋌而走險，流為盜匪以求果腹而已。¹²¹

江西的農村問題與中國近代農村問題息息相關，在全國範圍下江西農村不僅有廣泛的全國性問題，同時也有當地的特殊問題，例如受到國際市場力量的衝擊，江西茶葉出口貿易就產生了變化，根據時人調查指出「當東印度公司，與中國通商之時，義寧州、浮梁、武寧、鉛山之茶，恆溯贛河而上，踰梅嶺以入廣州，五口通商而後，始改其輸出方向。」¹²²可見江西的經濟作物等農產品隨著通商口岸的開放，改變其原有的輸出方向，反映著農產商品化的加深以及捲入世界市場的象徵。隨著帝國與資本主義化的加深，江西與全國各地農村經濟所遭受的打擊就日益加深，伴隨著經濟危機的擴大與農村社會矛盾的加深，如同江西省政府經濟委員會所指出的：「江西農村既與全國農村同遭各國帝國主義之襲擊，復有天災人禍之頻仍，苛捐雜稅，貪污土劣之剝削榨取，必吾人身處農村，方知農村實直接間接遭受繼續不斷之破壞摧毀，一切農村建設，窮一年之功，不足以供其一日之摧殘；身為農民，乃知任何方面所加之於農民者，惟僅剝削榨取而已，一切幸福便利，農民不與焉。」¹²³

稅捐繁重、兵災匪災天災、地租增高、高利貸的剝削、技術不良等現象是江西農村所呈現的幾個主要特徵，除此之外，在政治與社會層面上有：（一）田賦附加與苛捐雜稅，（二）主佃關係惡化與租額提高，（三）農民生活水準低下與高利貸盤剝等；經濟層面則有：（一）農產品流通問題，（二）農村金融問題等。根據當時的調查報導：

谷價：低。據江西省政府經濟委員會的調查，江西各縣早稻新登場時每擔

¹²¹ 〈經濟要聞〉，《經濟旬刊》，第2卷第1期（1934），頁4。

¹²² 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第365冊（鄭州：大象出版社，2009），頁7。

¹²³ 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，頁84。

的市價，最高為三元二角，最低為一元三角五分；田賦附加：多。據江西省政府經濟委員會的調查，贛東、贛西、贛北三十三縣的田賦附加，有九十多種名目。最高的是萍鄉，每兩地丁附加十二元；玉山每米一石，徵二十餘元；廣豐每畝徵至六十元；其餘各縣，附加也超過正稅數倍。至於區、保、甲臨時的攤派，則隨時隨地苛求，無從調查；人口：減。江西人口以前是二千六百萬，經過七年的匪禍，減到一千八百萬了；軍隊：兇。據江西省政府專員調查，江西軍隊，多半不大顧到民眾的痛苦，「甚至老百姓出入步哨時，因言語之不通，應對稍有差池，或手續間有未周到，即目為匪探，拘捕拷打。長官不察，更令嚴刑逼招，事後既得其情，則並不哀矜，即隨時釋放，且從中索取贖金，中飽私囊。……；合作社：怕。據申報特派員任安至江西調查云，江西民窮財盡，合作社依理應為人民歡迎，豈知政府派人宣傳合作時，一般農民聽了，反群起疑懼，常以農村多設一機關，即多一層負擔為口實，緩言以謝，故提倡合作，雖高唱入雲，但實際正式成立，只有七個。¹²⁴

此外，再根據民國 25 年（1936）江西農村服務區的調查結論指出，江西農村社會問題尚包括了災害頻仍、耕地使用不夠、家庭手工業沒落、文盲及師資問題、早婚及童養媳、嬰孩死亡甚高、疾病及環境衛生、迷信心理、負債累累等問題。¹²⁵這些農村社會問題的根源，除了政治文化因素外，最主要的還是來自於經濟層面上所導致的各種問題，其中若加以歸納江西反映的農村問題與危機根源，主要可以由以下幾個方面來進一步討論：一、帝國主義與資本主義的衝擊；二、苛捐雜稅與田賦徵收問題；三、農村生產力的下降；四、土地租佃關係的惡化；五、高利貸與資金短缺造成高物價及農民生活困苦的問題。而農村問題惡化的結果之一是促進了共產根據地在江西的擴張，使得共產革命運動在 1930 年代形成一股足以威脅中央政府的巨大力量。對於共產革命根據地為何能夠在江西展開，一方面除了反映了國家能力的薄弱外，另一方面就是反映了農村社會的沉苛與危機。那麼，對於農村危機在江西所產生的影響，普遍性的諸如稅捐繁重、兵災匪災、天災、地租增高、高利貸的剝削、技術不良等等做為農村崩潰下的現象，均能夠在江西農村社會發現。

壹、帝國主義與資本主義的衝擊

首先，在傳統經濟結構向現代化的變遷過程中，中國農村也逐漸捲入世界性的市場體系。中國農村自給自足的經濟體系在市場機制中，無法維持既有的運作方式，而傳統農業被迫納入市場體系中形成商品經濟的一環，一方面農產商品化無可避免地使農產價格必須隨著物價與供需因素而波動；另一方面，農民生活的

¹²⁴ 〈江西的農村〉，《農村》，創刊號（1933），頁 14。

¹²⁵ 經濟部江西農村服務區管理處，《江西農村社會調查》（贛縣：經濟部江西農村服務區管理處，1938 年），頁 170-171。

日用所需與糧食同樣也必須到市場取得，而波動不一的價格也往往影響農民的生計。所以當世界性經濟大蕭條發生時，中國無可避免地受到影響，而農村所受到的衝擊即反映在其農產商品化的前提下。其中尤以稻米、小麥、茶、絲以及其他農產品價格的急遽下降所產生的衝擊最重，從對外貿易的情形來看，反映了當時農村「一方面糧食仰給於外人，一方面絲茶出口又受制國際市場，以致農村中資金呈空前之枯竭」的現象。¹²⁶因此，世界性的經濟大蕭條之所以是導致農村經濟的崩潰的主要因素之一，其原因就在於經濟大蕭條使各國農產品價格皆暴跌，一方面殃及中國農產品的出口價格，一方面則使外國進口農產品的競爭力在中國市場更為提升，農村地區的白銀外流形成資金枯竭的現象，導致傳統農村金融體系無法提供足夠的資金，使農民季節性的借貸需求無法獲得滿足，進一步造成農村家庭在償債與農作投資間的矛盾，使生活的平均負擔更加沉重。¹²⁷對於農村經濟與世界性市場的關聯性，費孝通曾經調查長江下游農村經濟並且指出中國農村的基本問題在於：農民的收入降低到不足以維持最低生活水平所需的程度，而造成這種情形的直接原因是「家庭手工業的衰落」，是由於鄉村手工業和世界市場之間的關係，並非由於產品的品質低劣或數量下降所致，而是由於生產和需求之間缺乏調節，因而由於家庭手工業的衰落，最終農民只能在改進產品或放棄手工業兩者之間選擇其一。加之以從衰敗的家庭手工業解放出來的勞動力無法轉化到工業發展中，使得勞力的浪費進一步地減少農村家庭收入。¹²⁸

貳、繁重的捐稅與弊端叢生的徵收問題

農村整體社會、政治與文化的衰敗現象自晚清以來已經十分明顯。自晚清以來長期的政治不穩定、內戰頻仍、水利不修、農民知識不足且農業生產技術落後、地方上的苛捐雜稅與臨時攤派等種種因素，使得傳統農村環境在經濟貧困的情況下，不僅無力因應世局的變化，更難以改善自身的缺陷。即使共和國成立，在面對農村的困境時主政的國民政府在面對內憂外患的壓力下，以及政治始終無法上軌道，例如政治上無法統一的問題，因此在解決農村危機與復興農存的問題上始終一無所成。¹²⁹例如田賦徵收與苛捐雜稅等問題即是衍生自政治問題，田賦舞弊泰半由於徵收制度不良所致。民國 23 年（1934）國聯技術合作代表拉西曼（Ludwig J. Rajchman）在其報告書中即明白指出：

¹²⁶ 農村復興委員會秘書處編，〈緒言〉，《一年來復興農村政策之實施狀況》（南京：農村復興委員會，1934），頁 1。

¹²⁷ 城山智子，《大蕭條時期的中國——市場、國家與世界經濟（1929-1937）》（南京：江蘇人民出版社，2009），頁 91-116。

¹²⁸ 費孝通，《江村經濟：中國農民的生活》（北京：商務印書館，2001），頁 236-237。

¹²⁹ 對於農村危機的問題，國民政府的解釋除了上述各種說法之外，在政治上主要還是著重在諸如「農業政策、組織與農政機構缺乏統一」的問題上，因此曾經組織農村復興委員會來統整各自獨立運作的各種政府與社會上的農事機構。農村復興委員會編，《中國農業之改進》（上海：商務印書館，1934），頁 12-13。

賦稅徵收制度不良，使人民受額外的需索，富豪者設法逃稅，致政府稅收大受影響（反言之，失去減低稅率的機會）。至徵收田賦的關鍵人物，並非官吏，乃書吏—非正式的田賦登記者，其所持的魚鱗冊，由其祖宗傳下，凡納稅人及田主，均已此為唯一根據。們不能計算此種制度所包含的逃稅與勒索，就所有證據觀之，大致二者均屬重大，在許多地方，小地主為合法與非法的重重賦稅所混淆，農民受害尤烈，因負擔重而得益甚少。¹³⁰

對於苛捐雜稅、田賦附加等更是農村破產危機中最重要問題，其更是政治腐敗的最主要表徵。時人形容：「農民之負擔，日重一日，一切新政建設，費用皆取之於民，所謂竭澤而漁，欲農村之復興，不亦南轅而北轍乎？」¹³¹

在江西農村有關田賦的問題，對農民造成沉重負擔的因素主要有兩端，一是繁複的稅捐與附加；二是徵收過程產生的弊端。例如，當時即有報導指出江西農村有關田賦徵收的問題所帶來的痛苦：

田賦上農民最受剝削的有二：一為書吏的舞弊，一為附加的加重。書吏的剝削，維持魚鱗冊，他們多以此為私蓄，凡民間田地買賣，至書吏處查對圖冊時，書吏即苛索報效，大率每畝須納手續費一二元至五六元不等，……。談到田賦附加，實江西人民所最感痛苦者。從前中央對地方之附加丁漕項下之稅，本限不得超過百分之五十，……。而今竟以多至百分之百以上（金谿南昌尚未至此數。）如廣豐縣曹米每石照定額及附加應征五元二角者，現已征至每石十六元，萬載縣則征至十七元，上有征至十八元或二十元者。¹³²

田賦徵收的問題成為江西農村社會的一大隱患，尤其是官吏舞弊的現象加重了人民負擔的問題，使得傳統時期的江西農村在面對田賦徵收的痛苦中，發展出一些應對的方式，除了前述強悍民風下所產生的激烈民變以外，還有就是採取改良傳統里甲、保甲制度而來的義圖制度。

一、田賦附加與苛捐雜稅

自唐中晚期江南逐漸開發後，長江以南地區就成為帝國財賦之命脈。¹³³明清時期成為東南地區重要的財賦轉會之地，例如江南的蘇州與松江兩府在明代一直為所謂的「重稅之地」。¹³⁴而同樣位於江南的江西，在稅糧的徵斂上同樣也面臨

¹³⁰ 全國經濟委員會編，《全國經濟委員會報告彙編：國聯技術合作代表拉西曼報告》（南京：全國經濟委員會，1934），第2集，頁27-28。

¹³¹ 朱傑，〈田賦附加稅之繁重與農村經濟之沒落〉，《東方雜誌》，第30卷第22號（1933），頁14。

¹³² 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，第1卷第4-5期合刊（1933.8），頁9。

¹³³ 唐韓愈曾說過：「當今賦出於天下。江南居十九。」參見：韓愈，〈送陸欽州詩序〉，收入董誥等編，《全唐文》，卷555（北京：中華書局，1987），頁5612-2。

¹³⁴ 根據吳緝華的考察，蘇州與松江兩府自元代到明代，一直為帝國稅糧徵收的重心，蘇松兩地的稅糧均佔全國稅糧約13%。也就是說，蘇松一帶的重稅並非起自明代，元代蘇松稅糧徵

著相同的情形，明清時期江西的稅賦在普通的夏稅、秋糧之外，還有沿承自元代以來所謂的「助役糧」。¹³⁵民國以來，田賦的徵收主要是根據民國三年（1915）由國稅處調取清宣統二年（1910）的派提耗羨底冊及地丁漕米兵米道款奏銷底冊相互參考稽核校證而定，定為額徵地丁銀與額征米若干，而根據民國4年整理田賦規定額征之概要後，江西的田賦分別有地丁、米折、屯糧、餘租、租課等項，其中有一律徵收的地丁銀，亦有按各縣不同區域性質而征的租課等，例如九江、星子、湖口等縣即有所謂環鄱陽湖而征收的湖課。¹³⁶

田賦問題則隨著軍閥割據與軍隊就地籌款等諸問題，在地方上逐漸演變為苛捐雜稅的現象，以致時常出現「縣有稅，而區復有捐，甚至小學校長、公安局長亦復可以巧立名目，自由勒派，今日一稅，明日一捐，結果則名繁目雜，莫知所向，致成見物即稅、無人不捐之現象。」¹³⁷此外因剿匪軍興，所以常有軍隊就地籌款之事，因此為了防止軍隊隨意籌款或者是截留地方上繳中央的稅收，政府屢頒禁令，例如「據財政部呈稱，各省及各項軍隊不得就地截留中央稅款，業奉明令制止有案，惟恐上項電令意旨，或有誤會，應請轉呈通電聲明，飭勿留用國稅及中央財政統系，據情函請轉陳鑒核施行等情，據此，查本府豔午電所令，就地設法籌款，原係飭就各項國稅範圍之外，另行設籌，自不得留用中央稅款，至於國家財政系統，有所紊亂，茲據前情，合行電知查照辦理。」¹³⁸然而，江西的田賦附加問題仍然十分嚴重，根據江西省經濟委員會於民國22年的調查，僅就所調查的三十三縣加以統計，發現田賦附加稅之名目即有九十餘種之不同名目。同為附稅「有名之曰捐，有名之曰費，有名曰銀，有名曰附稅，同一用途而復各異其名。」¹³⁹

田賦附加除了有一大部分來自於軍隊的籌款之外，實際上各種地方政治與公共事務的攤派也是田賦附加種類不斷增加的一大主因。當時普遍推動的各項新政措施，如保甲制度等，其產生的附加稅同樣也反映在農民的負擔上，曾有分析批評苛捐雜稅化身田賦賦加在鄉村造成的危害：

收之重，已相當於明代的現象，同時也可以說是歷代延續下來的問題。吳緝華，〈論明代稅糧重心之地域及其重稅之由來〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第38期（1968.1），頁351-374。

¹³⁵ 根據熊述冰研究認為江西的重賦苛稅其來有自，他指出：「元初，賦仍宋制，……。大德間，令江西南路，民戶有田一頃以上，於所輸稅外，量出助役之費，曰助役糧。厥後陳有諒據隆興，命將劉伍，分兵撫瑞各州，加增餉米，以給軍，名曰協借，終明之世，未之改。清初，以巡撫蔡世英及裴倅度之請，始除之。然南瑞袁三府之民，呻吟於苛稅重賦之下，已二百餘年。」熊述冰，《江西田賦問題》，收入陳湛綺編，《國家圖書館藏民國稅收稅務檔案史料匯編》，第16冊（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2008），頁7463-7464。

¹³⁶ 熊述冰，《江西田賦問題》，收入陳湛綺編，《國家圖書館藏民國稅收稅務檔案史料匯編》，第16冊，頁7500-7529。

¹³⁷ 武，〈江西剿匪期中各縣地方之苛捐雜派（附表）〉，《經濟旬刊》，第1卷第18期（1933），頁35-36（35-69）

¹³⁸ 「保安處通令所屬不得就地截提中央稅款」，《江西民國日報》，1932年3月9日，第2版。

¹³⁹ 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，頁382。

第一，田賦附加與新政有不可分離的關係。差不多每一附加都有一項新政作背景。新政的名目很多，如教育、公安、自治、清丈、戶籍、倉儲、保甲等，真是應有盡有。……。我國各地辦理新政的結局，無所謂政，也無所謂新，只不過是田賦多一種附加，農民多一種負擔，同時無業遊民多一種飯碗。在農民看來，新政就是剝削，新政只是剝削二字的另一種寫法。……。其次，田賦附加與一部分士人階級也是相依為命。裁撤釐金對於士農工商都有利益，而裁撤田賦附加則不然。自從新政一一舉辦之後，土豪劣紳榨取的方式也改了，以前他們直接向農民榨取，現在他們用附加的名義間接的向農民分一杯羹。……。我承認田賦附加包含這許多「複雜問題」，但沒有說田賦附加不能裁撤。正相反，我以為田賦附加是現政府下面一大弊政，是青白旗下的一大污點，裁撤田賦附加是中國農民解放的第一步。¹⁴⁰

說明了田賦附加的問題主要還是政治問題，尤其是新政的措施往往成為地方政府或貪官污吏向農民詐取的藉口。農民對於政府舉辦新政的反感，不在於對於新政是否可能產生的各種人身限制或勞役負擔，而是在於新政的舉辦往往代表著稅捐負擔的增加，使其支出的情形更加雪上加霜。這也就不難想見，為何新政的舉辦對農民而言可說是未蒙其利先受其害，甚至可能促發農民暴動的危險。¹⁴¹

江西省民眾受苛捐雜稅之苦，民國 21 年（1932）時任省政府財政廳長的吳健陶其說明即可見端倪，他具體描述了當時江西省財政紊亂的狀況，他說道：

江西下級農民之困苦，為附加稅之重。質言之，即田賦帶征問題是也。民十八以前，江西之附加，經省府令定者為百分之五十，楊廣笙長民政時，請加為百分之百，遂為定案。而近年因匪風日緊，各縣遂自由增加，多者有至百分之二三千者，各縣自為風氣，絕不呈報省府，遂使財廳無案可查，而縣長與劣紳之向來吃匪飯者，利有此項收入，下級人民遂以困矣。¹⁴²

藉由上述的說明可已發現江西境內各縣農民其繳納田賦附加的問題日益深沈，同時內部也複雜異常，不僅有地方財政問題，更間雜有軍隊、官方與地方勢力彼此之間盤根交錯的利益問題。

江西省的田賦問題若根據省政府經濟委員會於民國 21 年（1932）的統計，更可藉由數字呈現江西田賦附加的嚴重性。根據統計，田賦附加登記在案，且分佈在 33 個縣分中的種類即高達 93 種，因此將當時江西境內各縣的田賦附加種類

¹⁴⁰ 何會源，〈論田賦附加〉，《獨立評論》，第 89 號（1934 年 2 月），頁 7-8。

¹⁴¹ 舉辦新政而導致農民暴動的現象，例如陳賡雅曾指出江西宜春縣在清末曾有縣紳盧元幣，假借新政之名以舉辦新學，結果「藉學苛捐，四鄉農民，蠱起反抗，荷鎗持刀，圍攻縣城十三日夜，聞盧革職，其圍始解。」陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》（臺北：文海出版社，1968 年），第 19 輯，頁 30。

¹⁴² 〈江西財政談〉，《銀行週報》，第 16 卷第 47 期（1932），頁 55。

加以區別，按用途區別約可分為九大類。關於田賦附加種類詳見下表：

表 1.3 江西省田賦附加種類表（1933 年 33 縣）

用途	名稱	數量
教育	教育附稅、教育經費、教育捐、丁米教育附稅、教育費、民義教育捐、串票帶繳教育費、丁米附加教育經費	8
自治	自治附稅、丁米自治附稅、米折自治附稅、丁米附加自治經費、自治捐、自治費、地丁自治附稅、自治經費、一五自治附稅	9
財政	財政附稅、財政委員會附稅、財政費、財務捐、經徵費、還欠附捐	6
衛生	衛生附稅、衛生行政附稅、米折衛生附稅、地丁衛生附稅、衛生費、衛生捐	6
治安 自衛	丁米保衛團附稅、保衛團捐、警察附稅、保衛團附稅、保衛團費、保衛團清剿費、臨時剿匪捐、防務附捐、保長辦公室附捐、兵費銀、軍事特捐、保甲附捐、防務公安費、警察善後捐、米折警察附稅、地丁警察附稅、自衛附稅、團隊捐、臨時自安捐、隨糧帶借剿匪經費、公安經費	20
建設 築路	建設附稅、建設捐、建設費、築路款項、橋樑附稅、築路附捐、築路捐、十城築路附稅、築路費、築路附稅、航空測量費	11
數稅 合一	財政建銀、丁米教建附稅、教建公益附稅、教育建設附稅、自治衛生附稅、一五教建附稅、教建漕米、財教建銀	8
用途 不明	地丁附稅、地丁附加稅、一層地丁附稅、米折附稅、一層米折附稅、丁米項下附稅、附稅、丁漕附稅、三元附稅、漕米附稅、丁米附稅、三角地丁附稅、一伍地丁附稅、地方附稅、地方一五附稅、丁米手數料（各縣令准一律徵收稅，每單位不得過一角）地丁里夫稅、米折里夫稅	18
巧立 名目	公益附稅、紳富稅、清查地畝捐、田畝捐、串票捐、特捐、地丁項下特別附稅、米折項下特別附稅、畝捐	9
合計		95

資料來源：江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第 365 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 381-391。

根據【表 1.3】中各項附稅，除了教育、建設、財政、自治等項各附稅曾由省政府通令徵收，名稱稅率比較劃一之外，其餘均各縣各自為政。因地方財政之盈絀，經費需要之緩急，隨時徵收，歲無定額。故各縣間有時所徵收之稅目相同，而稅率互異者，且有在同一縣內，同一用途，以同一標準，而同時徵收二次者，即經省政府指定用途之附稅，而私自挪移借用或增高稅率者，所在多有，其苛擾程度，可謂盡租稅奇觀者矣。¹⁴³除了上述被官方所記載的各種田賦附加稅外，尚還有許

¹⁴³ 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，頁 391。

多不見於官方正式紀錄的稅捐，例如陳賡雅曾經遊歷江西收復區，在描寫清江縣樟樹鎮時就指出：

縣屬所納捐稅，正糧不算，計有二十一種之多。其名目為：門牌捐、長伕捐、飛機測量捐、電話捐、吉水橋樑捐、保衛捐、鐵肩隊捐、公路捐、兵差捐、積谷捐、商會捐、航空捐、碉堡捐、保甲捐、木城捐、義勇隊捐、迷信捐（僅向道士等捐之）、印花稅捐（係各商戶每月認貼若干）、公安費捐（樟鎮則由花捐支用）、禁菸捐（僅施諸有烟癮而向特稅局領獲禁烟牌照者）、築堤捐等。¹⁴⁴

根據觀察，這些附捐應納的錢數以及是否應該全數完納或僅納數項，各地不見得相同，但是這些稅捐的項目繁多，則是普遍的現象，尤其是以鄰近剿匪區的各縣為甚。受到苛捐雜稅的影響，除了一般小農外，地主或自耕農亦常為受害之列，例如對蓮花、永新、寧岡三縣的土地處理調查，報告指出在受匪亂以前「該三縣之稅額，正稅約佔主要作物收穫量三十分之一；但地方附稅及其他苛派雜捐，常超過正稅若干倍，加之糧差戶書等陋規復甚繁夥，常等於或超過正稅之數。其純粹告收租為業者，一遇歉年，往往所剩無幾。故買田收租實為不合算之事。」¹⁴⁵

田賦附加等苛捐雜稅的問題在蘇區也產生了類似的現象，例如即有批評指出了蘇區稅捐的種類並不比未成立蘇維埃政府前少：

土匪的稅捐，除了上述的土地稅、商業稅、關稅、店房捐等名目外，臨時的捐款，尤其多得指不勝屈，如什麼反帝捐、擁護紅軍捐、革命戰爭捐、優待紅軍捐、家屬捐、慰勞紅軍捐、救濟失業捐、援助被難志士捐、紀念塔捐、文化教育捐、互濟捐、節省運動……名目新奇，總計起來，大概有幾百種之多。剝削最普遍的，要算幾次的發行公債了。尤其滑稽的，公債票強迫人民購買，把人民的錢谷財物收到後，又發起所謂退回公債運動，表面是說出於人民自願的退回，而骨子裡卻是黨徒強迫人民退回。¹⁴⁶

由此可見隨著軍事行動的頻繁，農村陷於苛捐雜稅看似無止境的現象是不分新舊政權的，為了加強資源的動員，一般的稅賦無法滿足軍事行動的各種需求，因此以各種名義所強徵的稅捐自然而然落到普羅大眾的身上。

二、弊端叢生的徵收方式

田賦與苛捐雜稅除了品項繁多複雜與稅額過高等問題造成農民生活困苦外，還有對農民殘害更鉅的賦稅徵收方式，無疑雪上加霜。熊述冰在敘述整理江西田

¹⁴⁴ 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》（臺北：文海出版社，1968年），第19輯，頁17。

¹⁴⁵ 〈蓮花永新寧岡三縣收復區土地處理督察報告〉，《軍政旬刊》，第37、38期合刊（1934年），頁105。

¹⁴⁶ 陳誠編，《赤匪反動文件彙編》，第四冊，頁1325。

賦徵收的問題時曾經歸納了江西各縣在田賦徵收時產生的種種弊端，其中各縣常見且共通的弊端諸如：戶書的舞弊、糧差的侵蝕、劣紳的包攬等項。所謂戶書、糧差即為傳統縣衙中的胥吏，藉掌握地籍圖冊以為上下其手與貪污索賄之工具，往往造成農民必須於稅額之外還額外負擔其他費用。其中戶書常有的舞弊現象有所謂的「飛灑」與「詭寄」，而戶書中更有「戶總」一職，更被認為是實際掌握了一縣田賦的徵收大權，也是能夠獲取最大利益的一個職務，故擔任戶總一職者往往每於縣長更迭時，「常托地方紳士運動新任，許以點規，多至數千元，少亦千元不等，彼既以金錢得充其職，故敢明目張膽，營私舞弊，於是飛灑詭寄諸弊生焉。」¹⁴⁷雖然當時江西省政府「曾通令各縣長於到任時，切實盤查。」但是「乃多視為具文，相率敷衍，以致不肖員書，從中舞弊，侵蝕省稅。」¹⁴⁸可見到胥吏的舞弊現象是江西各縣的普遍情形，而各種胥吏舞弊的方式，常見者如：

各縣田賦，普通之弊，約有數端。一曰戶書之舞弄。戶書之中有戶總一職，實操全縣徵收之權。……一戶之糧，而散諸個都圖者，曰飛灑。係以某戶之糧，暗分派於他戶之中，鄉愚一次受其朦混，以後即永遠照例完納，而該項飛出某戶之糧，就永為戶總之收入，另立詭圖於正甲正圖之外者，曰詭寄。¹⁴⁹

戶書由於熟悉天賦徵收的巧門，因此透過虛偽作假與攤派他戶的方式，將不屬於民眾應繳納的份數記入，使得原繳納者必須多納錢糧，也就是當時民眾常遇到的諸如「有田者無糧，無田者有糧；田多者而糧少，田少者而糧多」等舞弊不公的現象，使得民眾多納糧而不自知，而多出的部分就成為戶書的私人收入，做為其舞弊之所得。除了戶書舞弊之外，還有一種常見的就是就是所謂的糧差侵蝕。糧差為下鄉催糧者，先以金錢買得其缺，各有地段。凡屬糧差所屬管的地段，如各糧戶住址，只有糧差知道，因為具有資訊的壟斷性質，因此可以藉此上下其手。例如糧差的舞弊犯法雖然被察覺，但是因為其掌握了關鍵訊息的條件下，使得弊端難以革除：

雖有時犯法舞弊，為縣長察覺，將其革去，彼則另換印名，仍復暗充，盤踞把持，頗為堅固，倘或一概革除，另易生手，則糧戶直無從尋覓。至其侵蝕手段，更為巧妙，凡鄉民無力完糧者，彼則故甚其詞，曰官催糧急，吾已為汝借款代完，藉以此盤剝重利，每洋一元，必取一二角利息，若欠糧十元，便月需一二元利息，由是間月必往取息，取如不得，則又息上加息，迨至次年，息已過於應定之糧而糧仍未完也。其中有先完半數者，彼糧差即納入私囊，不予串票，又有力能全完，彼等絕不往催，因鄉民不知有二限三限之法令，故意使之逾限，加倍徵收，及至鄉民勉力完清，其倚

¹⁴⁷ 熊述冰，《江西田賦問題》，頁 7548。

¹⁴⁸ 傅莘耕，《江西財政廳田賦清查處實習調查報告、金谿匪區實習調查報告》（臺北：成文出版社，1977），頁 86067。

¹⁴⁹ 熊述冰，《江西田賦問題》，頁 7548。

信糧差，直如官府，以為糧既交於伊手，吾事畢矣，從不向索串票，而不知糧差迄未代完，其糧欠固猶在署中也。至若浮收浮算，更不必論矣。¹⁵⁰

由於民眾與官方之間對於掌握資訊的不對稱，加上流通管道與交通的缺乏，遂使得類似中人角色的糧差與戶書能夠有營私舞弊的空間與條件，加上戶書與糧差又具有代理官方徵量的特權，往往其藉由此特權催糧催征，甚至壓迫民眾去借貸高利貸的情形往往所在多有。因而上述的各種徵收上的弊端造成人民的無端損失與負擔的加重，在這樣的情況下，成為激發官民矛盾的一項重要因素。

參、矛盾擴大的租佃關係

土地集中的導因，根據當時人普遍的理解與研究，大致可以歸納出幾個原因，分別為：失職軍人和官僚之兼併、賦稅之繁重、田租之高度、高利貸、幣制及度量衡之紊亂、水利之廢弛等因素。¹⁵¹由於土地之集中，致使農民生活陷於困頓，一部分流徙到都市成為勞動預備者；一部分便成為軍閥雇傭軍的基礎；其餘的除仍有很大多數死守其狹小一片土地過其非人之生活外，而另一部分便鋌而走險，以致逐漸造成全國廣大之農民騷亂區域。其次，則為佃農數量之增加，同時部分導致了土地生產力的降低，因為佃農不肯投入過量的勞力與資本在有隨時被地主收回的土地上面。然而，實際上佃農能夠投入的生產資源本身就不足，因為其最重要的生產依據已經被地主剝削了大部分。例如顧孟餘就曾經這麼指出：

說到中國地租之高，誠然在世界上要首屈一指。不但東南各省，地租恆佔土地收穫的百分之五十以上，並且地租之外，還有押租，這是一種最苛酷的制度。押租額數，多半是佔土地價值的三分之一或四分之一。佃戶自己是出不起押租的，所以普通的例，交付押租，總是要由佃戶借貸。借貸的利息，自然又是非常之高，有時出借者就是地主本身。¹⁵²

由上可知押租制度所產生的結果，實際上是把地租更加擴大。換句話說，佃農一方面受到地主的剝削，另一方面又受到高利貸的盤剝。所以多數農民的生活僅能夠在最低生存條件上徘徊，更遑論需要提出更多的資金來對農地或農業技術進行改良。而根據統計，當時中國農民人口百分之七十以上屬於小農、貧農和雇農三種，農民人口的百分之三強的富農和地主，佔有土地 38.45%；佔百分之三十以上的小農，僅佔有土地 7.56%。¹⁵³農民生活既然痛苦萬分，那麼在農村便產生了幾個現象：農民離村與拋荒、荒地增加與農地利用之惡化、農業生產力減小等農業退步的現象。

¹⁵⁰ 熊述冰，《江西田賦問題》，頁 7549。

¹⁵¹ 王子明，〈農民問題研究〉，《農村》，第 1 卷第 2 期（1935），頁 26-29。

¹⁵² 公孫愈之，〈中國農民問題（下）〉，《前進（上海）》，第 1 卷第 6 期（1928），頁 5-6。

¹⁵³ 汪正亞，〈中國土地現狀與出路〉，《農村》，第 3 卷第 2 期（1935），頁 63-66。

一、江西的土地與租佃關係

江西的租佃制度與租額非常複雜，根據 1930 年代的調查發現其中依照期限來區分的租佃方式就有七種以上，例如永佃制、定期與不定期佃制、代耕制、皮租制、預租制、鐵租制、三角田與四角田制等幾種江西常見的租佃制度。¹⁵⁴永佃制者，地主如欲退佃，需給予佃戶退佃金。定期租佃者，如在未滿期限前，佃戶無欠租違約等情事，田主不得令其退佃，若必須令其退佃，須在秋冬期內與佃戶商妥同意後方可解約，且退佃時須給與佃戶肥料種子等賠償金。¹⁵⁵

根據時人的調查，江西租佃種類頗多，尤其以各種雜租為多，據估計大約有十五種：一、旱租（用乾燥的米，米質要極好）；二、水租（濕米，米質不好的）；三、早租（若本年由地主借洋十元，明年還米一擔，作為利息）；四、早租（以上半期的佃租充當租稅的）；五、晚租（以下半期的店租充當租稅的）；六、折租（換現款以納付的）；七、軍租（徵於旗人之田的，比率極重）；八、典租（貧農將其田典質於富農，而受資金的通融，以其代償支付的）；九、皮租（對於佃租徵收人的報酬）；十、山租（對於山地佃租）；十一、園租（菜園的佃租）；十二、預租（將明年的佃作而於本年冬預先付納的，普通為米一石）；十三、鐵租（定額的）；十四、毛租（割禾後同時將其鐮刀贈送於地主的）；十五、工租（為地主工作而無工資的）。¹⁵⁶

此外，若再根據繳納租額的方式，尚可以區分為穀租、錢租、分租、幫租等數種形式，而根據 1930 年代於江西地區非正式的統計，較為通行的為繳納實物、穀糧的穀租為多（73.6%），其次為分租者（11.4%）、納金者（10.7%）及幫租者（4.5%）。¹⁵⁷其中納金制各縣皆行之，如南昌則照交租時之穀價繳納，貴溪則有今歲交來歲之租者，亦以金錢繳納之，名為納金，又號春租。至旱地山地之租佃，行納金制者尤多。納穀制，亦頗通行，即於收穫後，交納一定之穀物與田主是也。分獲制，各縣皆有行之者，遇荒歉時，大抵皆行此制，視荒歉之程度或均分或四六分不等。代耕制，乃田主給佃戶以耕牛肥料種子為其代耕，至收穫後，則給佃戶以一定之酬報是也，此制各縣行之者不多。¹⁵⁸

那麼江西的農佃分布情況，根據金陵大學於民國 22 年的調查發現，江西與全國其他省分的情形相一致，亦即自民國元年（1912）至 22 年之間二十年來的佃農呈現逐漸增加的趨勢，自耕農則反形減少，半自耕農則較少變動；此外，若按照分配情形，自耕農佔數最多，佃農佔數次之，半自耕農最少。江西的農佃比

¹⁵⁴ 汪浩，《收復匪區之土地問題》（南京：正中書局，1935 年），頁 9-10。

¹⁵⁵ 《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 755-756。

¹⁵⁶ 余鐸，〈怎樣去改進江西農村〉，《農村》，第 1 卷第 1 期（1933 年），頁 51。

¹⁵⁷ 吳順友，〈江西之農佃概況〉，《文化批判》，第 2 卷第 3、4 期合刊（1935 年），頁 56（總 192）。

¹⁵⁸ 劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 757。

較全國均數高出 14%，反映了可能產生主佃矛盾擴大的現象。¹⁵⁹而以農戶耕地面積來看，江西農戶所佔有之土地普遍過小，例如有當時研究者調查指出江西主要以小自耕農為主的農村經濟，通常的農場面積如以水田為標準，多為十五畝左右，最大者不及二十五畝，最小者竟只有五六畝地而已，可見農地面積狹小使得生產模式難以擺脫自給自足的形式。¹⁶⁰又根據江西省經濟委員會之較為精細之調查，將江西農戶所擁有的土地面積（按耕地畝數）與農戶數進行統計，如下表：

表 1.4 江西農戶耕地面積統計表

所有耕地	戶數	百分比
十畝未滿	3,011,123	74.1%
十畝以上	678,657	16.7%
三十畝以上	291,042	7.1%
五十畝以上	70,941	1.8%
百畝以上	13,193	0.3%

資料來源：根據大東書局 1931 年世界年鑑所載；江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，《民國史料叢刊》，第 1007 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 85。

從【表 1.4】可以看出江西絕大部分的農戶其土地未滿 10 畝，也就是說土地分配極度不均的現象相當明顯。由於土地分配不均，根據時人調查發現自耕農約佔 24.5%、佃農佔 36.6%、自耕農兼佃農佔 37.1%、地主兼佃農佔 0.3%、地主兼自耕農佔 1.5%，可知無地之佃農與地主較少，而以半自耕農佔絕大多數。¹⁶¹此外，還有一種租佃形式，也就是雇農。雇農可以分為年雇、月雇、日雇三種，年雇係訂立一年約據，除供食宿外，視其能力給以一定之工資。昔年工資甚低，每年僅十餘元而已。今則因生活程度日高，工資亦漸趨高昂，在勞力缺乏之縣最高有達一百二十元者。月雇係以月計算工資，乃農忙期中稍缺勞力之農戶所採之雇用制度也。日雇則多係於極繁忙期中，如插秧、中耕、收穫時雇用，工資頗高，有每日達一元以上者。¹⁶²

然而，土地分配與租佃問題在江西並非各區各縣都一致，不同的地方仍然有些差異，土地集中程度也不完全一樣，例如「東鄉縣全縣人口不過十多萬人，大地主不多，中小地主和富農卻不少。農民多數是佃農，雇農和自耕農，受著貪官污吏和土豪劣紳的層層壓榨和剝削，過著艱難困苦的生活。」¹⁶³宜春縣「土地分配，大致平勻，百畝以上之地主殊不多見，自耕農、半自耕農，占農民之大多數。故當時六七年之交，赤禍蔓延至四鄰，而宜春獨得暫時安堵，良有以也。」¹⁶⁴又如醴陵「農民以佃農為最多，約佔百分之八十以上。蓋醴縣原多千石以上之大地

¹⁵⁹ 〈各省各種農佃之百分比〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 6 期（1933），頁 20-21。

¹⁶⁰ 漆祈聖，〈江西農經濟之諸特徵〉，《農村》，第 1 卷第 6 期（1934），頁 48-49。

¹⁶¹ 汪浩，〈收復匪區之土地問題〉（南京：正中書局，1935 年），頁 6-7。

¹⁶² 劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 747。

¹⁶³ 樂典，〈大革命時期東鄉縣黨的建立和鬥爭〉，《江西文史資料選輯》，第四輯，頁 89。

¹⁶⁴ 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，頁 27。

主，近因欲避免『大地主』名詞之惹人注意起見，實行父子兄弟析產管業者，實繁有徒。」¹⁶⁵同樣的，汪浩曾對收復後之地區進行調查發現：

在分配方面，有百分之六十之土地，操之中小地主及富裕農民之手，而無地及五畝以下之農民，多至農村人口比例中百分之六六點五，在租佃方面，租額普通佔收穫量在百分之五十以上而有多至百分之七十甚至八十者。¹⁶⁶

由上述的調查可見，土地分配的不平均以及土地集中的問題與現象十分明顯，農村中的農民，即使有土地也僅有一小塊五畝以下的土地，根本難以維生，更何況是佃農。此外，過高的租額更加重了農民維生的困難，就如同卜凱（John Lossing Buck）在調查中國農家經濟時指出了耕地所有權與生活程度之間的關係十分密切，田場愈大利潤愈多，當中佃農的生活程度最低，在生活必須的開銷上比自耕農高出 3.7%，並從各方面的費用收支中指出了中國農人的生活程度之低，大部分僅僅用於維持物質生活的要素，生活必須費用佔最多數，但事實上卻是「食物既缺乏營養，且又終年不變，衣服極粗，僅足蔽體，住室簡陋，聊蔽風雨，絕無舒適美觀可言。」¹⁶⁷於是，汪浩進一步說道：「似此情形，實已伏禍亂之基，吾人固反對赤匪之故意誇張，以為其所謂階級鬥爭之張本，但亦反對陳腐學者故意掩飾，甚至否認土地問題之存在。」¹⁶⁸這樣的現象說明了，雖然江西各縣的土地租佃比率並未高於其他各省，土地集中率也未高於全國平均，可以說江西沒有特別明顯的土地集中或特別不合理的高租額現象。但是從汪浩的調查中也能夠發現，在生產與經營的狀況上受到各種外在經濟與非經濟因素的干擾，諸如前述的苛捐雜稅等非經濟因素，以及市場滯銷、農產價格低落等經濟因素的干擾之下，實際上農民在求得基本的溫飽上是有問題的。

二、農田租額

根據前述對於江西農民土地比例的調查下，進一步江西農民的租額情形。透過分析佃農租額的多寡，可以進一步探查一般農民的生活品質。江西的租額繳納一般以實務納租為主，也就是穀租，而以錢租為輔，也就是使用貨幣納租。根據時人調查統計江西省各縣（66 縣），其總平均租佃額的比率為 50%，但地主徵收佃租時，「每隨便使用大斗，由是所取更多；又加折租時，利用農民不知米價，故意提高，自與多徵無異。或收穫後不立收佃租，至米價上揚，貧民用米將盡時，強致佃農折租納入，若佃人無款時，必須舉高利之債，咸以此失掉房屋家產。」¹⁶⁹另外「地主為保證徵收佃租的安全，向佃人徵收押金，稱為普通押金，以面積決定其多少。佃人放棄佃作權時，押租無利息的退還，使佃人負擔利息。又當滯納佃租時，地主不容賒欠，遂由押金扣除。」據江西省政府經濟委員會於民國 22

¹⁶⁵ 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，頁 40。

¹⁶⁶ 汪浩，〈自序〉，《收復匪區之土地問題》，頁 2。

¹⁶⁷ 卜凱著、張履鸞譯，《中國農家經濟》（上海：商務印書館，1936），頁 556-558。

¹⁶⁸ 汪浩，〈自序〉，《收復匪區之土地問題》，頁 2。

¹⁶⁹ 余鐸，〈怎樣去改進江西農村〉，《農村》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 51-52。

年對江西 41 縣調查，其將租額依照穀租與錢租作為調查的主要對象，當時的農田平均租額參見下表：

表 1.5 江西農田平均租額表（1933 年）

田地種類	水田						旱地		山地	
	穀租（石）			錢租（元）			穀租（石）	錢租（元）	穀租（石）	錢租（元）
	上等田	中等田	下等田	上等田	中等田	下等田				
平均租額	2.34	1.71	1.04	5.56	3.83	2.31	0.94	1.60	0.56	0.83
折算	12.82	9.37	5.70				5.15		3.07	
	平均每石價格 5.48 元									

資料來源：〈江西各縣農田平均租額表〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 17 期（1933），頁 1-4；〈本省各縣鎮九月上旬平均米穀價格表（江西糧食管理局調查）〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 12-14 期（1933），頁 6-7。

此外，再根據時人的統計，江西 36 縣押金總平均為 23.4 元，最高為武寧縣的 59 元，最低為樂安縣的 0.2 元，另外上猶縣以田屋為押租。除了押租以外，「小費也很多，如對地主子女的孝敬，地主年終的贈送，招待地主的花費，租田時的請酒，中人錢，放新穀，走莊的苛索等，所費亦頗不貲。」此種租佃、押金及其他負擔，若將勞資加算起來，是 75% 以上奉於地主，所以江西的農民大多陷於窮迫，往往惹起暴動，這並不是農民好亂。¹⁷⁰調查發現租率的高地與田地的優劣適成反比，為佃農最不合算的事實。也就是說，佃農能夠租得的土地多為中下等田，其生產效率低卻付出相對高額的田租，使得換算下來最高的租率（額）竟然平均達到 40-60%，此外佃農所交租穀，多由地主經過風車而成乾穀，所以實際上所納租率（額）比表面上所顯示的還要高，故佃農之負擔可以想見十分沈重。¹⁷¹

肆、農村生產的衰落

江西在過去為重要的糧食生產區，但是隨著民國以來政治動盪與西方帝國主義、資本主義等國際市場力量的影響下，農業生產衰落與產銷失調互為因果與現象，而這些在江西農村危機下的因素與現象產生最主要的立即表徵即是荒地的增多以及農民的離村等問題，根據民國 22 年的一項調查指出，南潯鐵路一帶的荒地有增多的現象，其主要原因即來自於產銷失調的問題：

贛北沿南潯鐵路一帶，荒地之多，觸目皆是。……。概括言之，荒地之多，實由於米穀生產成本高而售價漸，虧折太甚，農人因棄其本業，荒其田畝，而從事他種比較有利之業也。……。德安縣分為四區，第一二兩區，只出雜糧，三四兩區，均產米穀，每年生產約在三十萬石以上。全縣消費約十萬左右，餘均為米商加工製成米，運輸出口，計算亦有十餘萬石，近來以減至三四萬石之間。查其原因，不外乎生產成本太重，穀價又低，不堪賠累，因之棄耕而就他業，任農田荒蕪。……。九江縣為江西運米出口最

¹⁷⁰ 余鐸，〈怎樣去改進江西農村〉，《農村》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 52-53。

¹⁷¹ 汪浩，〈收復匪區之土地問題〉（南京：正中書局，1935），頁 10-13。

大之區，……，最近五年平均，約八十萬石，近已減至三十餘萬石。¹⁷²

或者收復區在恢復農業生產上，又比其他地區的問題更為嚴重，其中諸如田地荒蕪增加以及生產條件不足等問題，根據當時的調查以金谿縣為例：

收復各縣區，欣在雖粗告安定，但農民苦於徵調頻繁，尚未能盡力從事耕作。據金谿縣政府統計，自匪區初收復後半年之內，平均每壯丁服役約在三十天左右，徭役之重，可以想見。農民既苦於徭役之抗既不能，避又不可，勢惟有減少耕作田畝之一。且納入劇共義勇隊者，每日尚須受軍事訓練數小時，因之耕作時間，更為減少。原耕十畝者現僅耕六七畝，或七八畝不等，耕者類多擇據村較近與土質較優之土地耕種。若遠隔三里以外與土質較劣者，即不要納租亦無人耕作。是農業勞動時間減少，荒蕪土地面積因而加增三也。¹⁷³

在收復區中，農民被賦予了相對於其他地區者更多的勞役，使得耕作時間減少，荒地面積也因此而增加。但是土地荒蕪的問題主要還是以人口為了避禍而離村的現象最為普遍，例如萍鄉「自六五事變，農村破產，工商凋敝，民十八、十九兩年，迭經匪縣城數次，各區究鄉僻野烏合之眾，亦蜂擁蟻集，大肆屠殺搶掠，弄得富者遠颺，貧者叫苦，十室九空，田園荒蕪，悽慘之狀，莫此為甚。」¹⁷⁴荒地增加的問題成為當時收復縣區的普遍現象，對於生產力的恢復產生了一定的阻礙，根據當時的粗略調查與估計，收復縣區的土地荒蕪現象可見下表所示：

表 1.6 部分收復區人口增減與荒地成數

縣別	收復前人口數	荒蕪地百分比	收復後人口數	人口減少百分比
高安	N/A	70%	N/A	N/A
弋陽	160,000	60%	50,000	68.75%
泰和	300,000	50%	200,000	33.33%
上高	160,000	30%	104675	34.58%
資溪	N/A	40%	N/A	N/A
萬載	310,000	20%	240,000	22.58%
黎川	112,000	50%	68,000	32.29%
光澤	72,457	10%以上	70,348	2.91%
新淦	130,000	10%以上	97,073	25.33%
宜春	400,000	70%	365,000	8.75%

資料來源：「農村實況報告」（1935.12），《一般檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，館藏號：一般 443/3。

¹⁷² 〈贛北沿南潯鐵路一帶何以多荒地〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 4 期（1933），頁 19-20。

¹⁷³ 「農村實況報告」（1935.12），《一般檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，館藏號：一般 443/3。

¹⁷⁴ 〈通訊〉，《經濟旬刊》，第 3 卷第 4 期（1934），頁 1。

根據【表 1.6】可見到調查地區其總體荒地的比例平均達 41%，可見收復地區的荒地比例非常高，而根據調查者的分析其荒蕪之原因，歸納言之，約可區分為下列數項：(1) 赤匪亂後，人口減少，無主荒地增加；(2) 壯丁減少，勞力缺乏，穀物價賤，農作報酬微薄，工資收入較厚，農民多轉務工而不務農；(3) 徭役繁重，農民未能盡力從事耕作；(4) 農民貧困，農場經營資本缺乏。¹⁷⁵例如以人口減少為例，根據民國 25 年（1936）的統計，「各縣保甲之統計，發生兩項重要及嚴重之問題，一為人口銳減，壯丁缺乏，女多於男；一為耕地荒蕪及減少保甲。」¹⁷⁶根據江西省民國 25 年的統計，時人於報導中記載：「寧都縣現僅有人口 199,208 人，興國縣現僅有 112,141 人，雩都縣現僅有人口 124,789 人，廣昌縣現僅有人口 97,243 人，瑞金縣現僅有人口 132,692 人，石城縣現僅有人口 69,638 人，尚有會昌縣未及調查，以上六縣合共僅有 735,711 人，較以前減少 727,562 人，其中如未收復各地及為編組保甲區域人口，今從寬估計約可得 400,000 人外，實數減少 327,562 人，此種人數之減少，不外二層原因，一係直接被匪屠殺，及流離瑣尾老死他鄉者，約居半數；一係在『擴大紅軍』口號之下，被迫加入匪類者約居半數，今在如此情形之下，人口減少壯丁缺乏意中事也。……據江西各縣工作人員之報告，自民國十六年後，田地荒蕪者已達十分之三四，而尤以山陬偏隅者最甚，如此情形，各縣雖已為政府收復中，但百孔千瘡不易收拾也。此種人口減少，壯丁缺乏，女多於男，及田園荒蕪耕地減少之事，實為匪區收復中問題之大者，若不加解決，則各縣人民仍不能安心樂業，不能建設鄉村，不能恢復七年前之壯觀。」¹⁷⁷

江西農村生產力在收復地區產生了因逃荒而產生嚴重的生產力低落問題，相對的在非軍事地區同樣面臨生產力低落的現象，其中除了有許多無法預期的天災因素之外，還有更多就是技術進展的停滯、交通不便與農產品產銷失調等問題。其中，在江西省面臨農業技術無法提升的部分，即可以新式農具的推廣所遇到的困難為代表，例如根據江西農業院的調查，在江西新式農具的使用「在本省僅農業學校及農事試驗場稍有使用，往年大都由上海及其他省外機器廠購入。民國二十一年建設廳所屬之民生工廠為提倡普及新式農具之使用起見，乃製造各種新式農具發售，定價較外來品廉。惟因農民多忸於習慣，加以年來水旱災頻仍，農村經濟破產，購用者極少。」¹⁷⁸技術無法提升的原因，一方面來自習慣，另一方面則是來自缺乏足夠的資金，使得農村的生產力無法提升。但是，相對於生產力的提升，產銷失調的問題更為嚴重。

¹⁷⁵ 「農村實況報告」（1935.12），《一般檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，館藏號：一般 443/3。

¹⁷⁶ 顧之義，〈贛省收復區中嚴重問題之發生與解決〉，《蘇衡》，第 2 卷第 1 期（1936），頁 57。

¹⁷⁷ 顧之義，〈贛省收復區中嚴重問題之發生與解決〉，《蘇衡》，第 2 卷第 1 期（1936），頁 57-59。

¹⁷⁸ 劉治乾主編，《江西年鑑》，第 1008 冊，頁 745。

產銷失調的嚴重性，在於使農民的生活陷入困境。由於產銷失衡，使收入與支出不成正比。那麼，產銷失調的首要表現在於外國商品的大量傾銷與取代本國生產品，其次則為本國生產品缺乏通路，滯銷而產生了現金枯竭的現象。據《申報》於 1932 年的一則報導可以窺知大略的概況：

今年夏季雖有水患，幸為時不久，面積不闊，早禾尚稱豐收，辛苦黎民之農民，滿望米穀出口，博取現金，生活上可稍微寬裕，顧本省米穀，棄以滬漢為銷納場所，乃長江下游，因洋米傾銷，故無下行之望。而漢口有湘米灌注，且受洋米洋麥影響，贛米亦無插足之可能。省內各地，除南昌九江可以銷納少數米穀外，均苦生產過剩，無處銷納，刻下各地穀價，每擔均在二元五角以下，交通不便之偏僻處所，甚且在二元以下。因此農民莫不叫苦連天，查農民每人平均耕田二十畝，每畝收穀以兩擔計算，每擔計洋二元五角，全年血汗代價為百元，除去耕牛種子肥料田賦捐稅外，一無所得，甚且負債典田納捐購牛。苟為半自耕農或佃農，則更加不堪矣。¹⁷⁹

上述現象的產生，形成了「穀賤傷農」與「豐收成災」的景象。生產過剩下的產銷失調，使得農民平均收入銳減，甚而土地愈廣、被害愈大。而米穀缺乏出路，進一步地導致農民現金的枯竭與購買力減低，也就產生了惡性循環，連帶使得商業衰退，市面蕭條的現象。而農民因為洋米傾銷，沿海城市充斥洋米，內地米穀銷路斷絕，米價低落，導致農民無利可圖而棄耕，使得糧食大量仰賴外國輸入的米麥，一旦發生自然災害，則又形成糧食恐慌，因此形成了一面田地大量拋荒的現象，另一面又產生糧食危機的矛盾現象。

伍、農民生活問題

江西農村面臨各種因素之影響，如前述在社會、政治與經濟生產上出現諸多問題，而當中最重要之乃反映在農民的日常生活上。農民面臨生活之問題，除了前述的政治經濟問題外，還面臨了其他各種無法預期的天然災害、軍事兵禍與日益貧困的農村生活，在各種生活壓迫下，驅民為匪成為江西剿共難以獲致成效的主要原因。農民生活的景況，當時即有人形容：「室如懸磬，野無青草。」¹⁸⁰農村荒涼之景況反映了當時農村與農民具體生活的艱困。

一、各種災害的衝擊

農民生活問題容易受到外在環境的變動，尤其當水旱災的發生，往往對於農民產生的傷害極為劇烈。例如民國 20 年（1931）江西發生洪災，「江西全省八十一縣，受災者而有：九江、星子、湖口、鄱陽、彭澤、德安、餘干、修水、都昌、

¹⁷⁹ 「贛農村經濟完全破產 穀賤傷農亟待救濟」，《申報》，1932.10.15，第 10 版。

¹⁸⁰ 蔡斌咸，〈匪區農村復興問題之根本的探討〉，《浙江省建設月刊》，第 6 卷第 7 期（1932），頁 20。

瑞昌、進賢、峽江、武寧、新建、南昌、吉安、贛縣、豐城、新淦、信豐、上高、清江、虔南等縣，幾佔其半數，災區面積達二萬餘方里，總損失數值四十餘萬元。其中根據當時估計，被害農戶達總體農戶之四分之一以上，被災農地達總耕地三分之一以上，甚至有金陵大學估計耕地受災達百分之五十一。」¹⁸¹此外，更有時人指出：「江西連年以來，水旱頻仍天災人禍，交相煎迫，農民奄奄一息，苟延殘喘，去年秋季，尚稱豐收，辛苦終年之農民，滿希望米谷出口，博取現金，生活上可以稍微寬裕，顧江西米谷素以滬漢為銷納場所，乃長江下游，因洋米傾銷，故無下行之希望，而漢口有湘米灌注，且受洋米洋麥影響，贛米亦無插足可能，省內各地，除南昌、九江可以銷納少數米谷外，均苦於出路窮絕。」¹⁸²除水災外，還有如彭澤縣曾有報告稱：「縣屬八都地方，亦為農業大好場所，從前人煙稠密，物產豐富，邇年該處發生瘴氣，人民多患腫脹而死，因之遷徙過半，田園荒蕪，恐係礦毒爆發，滲入泉水，飲之腹漲，無法預防。」¹⁸³

二、土豪劣紳的惡行

對於豪紳的惡行在傳統農村與宗族社會中是常見的現象，這也是共產黨號召進行土地革命的重要的批判點之一，例如《江西蘇區中共省委工作總結報告》中指出：「江西公堂祠堂的土地特別多，氏族中的豪紳地主利用氏族的關係，把持公田、祠堂的土地，一方面加緊剝削壓榨貧苦，一方面利用公堂田地，以少量的收穫分給同族的貧人，以公堂祠堂的公款補助的公款補助同族子弟讀書。」¹⁸⁴

江西農村中的土豪與劣紳常見到的是利用與官府的勾結來牟取更多的利益與特權。例如民國 22 年有地方土劣彭佛生藉權牟利、操持地方黨政之事，甚至因抗稅而與省政府起衝突：

高安著名土劣彭佛生原係小學畢業，投機加入國民本黨，百計費取得縣督學之職，因為高安黨員多屬於鄉間辦學，為學校獎勵不得不交結督學，是以互相利用。土劣彭佛生由此取得縣執委之職，在黨勢力鞏固已成牢不可破，由漸而來，炙手可熱操縱黨政，無所不用其極，故有高安王之號，威名赫赫，致各鄉土劣紛紛投機交結，與其狼狽為奸，上下其手，在地方無惡不作，無財不斂。……。此彭佛生從中把持，侮官抗稅，逾出礦區，私採礦石，違法妄紀已極。……。且與傅氏父子狼狽為奸，在地方上包庇煙賭、包攬詞訟、保護盜匪摧殘良民、巧立名目苛捐雜稅、武斷鄉曲草菅人

¹⁸¹ 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，第 1 卷第 4-5 期合刊（1933），頁 7。

¹⁸² 馬乘風，〈最近中國農村經濟諸實相之暴露〉，《中國經濟》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 27。

¹⁸³ 「彭澤縣政府關於列陳近年來農村不景氣原因及現狀督導」（1934.4.13），《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔號：J061-2-01286-0009。

¹⁸⁴ 〈江西蘇區中共省委工作總結報告〉（1932.5），江西省檔案館、中共江西省委黨校黨史教研室編，《中央革命根據地史料選編》，上冊，頁 445。

由上述記載可知地方土劣在地方為惡的現象，而相類似的記載在當時層出不窮，地方勢力藉由政府舉辦新政之際，而藉新政之名趁機圖利的現象：

近聞省府有籌劃設立各縣市穀倉之舉，……。本省自被匪以來，農事廢弛，生產日減，加之以歷年屢遭天災，多數農村，均以瀕破產，民不得生，相率鋌而走險。……。各縣市鄉村，封建勢力，尚多遺存，土豪劣紳仍具有相當勢力，此種儲穀，如辦理不得法，轉足以資彼輩之大好機會，圖謀私利，殘害民生。¹⁸⁶

此外，「釀成匪患原因，固甚繁多，但吏治不良，實有重要關係。民國以來，軍閥專政，吏治之說，久已無聞，縣長一職，既無資格，又無標準，一切以有鎗者之好惡為憑，雖有考試縣知事縣長考試等，而從不依法任用，乃至未成年之童子，以及僮夫市儈馬弁之流，但得有力者為之護符，即可臨民司政。試問此等人物到任以後，除虐民斂索，以敷衍其依恃者外，更有何事可為？吏治如此，安得不驅民為匪。」¹⁸⁷有此可觀知，對於農村中的土豪劣紳的勢力與官吏的結合，依舊掌握了基層社會的控制權，經常藉由武裝力量干預地方公共活動，並藉以某取個人與家族的政治與經濟利益。

對於土地集中的問題，隨著 1920 年代開始發展農民協會與農民運動以來，對農民開始產生階級意識的覺醒有某種程度上的激發，例如楊克敏在 1929 年關於湘贛邊區的報告中指出：

遂川、茶陵、酃縣、蓮花等縣土地比較集中，農民的剝削較嚴重，苛捐雜稅也較他處為賢，所以農民的生活較苦，階級鬥爭的情緒也要濃厚些兒，所以蓮花三九都、茶陵、酃縣、遂川在國民黨的農協時代，都曾有過鬥爭，然而土地 65% 以上仍是操在地主手裡。¹⁸⁸

根據研究指出，北伐結束後贛南地區農民運動由秘密轉為公開，農民協會的發展至 1927 年農協會員已達到三十多萬人。¹⁸⁹當時的農民部亦有類似的報告，¹⁹⁰江西的農民運動自民國 15 年（1926）即密切的展開，據同年八月國民黨農民部有關江西農民運動的報告指出，自二月至八月的期間，共計成立了 6 縣農民協會、28 區農民協會，128 鄉農民協會，協會會員 6,172 人。此外，凡有農民運動各地，

¹⁸⁵ 「江西省礦稅高上宜稽徵專員李繼光呈江西省建設廳」（1933.03.15），《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔號：J045-2-00518-0001。

¹⁸⁶ 汗，〈小言：儲谷計劃〉，《江西民國日報》，1932.09.30，第三版。

¹⁸⁷ 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，頁 12。

¹⁸⁸ 〈楊克敏關於湘贛邊蘇區情況的綜合報告〉（1929.02.25），江西省檔案館編，《井岡山革命根據地史料選編》（南昌：江西人民出版社，1986 年），頁 113。

¹⁸⁹ 夏道漢、陳立明，《江西蘇區史》（南昌：江西人民出版社，1987），頁 49。

¹⁹⁰ 「全國農民運動現狀報告」（1927），《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔號：部 11437。

多有設立農民夜校或農民補習學校三所至十所不等，每所學生至少三十人，其教本由省農民部農運委員會編定大綱，計分八點：1、農民之敵人；2、江西近十年來農民所受之禍害；3、農民要怎樣起來自救；4、加入農民協會的必要；5、農民在國民革命軍中的地位與力量；6、國內及世界農民狀況；7、本黨扶助農工政策；8、工農商學兵大聯合。¹⁹¹而在江西省的農民協會與農民運動發展，到民國16年為止最具體的成果，在於農民協會的會員數已達到30萬人之多，其顯示了江西有組織的農民人數的大幅成長，並成為湖南、湖北與廣東以外第四個主要的農民運動的發展區域。¹⁹²

三、農村普遍貧困化的出現

前述有關田賦附加與苛捐雜稅，以及租佃關係惡化等，加上天災人禍頻傳，以及各種有關資本市場的因素加總之下，在江西農村的農民生活產生了普遍貧困的現象。有關普遍的貧困正事實上也發生在中國其他地區的農村，正如同托尼(R. H. Tawny)在描述1931年中國農村的狀況，他曾比喻農民的生活指出：「有些地區農村人口的境況，就像一個人長久地站在齊脖深的河水中，只要湧來一陣細浪，就會陷入滅頂之災。」¹⁹³江西的農村也同樣面臨相同的問題，例如有時人如此描寫農民生活困苦的情形：

一年四季的工作沒有多的時候休息，只有十二月與舊曆元旦這二個月是他休息快樂的時候，但是他全年的生活全靠副業，倘若被水旱之災一年副業無收，再增苛捐暴賦農民的生活就難以維持，便要發饑荒，於是農民有者半價而賣，無者取被稱之息，因此有賣田地鬻子孫償債。¹⁹⁴

在農村中的收入與支出往往不成正比，在一推一拉的情況下使得生活就更加難以維持，即使在豐收的年歲裡，依然會產生「豐年成災」的現象。¹⁹⁵對於江西農村社會與經濟所發生的問題，甚至有時人以江西的農村經濟恐慌作形容，並表現在食糧恐慌、收穫凶歉、荒地增加與農民夷亡等現象中，具體反映了農村經濟貧困所帶來農民的生活困苦問題。¹⁹⁶而農村貧困問題，再以農民日常生活的生活必需品的物價變動，更加可以從中觀察到期貧困的具體現象。

根據民國15年(1926)到民國21年(1932)的一項有關江西南城縣的物價與收入的調查，在某種程度上反映了民生必需品的物價飆漲的現象。從所得物價與所付物價之間的相對比例，說明了農民在其生活上面對物價的膨脹，而收入難

¹⁹¹ 「江西農民運動報告」(1926.08.15)，《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔號：部10438。

¹⁹² 「全國農民運動現狀報告」(1927)，《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔號：部11437。

¹⁹³ R. H. Tawny, *The Land and Labor of China*, Boston: 1966, p.77.

¹⁹⁴ 胡嘉英，〈江西萬安縣曉瑞村之現狀〉，《農村》，第3卷第3期(1936)，頁239。

¹⁹⁵ 〈贛省米穀豐年成災〉，《農聲月刊》，第175期(1933)，頁136-139。

¹⁹⁶ 漆琪生，〈江西赤區的經濟大恐慌〉，《新中華雜誌》，第1卷第24期(1933)，頁10。

以提高的狀態下，光應付生活所需即面臨諸多困難，更難有多餘的餘裕用於改善生活與生產條件。

表 1.7 江西南城縣農民所得物價與所付物價的變動

時間	所得物價		所付物價	
	棉花	稻穀	食鹽	煤油
1926	100	100	100	100
1928	105	103	153	92
1930	106	121	153	132
1932	113	141	178	165

資料來源：嚴中平，《中國近代經濟史統計資料選輯》（北京：中國社會科學出版社，1995年），頁337。

根據【表 1.7】可以發現農民收入的增幅，無法追上民生必需品物價的增幅。除此之外，還得應付地主的租額以及來自軍隊與地方政府的各種苛捐雜稅支出，於是在支出恆大於收入的情況下，缺乏剩餘的農家中便必須依靠借貸方能維生，但借貸又增加了一項高利貸的盤剝，在多重因素之下使得一般農民的生活往往在生存線的邊緣徘徊。¹⁹⁷而這種普遍貧困的現象，促使了處在生存邊緣的農民鋌而走險地加入了盜匪或者紅軍的行列，形成某種半推半就的心態，而其主要的理由正是為了生存。而這樣的現象自始就形成了惡性循環的開端，隨著革命根據地的擴大以及加入的農民愈多，國民政府剿匪的腳步就更急切，因此在某種程度上，剿匪時期對農民生活困苦的問題更加雪上加霜，有時人論道「江西年來因匪禍之烈，任何偏僻的農村，如非匪踞，即為有槍階級所把持。他們餉糈本向中央政府支領，但他們餵飽私囊，不得不大肆向農村搜刮。」這裏所指的「有槍階級」就是這些來自江西以外地區的剿匪軍隊進駐以後形成了類似小軍閥的情形，著名的案例如來自雲南滇軍的金漢鼎部所屬師長鄧英一案，鄧英藉駐防弋陽剿匪時「令居民人人須領通行證，每個收費一元或一千文不等，又據商會電稱，有印借為憑者。共刮去現洋十七萬四千六百六十五元。」¹⁹⁸又例如《共匪禍贛實錄》中〈上猶人之赤禍談〉描述地方上的土豪劣紳在剿匪結束後「又大行活動矣。一面組織剿匪清鄉委員會，一面組織民團，不問首犯盲從，一律處以死刑，其中遭冤枉而死者，不知凡幾。豈知死者固可憐，而生者猶可憫，當清鄉隊清鄉時，所至之處，不但衣物被搶一空，即龐然之耕牛，亦多被牽以去。結果富者變貧，貧者更貧，

¹⁹⁷ 從這一個層面上觀察，可以發現農村生產在進入商品化市場的階段後，一切生產皆為了換取貨幣而生產，在某種有意無意的過程中，逐漸捲入資本主義市場經濟邏輯中。而捲入市場經濟的農村生產體系，隨著帝國主義的擴張使得農村經濟受到了嚴重的破壞。例如羅敦偉就曾指出這樣的打擊「祇要看看，洋米征服國米，洋棉征服國棉，洋布征服土布，人造絲征服蠶絲，洋油即煤油征服桐油茶油之類即可概見。……向例我國豐年一定人民安樂，為什麼去年（1932年）反又成豐年之災，構成『豐年荒』之新恐慌姿態，就是明白的因為洋米大批入口。帝國主義把他本身農村恐慌轉嫁到我們落後的農村來。」羅敦偉，《中國統制經濟論》（上海：新生命書局，1934年），頁159-160。

¹⁹⁸ 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，頁8。

其受實惠之人，仍為一班土劣及清鄉民團耳。」¹⁹⁹

農村生計困苦導致農民的離村問題日趨嚴重，首先，民國 25 年（1936）實業部曾發表對 22 省的農民離村調查統計，當時中央農業實驗所統計各地農民因農村破產而離村他往的情形，分別為農民全家離村者佔各該地農民總戶數 4.8%；離村最多之農家，若以人口多寡計，則以五六人之家庭者為最多，三四人之家庭次之，七八人之家庭再次之；又以耕田面積計算，離村之農家土地面積五畝以下者佔 42%，而五畝至十畝者佔 31%，有十畝以上之農家離村者合計僅佔 27%；再以農家情形分析，離村之農民中屬於佃農者佔 35%，自耕農佔 29%，地主佔 19%，其他職業及無田產權者合佔 17%。²⁰⁰其次，再根據民國 26 年（1937）江西農村服務區所發佈的調查報告指出，在其調查的十個農村服務區 44,965 戶的農村戶口中，離村在外者佔 4.49%，其中男性離村人口多於女性。再從不同年齡分析發現，19 歲至 45 歲之壯年男女離村率最高，佔離村總人數 65.29%；13 至 18 歲之青年與 46 歲以上之老年相近，約各佔 14% 左右。換句話說，也就是一百個壯年男女中，約有八人離村；青年男女中，約有七人離村。²⁰¹由上述的統計中，可見青壯年男女的離村最多，其中更多的是壯年男性。而離村的產生正反映了農村生計的困難，為求生計之解決迫使青壯年人口向外發展，謀求生路，但是相對地農村的離村問題使農村勞動力減低，更加地影響農村生產力。

¹⁹⁹ 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，頁 8。

²⁰⁰ 〈二十二省農民離村統計〉，《實業部月刊》，第 1 卷第 6 期（1936），頁 180-181。

²⁰¹ 經濟部江西農村服務區管理處編，《江西農村社會調查》（贛縣：經濟部江西農村服務區管理處，1940），頁 67-69。

第三節 農村危機的因應

中國農村問題如前節所述，農村問題的嚴重性與深刻的危機引起了社會各界廣泛的討論與重視，「農村復興」與「鄉村建設」等口號高唱入雲，甚至在知識界形成了時髦的、普遍的社會運動。農村問題成為國民經濟與社會治亂有關的根本問題，從民間到政府均試圖針對農村問題提出方案，在此期間，形成了知識界的理論討論與政府實際施政間的差異，以下針對知識界對於農村問題的討論以及國民政府的相關因應進行說明。

壹、知識界的論戰

中國社會與農村所產生的危機與困境，民國 20 年（1931）後知識界產生了許多討論，希望能夠為中國找到一條出路。例如中國社會性質論戰以及以《讀書雜誌》為論域的中國社會史論戰，由此次論戰不僅加深了中國知識份子對馬克思主義的瞭解。²⁰²然而中國社會史論戰並沒有為中國的出路提供實際的方案，其論爭的焦點主要集中在中國社會歷史分期不同階段的性質上，以及更重要的是如何將馬克思的歷史階段論套用在中國歷史發展上，也就如同當時論戰者之一的王宜昌所說的「將中國史實嵌進去。」²⁰³

相較於中國社會史論戰的理論性爭論，中國農村社會性質論戰則聚焦於農村社會的發展道路，並試圖提出具體可行的實踐方案。其中對於農村社會的出路，大部分集中在生產關係與經濟問題的層面上討論，例如近人曾研究歸納，認為當時的討論可區分為重農派與重工派。²⁰⁴而根據當時參與論爭的千家駒也指出：

自從中國的農業恐慌進入到更深刻的階段後，「復興農村」這口號遂正式提到議事日程上來了；但如何謀中國農村的復興（嚴格地說，「復興」兩字是有語病的，因為中國的農村始終就沒有「興」過），時論界對於這卻有兩種不同的意見：一是主張自建設鄉村入手，由鄉村之建設以引發工商

²⁰² 高軍編，《中國社會性質論戰》；《讀書雜誌》一共發行了四次的「中國社會史的論戰」專號，分別是 1932 年第一卷 4、5 期合刊號、1932 年第 2 卷 2、3 期合刊號、1932 年第 2 卷 7、8 期合刊號，以及 1933 年第三卷 3、4 期合刊號。收入王禮錫、陸晶清編，《讀書雜誌：中國社會史論戰專號》（東京：龍溪書舍，1973）

²⁰³ 王宜昌說道：「在爭論著中國社會史底人們，可曾提出這方法論底問題麼？在一九二七年以前，顧頡剛傅斯年底對於古史的研究，便應用著古書的攷據方法，和新滲進了些神話解說等等。而在一九二七年以來，人們都利用著歷史的唯物論研究所得的結論作為根本的指導原理，而將中國史實嵌進去。但同時是不瞭理清楚歷史的唯物論，或者有意滑頭而曲解而修改而捏造了他們的所謂歷史唯物論。」王宜昌，〈中國社會史短論〉，《讀書雜誌》，第 1 卷第 4/5 期合刊（1931），頁 2。

²⁰⁴ 千家駒，〈中國農村的出路在哪裡〉，千家駒、李紫翔編著，《中國鄉村建設批判》，收入《民國叢書》，第 4 編第 16 輯（上海：上海書店，1996），頁 89-111；池子華，〈民國時期鄉村危機與應對方略：路徑探索與縣時關懷〉，徐秀麗、王先明主編，《中國近代鄉村的危機與重建：革命、改良及其他》（北京：社會科學文獻出版社，2013），頁 20-37。

業，一是主張由發展都市來救濟農村。²⁰⁵

其中，主張自發展鄉村入手的以梁漱溟與晏陽初為代表；主張發展都市的以吳景超及《獨立評論》中如陳序經、賀嶽僧及王子建等主張發展工業論為代表。對於工業與農業之爭、孰先孰後，在當時社會知識界有許多討論，例如漆琪生認為發展農村可以解決急迫的失業問題；²⁰⁶相反的重工派的袁聘之也從失業的問題來反駁漆琪生的論點，認為失業勞工轉回農村只會增加農村貧困化的問題更加嚴重，惟有積極發展民族工業才是救亡圖存之道。²⁰⁷又例如吳景超認為中國因為農業技術不發達，使得勞力被束縛於農業無從解放，因此主張應該改良與提升農業技術，使少數人耕之，多數人便可食之。但董時進即反駁指出，中國正是由於實業不發達，使得大家不得不在農業上找尋棲身之處，也正因為實業不發達，農民無從解放也使得農業生產技術的改變難以產生。²⁰⁸然而千家駒則認為，不論是應該走向工業化亦或是應該以農立國，皆僅是形式邏輯的問題，他認為中國的出路惟有「徹底消滅帝國主義者及封建殘餘之勢力。」²⁰⁹這些爭論在當時不可否認並未在對於工業或農業作價值選擇，也就是沒有該做或不該做的問題，問題在於先後順序的層面上。正如同金輪海所言：「在現階段的中國農村經濟機構，……，重農重工，是一物的兩方面，……，偏重一方面的理論都限於極端的錯誤，農村建設的開展，有一工業振興為前提，反之工業建設的推進，有以農業發展為條件，總之彼此都有密切的關係的。……。在帝國主義控制之下的中國，欲發展工業，開展國民經濟，那是件不容易的事。所以乾脆的說在沒有掃除帝國主義在中國的毒焰以前，民族工業的發展，真難乎其難的。」²¹⁰

此外，不論是重農或重工的討論，並未涉及有關農村社會性質的爭辯，而諸如千家駒等左派社會學家等則認為有必要先討論中國農村社會的性質。因此，左派學者內部在 1930 年代有關中國農村社會性質的爭論中分別形成兩個陣營，其中主要的分歧在於「一個以為社會性質應當由生產力來決定，另一個則認為應當

²⁰⁵ 千家駒，〈中國的歧路〉，《中國農村經濟論文集》，《民國叢書》，第 2 編第 35 輯（上海：上海書店，1992），頁 37。

²⁰⁶ 關於中國經濟建設應該重農還是重工，漆琪生認為關鍵在於工業化的遲緩無助於解決農村崩潰所帶來的社會秩序不穩定，因此急迫性的工作乃是復興農村，恢復社會秩序，再圖工業發展的途徑。他指出：「救濟農村，建設農業，可以解決數千百萬過剩人口的失業問題，不僅農村的無職農民可以獲得謀生之道，就是都市的失業勞工，亦可回轉農村以圖生存。……。不只是一個重要的經濟問題，特別還是一個緊急的政治問題，社會問題，農村經濟如不使之積極恢復，農村秩序如不使之迅速安定，則一切經濟建設固然都談不到。……。中國當前的經濟建設之任務，在於救亡圖存；而救亡圖存之中心對象，乃在復興農村。……。至於迂迴的遲緩的工業化之方式，乃緩不濟急。」參見漆琪生，〈中國國民經濟建設的重心安在〉，《東方雜誌》，第 32 卷第 10 號（1935.5），頁 40。

²⁰⁷ 袁聘之，〈論中國國民經濟建設的重心問題〉，《東方雜誌》，第 32 卷第 16 號（1935.8），頁 23。

²⁰⁸ 董時進，〈最近獨立評論上引起的兩個問題〉，《獨立評論》，第 43 號（1933.3），頁 18-19。

²⁰⁹ 千家駒，〈中國的歧路〉，《中國農村經濟論文集》，頁 56。

²¹⁰ 金輪海，《中國農村經濟研究》（上海：中國書局，1937），頁 439-440。

以生產關係來決定。」²¹¹ 玉木英夫曾歸納論戰之中所形成的三種結論：

一、資本主義的生產方法在中國農村中，已經占著支配地位。因此中國農村的改造或農民運動的任務，就是反對資本主義支配。其性質也就具有普羅列塔利亞（proletariat：無產階級）的特質——這是以王宜昌為中心的中國經濟派的主張；二、另有一種見解，在農村經濟的認識上，雖與前者不同，但在結論上卻與前者相同。這一見解的主要論點如下：中國整個是處在帝國主義資本的支配之下，因而中國已經是資本主義社會。農村問題不過是在資本支配之下的部分的問題，或是與資本相關聯的問題，它的解決，須在民族解救後，才能順利解決。然則解決民族問題的是誰呢？那自然只有普羅列塔利亞。——得到這種結論的，是王景波先生。三、此外還有得到與以上兩種見解不同結論的人們，他們認為中國農村尚帶著半封建的性質，因而中國農村改造或農民運動的任務，主要的是剷除半封建的秩序。同時因為這種封建的殘存物是被帝國主義所維持著的，所以反對半封建秩序，以及反對帝國主義，是勤勞大眾在解放鬥爭中不可分離的任務。因此，從發展生產力這一觀點來說，現在中國改造運動的性質，還是一種布爾喬亞民主主義運動。但指導這種改造運動的，絕不是布爾喬亞自身。——這是以陶直夫先生為中心的中國農村派的主張。²¹²

總而言之，雖然社會各界有鑑於農村危機日漸深沈，對於農村問題應該如何解決存在著許多論點，但是對於應該採取何種方針卻缺乏一致的共識。而此時相對於左派社會學者主張的廢除封建階級革命抑或共產黨所採取的暴力革命等激進作法，持改良主義的梁漱溟、晏陽初等重農派人士則發起所謂的「鄉村建設運動」，試圖透過實際的農村社會工作來具體實踐其理想，因而在各地農村形成一股鄉村運動風潮，許多強調農村復興的民間組織也相繼成立。在這樣的風潮之下，「農村」反而成為各方社會勢力與政治集團所角逐的一個重要場域，主張從理論與實際的農村工作，改造農村與農民、恢復農村社會秩序、拯救破產的農村經濟，以此希望能夠找到一條適合中國由傳統農業社會過渡、轉型為一個現代社會的道路，進而達成救國、富國的目的。²¹³

²¹¹ 陶直夫，《中國農村論文選》，頁 118。

²¹² 鄭學稼，《社會史論戰簡史》（臺北：黎明出版社，1978），頁 187-188。

²¹³ 根據李紫翔估計至民國 24 年（1935）時，從事農村工作的單位「已不下一、二百處，從事鄉村工作的人員，亦有二、三千人」；也有如孫曉村指出民國二十年代的鄉村建設運動已經成為「廣泛的社會運動，……參加這種運動的隊伍，要數起來，全國各地也不下幾百。」李紫翔，〈中國農村運動的理論與實際〉、孫曉村，〈中國鄉村建設運動的估價〉，二文均收錄於千家駒、李紫翔編著，《中國鄉村建設批判》，頁 1、32；又根據陳序經的研究，他指出自民國 15 年至 25 年（1926~1936）的十年間，有關鄉村建設運動的提倡可以說蔓延全國，「在政府方面，行政院曾有農村復興委員會，省政府有如山東鄉村建設研究院，……，或置農場，或設試驗區，……。民國 23 年（1934）鄉村工作討論會在定縣開會，參加的團體有七十多個。……。據說截至 24 年（1935）2 月止，這種團體至少有了一千多個，同時與這種團體有了不少的關係的農學會，就有了一萬多個。」又「不只在理論上，到處有人提倡鄉村建設，就是在實際上，也到處有人實驗鄉村工作。定縣、鄒平、……。都有了鄉村實驗區的成

對於 1930 年代的農村論戰與社會運動，羅榮渠認為以農立國論或農本論在理論方面的代言人應該歸之於主張中國文化復興的梁漱溟，理由在於他是理論與實踐兼而有之，其他人則大多是以實踐為主而很少提出什麼理論。此外，他還進一步指出，梁漱溟的理論實際上在三十年代受到世界經濟危機和國內政治形勢的影響，在其論點上與二十年代相比有倒退的趨向，且明確反對中國以近代國家作為奮鬥的目標。這樣的觀點實際上並非梁漱溟一人的看法，而是反映了殖民地與半殖民地知識界相當一大部分人的想法，並且與 1960-70 年代依附理論或世界體系理論的論點在精神上有某些相投之處，不同的在於梁漱溟反對現代化，而依附理論則是反對西方模式的現代化。這些都說明了在第三世界國家所面臨的現代化困境與難題是相似的，因此提出的解救方案也有某些相似之處。²¹⁴

貳、國民政府的因應

對於農村危機的深刻化，有關中國農村的出路在社會輿論以及知識份子之間的討論也愈亦熱烈。然而，面對農村經濟問題的惡化，在論戰中有偏重經濟、政治與教育等層面的討論，更有偏重不同「主義」等意識型態之間的對立，不同立場之間的論辯十分激烈，同時也更加無助於當時迫切縮需要解決的實際問題，就如同胡適所批評：

問題在於建立中國，不在於建立某種主義。一切主義都只是一些湯頭歌訣，他們的用處只在於供醫生的參考採擇，可以在某種症候之下醫治病人的某種苦痛。醫生不可記得湯頭歌訣，而忘了病人的苦痛；我們也不可只記得主義，而忘了我們要用主義來救治建立的祖國。……今日當前的大問題依舊是建立國家的問題：國家有了生存的能力，政府有了捍衛國家的能力，其他的社會經濟問題也許有漸漸救濟解決的辦法。²¹⁵

就胡適的批評來說，其最主要的原因還是政治問題，由於政治的動盪所產生國家基礎性權力的缺乏，政治無法統一使得國家能力喪失。在農村所展現的就是國家基礎能力的喪失而無法有效動員與控制的現象。同樣的面對這樣的情形，以國民政府的角度來說，對於如何強化國家基礎權力成為主要的一個主要的方向，而改善農村的政治與經濟問題成為強化國家基礎權力的重要途徑。

民國 21 年 10 月，國際聯盟派出特賴貢尼（Carlo Dragoni）考察與蒐集中國農業現況，並提出報告與建議。根據他所提出的考察報告書指出中國農業之改良，

立。有人估計到了民國 24 年為止，關於鄉村建設的團體，有了一千多個，……，出版物之提倡鄉村建設工作的，也有了十餘種之多。」陳序經，《鄉村建設運動》（上海：大東書局，1946），頁 1、88。

²¹⁴ 羅榮渠主編，〈中國近百年來現代化思潮演變的反思（代序）〉，《從「西化」到現代化——五四以來有關中國的文化趨向和發展道路論爭文選》，上冊（合肥：黃山書社，2008），頁 30-31。

²¹⁵ 胡適，〈建國問題引論〉，《獨立評論》，第 77 號（1933），頁。

應致力於改進農業技術以提高產量，增加耕地面積，及樹立農村信用制度以改善農民生活。此外，在考察當時剿匪收復區及贛皖湘鄂四省有關土地重劃和農業發展各項規定後，認為內容太過於複雜，且透過鄉鎮等地方農村復興機構執行，成功機會渺茫。因此建議籌組一個建制完整的委員會，也就是農村復興委員會，作為協調各省農業機構與工作的主要機關，擬定一套新的法規，不僅可以解決收復區的土地問題，還能一併解決中國其他各地的土地問題。²¹⁶所以民國 22 年(1933)在汪精衛主政下的行政院試圖透過政治手段改善農村問題，邀集了工商實業與社會界相關聞人成立了農村復興委員會，藉由此委員會的成立為行政部門擬定與提供解決農村危機具體可行的方案。汪精衛指出：「我國農村凋蔽，產物衰微。贛、鄂則匪患連綿，陝、甘則赤地千里。溝壑展轉，慘不忍言。以此抗日，則實力不濟。以此剿匪，則茲蔓難圖。茲擬於行政院設立農村復興委員會。集中朝野力量，籌集鉅款，分途救濟。充實金融。改良技術，發展交通，調劑糧食。期於抗日為鞏固後方之圖，於剿匪收釜底抽薪之效。」²¹⁷可知改善農村經濟與生活，其主要的目的還是為了協助剿匪以及安定收復區的農村秩序，從中可以知道如何強化對農村的控制，延伸國家權力正是當時國民政府的最重要的政策方向。

此外，對於當時的行政院而言，如何整合全國紛雜的農政機構，由中央統一制定完整的農業政策也成為復興農村的當務之急。是以藉由組織農村復興委員會，整合中央與地方各級農政機關，進而展開農村調查並規劃通盤與系統性的農業政策，成為組織農村復興委員會最重要的目的。所以在成立農村復興委員會之初，即定位此機構為「中央設計單位，負責遴選學界與實業界的專家擔任委員執行農村規劃與調查等工作。」²¹⁸同時「為了計畫復興農村方法，籌集復興款項並補助復興事業之進行。」²¹⁹根據當時農村復興委員會所提出的各項施政設計與建議，可以歸納出幾個重要目標，一是進行各級農政機構的整合，二是協助剿匪收復區的土地秩序重整，三是藉由金融手段改善農村經濟貧困，四是進行農業改良以提高生產力。此外，更將焦點置放在江西等被匪地區的土地政策，擬藉土地所有權的釐清與復原，來恢復剿匪區的社會秩序成為當時國民政府的主要目標，也藉以強化國民政府在農村地區的控制，維繫農村的政治基礎。

然而，農村復興委員會在其機構性質上自始即定位為政策擬定與建議的幕僚諮詢機構，並未被賦予實際執行政策的權力，因此對於政策擬定後實際的執行，其所能著力之處十分有限。在為期兩年多的農村復興委員會期間，其主要的政策規劃成果表現在：1、農村調查；2、提升農業技術與改革農事機構；3、廢除苛

²¹⁶ 全國經濟委員會編，《全國經濟委員會報告彙編（第一集·國聯農業專家特賴貢尼報告）》（南京：全國經濟委員會，1933）；特賴貢尼，〈我對於中國農業問題之觀察及意見〉，《銀行週報》，第 17 卷第 18 期（1933），頁 24-26；張力，〈一九三〇年代中國與國聯的技術合作〉，《近代史研究所集刊》，第 15 期（臺北，1986），頁 300-301。

²¹⁷ 農村復興委員會編，《農村復興委員會會報》，第 1 卷 1 期（1933），頁 3。

²¹⁸ 〈農村復興委員會會議記詳〉，《銀行週報》，第 17 卷第 18 期（1936），頁 25-28。

²¹⁹ 農村復興委員會編，《農村復興委員會會報》，第 1 卷 1 期（1933），頁 27。

捐雜稅；4、現代農村金融的開展；5、地方政治制度的改革幾個層面。但事實上中國農村的複雜性，使得相關的政策成效難以真正發揮效用。同時，更加反映了國民政府在面對農村問題上，難以有效整合的困境，農村復興委員會的發展與結束不過是此困境的一個縮影。由於農村復興會的自始定位屬於設計、提供建議的角色，缺乏「切實且擔任的機關」，一方面即限縮了其本身的職能無法有效作為與執行所規劃的政策；另一方面也反映了國民政府在經濟建設上事權無法有效統合的缺陷，政出多門的現象也非農政機構所獨有。²²⁰

江西在晚清民初的政治與社會變革中，有其一貫的歷史脈絡。農村社會的危機日益深沉，自晚清以來始終缺乏有效的緩解，且隨著民國初年政治變亂的加深，使得江西農村社會趨向整體性崩潰的邊緣，而呈現的表徵即是毛澤東所強調的農村租佃關係惡化與土地分配等問題，促使農民動員成為可能的因素，而這或許也可能受到江西社會傳統經驗的影響，例如在太平天國時期，江西就曾經採行了類似的作法以動員農民，根據羅爾綱的考察，太平天國癸好三年（1853），大軍下江南，抵達江西九江時，到處張貼佈告，首以「薄賦稅、均貧富」二語宣告人民。群眾歡呼，踴躍資糧犒軍，沿江都是。²²¹或者如江西南昌梓溪鎮棠谿村農民就在太平軍圍攻南昌時，向地主計畝徵糧，分給無田的人吃；或如江西湖口縣農民提出均田的要求，實行了減租。田賦由鄉官徵收。太平天國降低了賦額，減輕了農民的負擔。例如在撫州有「太平軍減稅至半額」的記載。²²²此外，太平天國期間通過發揮地方人士的行政優勢，很好地彌補了自身國家權力結構上的不足，有效影響了地方政治。²²³因而，隨著民國建立以來無法有效地解決農村問題，在湘贛邊區、皖贛邊區、閩贛邊區、贛南等地區有關減租減息，以至「打土豪分田地」的主張能夠獲得當地農民接受的主因，使得農村動員與土地革命夠在當地獲得支持。在這種情況之下，江西省的農村社會矛盾表現得較其他省份來得深，也使得動員的能力也較其他省份來得強。除此之外，贛南地區的廣大山區地形，有利於游擊與防守，在軍事行動中也較為有利。但最重要的還是階級矛盾的深化，促使貧苦的農民願意冒險加入毛澤東的行列，加之以面對未來可能獲取的諸如身份上的平等、均分土地的經濟等有形的與無形的利益，使得農民在願意冒險的程度遠遠高於保守性格強烈的小農地主、富農與大地主等階級的利益。

歸納前述有關江西農村在全國性農村危機下的表現，所呈現衰敗的現象不僅是普遍性的，同時也有區域的特性。而總的來說，江西農村的農民生活形態隨著帝國主義與資本主義市場的形成而有所改變，過去自給自足式的農村生活已經無法維繫。而在這種經濟制度的變遷下，外加地方政治腐敗與剿匪軍事問題的擴大，

²²⁰ 侯家駒，〈統一前後之經濟建設〉，收入秦孝儀主編，《中華民國經濟發展史（第一冊）》（臺北：近代中國出版社，1983），頁415。

²²¹ 羅爾綱，《太平天國史》，卷23（北京：中華書局，2000），頁776-777。

²²² 羅爾綱，《太平天國史》，卷23，頁779-780。

²²³ 王明前，《太平天國的權力結構和農村政治》（北京：中國社會科學出版社，2012），頁89。

江西農村危機下的正如同時人所評論：

乃為政治腐敗的結果，因為貪官污吏、土豪劣紳，素以農民為魚肉，苛捐雜稅全部轉嫁到農民身上，使得農民終歲劬勞的成果，都化為官吏的所得。就是匪患的蹂躪，也是莫不受自貪污政治之賜。正如浩然氏說：「釀成匪患原因，固甚繁多，但吏治不良，實有重要關係。民國以來，軍閥專政，吏治之說，久已無聞，縣長一職，既無資格，又無標準，一切以有鎗者之好惡為憑，雖有考試縣知事縣長考試等，而從不依法任用，乃至未成年之童子，以及僮夫市儈馬弁之流，但得有力者為之護符，即可臨民司政。試問此等人物到任以後，除虐民斂索，以敷衍其依恃者外，更有何事可為？吏治如此，安得不驅民為匪。」²²⁴

或許正如同蕭公權所說：「中國農民長期形成的特點——對政治漠不關心，對經濟狀況不滿意，容易追隨承諾讓情況變好的人，有發出狂熱暴力的能力——使他們特別適合成為共產主義革命，或任何與他們的迫切要求明顯有關的其他類型起義的工具。」²²⁵所以，面對江西社會的困境，國民政府除了一方面展開軍事行動的圍剿外，一方面則是展現了與共產黨走向另一條道路的摸索。這一條建構現代國家的道路，主要試圖藉由政治力的擴張與滲透，解決國家長期以來對於農村控制力薄弱的問題；此外，對於社會革命問題則走向了共產黨的對立面，除了反對透過階級革命與土地革命的方式以外，主張藉由生產技術革新、金融救濟等方式，一方面提高農業生產力以改善農村經濟並蓄積資本，另一方面則藉由國家統制的方式為工業化奠定基礎。接下來將逐步說明毛澤東在蘇區的發展，國共之間在江西的角力以及蔣中正與國民政府的剿共，而雙方的競爭對蔣中正的影響以及他所提出的政治經濟改革理念的關聯性。

²²⁴ 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，頁 12。

²²⁵ 蕭公權，《中國鄉村——論 19 世紀的帝國控制》（臺北：聯經出版社，2014），頁 604。

第二章 中共轉向農村發展與國民政府剿共

中共建黨初期，在共產國際指導下取和國民黨聯合戰線的策略，但隨著民國 16 年（1927）4 月 12 日清黨後，國共雙方正式決裂。此外，共產黨亦面臨軍事圍剿而重新檢討共產革命的方式與路線。而 1930 年代所發生的農村危機，深刻且激烈地衝擊中國社會與經濟的發展，農村經濟崩潰帶來普遍性的貧困，為共產革命轉向農村提供了動力。秋收暴動失敗後，毛澤東在湘贛邊界建立井岡山革命根據地，並逐漸擴張其規模，建立農村根據地並發展以農村包圍城市、農民作為革命主體的革命路線與戰略也逐漸成形，在江西瑞金正式建立紅軍與中央蘇維埃政府，形成割據一方的國中之國。²²⁶中共在民國 16 年 9 月 9 日於湘贛邊界發動的秋收暴動，被認為是中國共產主義革命者第一次將他們在農村的影響力轉化為政治力量，以農民組成的武裝隊伍來反抗社會菁英，並且試圖在政府管轄力不及的農村地區建立獨立領地。並公開宣稱他們的目標是要建立一套徹底重新分配土地的制度，用農村蘇維埃政權代替以前的縣政府，而秋收起義雖以失敗收場，但迫使毛澤東撤退到江西境內偏遠隱僻的井岡山區，在那裡組建了新的紅軍隊伍，最後率領這支武裝奪取了國家的政治權力。²²⁷相對的，在中共轉向農村展開土地革命並建立根據地後，國民政府也開始對中共農村根據地展開圍剿。但幾次圍剿均以失敗收場，且使得中共在農村的根據地逐漸壯大，甚至成立中華蘇維埃政府，形成「國中之國」的局面。面對此情勢的發展，蔣中正於民國 22 年（1933）以軍事委員會委員長的身份前往南昌，親自督師指揮第五次圍剿。

第一節 共產革命的轉向與發展

壹、轉向農村的共產革命（武裝暴動的展開）

在馬克思主義原始理論的指導，主張資本主義發達後會促進社會主義革命的爆發並最終達到共產主義社會的來臨。而中國社會是否已達到資本主義的發達社會，在 1930 年代有過激烈的中國社會性質論戰，論戰的目的即是在於辨明中國社會性質以及其應該走向什麼樣的道路。在馬克思主義的綱領下，史達林對於社會歷史的進程有所謂五階段論，也就是人類歷史，是沿著原始社會、奴隸社會、封建社會、資本主義社會、社會主義社會的直線發展。但當時的中國究竟是資本主義社會抑或是封建社會，當時引起了極大的討論。而中共內部對於革命是否已達到高潮同樣有所分歧，例如陳獨秀於 1932 年就曾批評指出：

現在「紅軍」運動，不但還沒有城市工人階級的領導，即黨（國際和中國

²²⁶ 〈政治決議案〉（1928.7.9），中央檔案館編，《中共中央文件選集》（北京：中共中央黨校出版社，1989），第 4 冊，頁 295-328。

²²⁷ 斐宜理，《安源：發掘中國革命之傳統》（香港：香港大學出版社，2014），頁 120。

黨)的領導亦不充分,領導的政策更不正確,過去聯合富農的政策(即所謂的『立三路線』之一)並未改正過來,「紅軍」的成份貧農所佔的百分數還很低,富農及商人在蘇區中的政治影響不唯未曾肅清,而且日漸加強,例如富農及商人日漸減輕其對蘇區的仇視,AB團(蘇區中鼓吹「要土地,要紅軍,不要共產黨」的反動集團)之猖獗,許繼盛等大批軍官之背叛,都不是偶然的事。我們左派反對派曾經不止一次指出黨在蘇區及「紅軍」中領導不充分和政策不正確所能發生的各種危險,而且黨有農民意識化的危險,但是史大林派領導機關對於我們的警告,總罵我們是造謠誣蔑,是取消觀點。²²⁸

而中國工業最發達的區域在於上海、廣州及沿海、沿長江等部分省份(主要為早期帝國主義租界地),因此工人階級在這些區域雖然有所發展,因此強調無產階級的工人領導革命的主張能夠在這些地區有初步的發展,同時在第三國際的指導下中共得以工人作為動員的主體。但此一基本路線隨著農村根據地的成功發展後,逐漸轉變以農民為革命主體,此一革命戰略路線的轉變(農村革命路線)對中共往後的發展起了十分巨大的影響,甚至可以說是中共得以存續的重要關鍵轉變。對中國共產黨來說,其強調的「中國農民之中至少有四分之三,是無地的農民何地少的農民。」²²⁹所以在中共內部對於農民運動的看法產生了分歧,曾任職武昌農民講習所常務委員的陳克文在其回憶中指出,對於農運的主張:「一派主張繼續支持武漢政府,維持國民黨的統一戰線;共產黨必須約束農民的反抗運動,不要在農村中發展社會革命,以削弱國民革命軍的後方,這便是陳獨秀一派的主張,並獲得第三國際代表鮑羅庭支持的。另一派主張領導農民實行土地革命,不惜破壞共黨與國民黨左派的聯合陣線,這便是毛澤東派的急激主張。」²³⁰中共內部的爭論,在民國20年左右,以讀書雜誌為中心所盛起的中國社會性質論戰,中共利用這次的討論,調整完成了適用的革命理論,以馬列主義為最高指導原則,搭配列寧式政黨的組織效率,將中國共產黨運動變成一種政治的彌賽亞運動,決定了中共的革命路線。²³¹

毛澤東對中國社會性質的認識,主要強調中國社會處在一種深受帝國主義所影響而產生的一種特殊現象,是一種「半殖民半封建」的性質,他指出:

伴隨著帝國主義和中國民族工業的矛盾而來的,是中國民族工業得不到帝國主義的讓步的事實,這就發展了中國資產階級和中國工人階級之間的矛盾,中國資本家從拚命壓榨工人找出路,中國工人則給以抵抗。伴隨著帝

²²⁸ 陳獨秀,〈農民在中國革命中的作用及其前途〉,收入林致良、吳孟明、周履鏘編《陳讀秀晚年著作選》(香港:天地圖書有限公司,2012),頁381。

²²⁹ 〈土地問題決議案〉(1928.7.9),中央檔案館編,《中共中央文件選集》,第4冊,頁329-353。

²³⁰ 陳克文著、陳方正編校,《陳克文日記》,下冊(臺北:中央研究院近代史研究所,2012),頁1405。

²³¹ 趙慶河,《讀書雜誌與中國社會史論戰(1931-1933)》(臺北:稻禾出版社,1995),頁11。

國主義的商品侵略、中國商業資本的剝蝕和政府的賦稅加重等項情況，便使地主階級和農民的矛盾更加深刻化，即地租和高利貸的剝削更加重了，農民則更加仇恨地主。因為外貨的壓迫、廣大工農群眾購買力的枯竭和政府賦稅的加重，使得國貨商人和獨立生產者日益走上破產的道路。因為反動政府在糧餉不足的條件之下無限制地增加軍隊，並因此而使戰爭一天多於一天，使得士兵群眾經常處在困苦的環境之中。因為國家的賦稅加重，地主的租息加重和戰禍的日廣一日，造成了普遍於全國的災荒和匪禍，使得廣大的農民和城市貧民走上求生不得的道路。因為無錢開學，許多在學學生有失學之憂；因為生產落後，許多畢業學生無就業之望。²³²

由於面對帝國主義的侵略，以及封建勢力的壓迫，毛澤東強調認識了上述這些矛盾，就知道中國是處在怎樣一種皇皇不可終日的局面，而處在怎樣一種混亂狀態之下就知道反帝國主義以及反軍閥、反地主的反封建革命將是怎樣不可避免，並且將很快到來，所以在此他將農民在革命主體中的重要性予以提升了，農民在地主等封建殘餘的剝削與壓迫之下，農民在革命高潮來臨時也將扮演重要的角色。

一、轉向農村發展（農村根據地的形成）

國共決裂後，對於中國革命該何去何從，中共、中共內部與第三國際有所分歧，其中尤以轉向農村建立根據地的戰略路線並未形成一致的意見。民國 16 年 8 月 7 日中共中央在江西召開「八七會議」，此次會議在中共黨內具有重要的意義，一方面使武漢撤退以後的中共黨內的「散夥主義」氣氛有所振奮；另一方面，陳獨秀的右傾「機會主義」受到清算，「盲動主義」的激烈暴動政策也自此開始，積極準備並組織農民在各省之武裝暴動。²³³但此時關於組織蘇維埃政權則仍只限於口號與宣傳，此對於建立政權的主張仍僅強調鄉村政權屬農民協會，城市政權則由平民代表會議選出執行委員會，仍無建立蘇維埃的決定。八七會議以後，中共以土地革命為號召在農村展開一連串的暴動，²³⁴例如海陸豐暴動、廣州暴動以及 1927 年 9 月 9 日發動的兩湖秋收暴動，按照中共中央和湖南省委的計畫，其目標是要攻取中心城市長沙。但隨著秋收暴動的失敗，毛澤東（前敵委員會書記）在此時則帶著「紅軍」進入湘贛邊界的井岡山，建立第一個農村根據地。

毛澤東主張在農村建立革命根據地的意見，從八七會議中即可見到端倪，當時毛澤東曾提出了其著名的「槍桿子出政權」的主張，並且對當時共產黨上層提出批評：「農民要革命，接近農民的黨也要革命，但上層的黨部則不同了。……。廣大的黨內黨外的群眾要革命，黨的指導卻不革命，實在有點反革命的嫌疑。這個意見是農民指揮著我成立的。」接著又繼續說道：「蔣、唐都是拿槍桿子起的，我們獨不管。現在雖已注意，但仍無堅決的概念。比如秋收暴動非軍事不可，此

²³² 毛澤東，〈星星之火，可以燎原〉（1930.1.5），《毛澤東選集》，第 1 卷，頁 101。

²³³ 曹伯一，〈江西蘇維埃之建立及其崩潰〉（臺北：政治大學東亞研究所，1969），頁 21。

²³⁴ 〈最近農民鬥爭的決議案〉（1928.8.23），《中共中央文件選集》，第 3 冊，頁 294-297。

次會議應重視此問題，新政治局的常委要更加堅強起來注意此問題。湖南這次失敗，可說完全由於書生主觀的錯誤。以後要非常注意軍事，須知政權是由槍桿子中取得的。」²³⁵由此可見到毛澤東已經意識到農村危機與動員農民的可能性，因此進一步地主張要以農民作為群眾基礎，並且強調建立軍隊，也就是組建紅軍的重要性。

民國 17 年（1928）6 月中國共產黨在莫斯科召開第六次全國代表大會後，對於發展根據地路線有了雖然有較為明確的指示，但是對於以農民作為群眾基礎的革命路線仍未有明確的表態，根據六大《政治決議案》：

過去許多蘇維埃區域中，有忽視發展擴大革命區域的錯誤，並有以黨代替蘇維埃的錯誤傾向。今後的任務是：（1）發展蘇維埃的根據地，奪取新的區域，鞏固新的區域，這種區域是要成為更大發展的基礎；（2）最大限度地發展正式的工農革命軍——紅軍；（3）徹底地實行土地問題的黨綱；（4）建立蘇維埃的政權機關，引進廣大群眾參加管理政事；……。（7）最大限度地保障與鄰近城市與工人運動的聯絡；（8）當蘇維埃政權能擴大到城市中心的時候，要徹底的改良工人階級的生活狀況，要盡可能地使工人群眾積極參加蘇維埃，要實現蘇維埃中無產階級份子的領導權。²³⁶

從六大的政治決議案可以看到中共中央（或者第三國際）對於農村革命路線有了進一步的體認，深化以農民作為革命主體以及對於革命運動能夠發揮的作用的認識。但總的來說，在六大有關發展蘇維埃根據地的決議，使中共農村組織得到加入建立蘇維埃根據地和建立武裝力量的機會。

然而，中國革命的路線與進程不論在共產國際，抑或中共內部仍存有分歧。面對共產國際與中共中央的悲觀態度，毛澤東再次批評指出：「但是革命的發展是很快的，武裝暴動的宣傳和準備應該採取積極的態度。在大混亂的現局之下，只有積極的口號積極的態度才能領導群眾。黨的戰鬥力也一定要在這種積極態度之下才有可能。」接著，他繼續批判指出：「我們感覺黨在從前犯了盲動主義的極大的錯誤，現時卻在一些地方頗有取消主義的傾向了，閩西贛南我們經過的地方黨部，戰鬥的精神非常之弱，許多鬥爭的機會輕易放過去了。群眾是廣大而且革命的，黨部卻袖手不去領導。由閩西贛南的例子使我們想到別的地方或者也有這種現象，所以我們要反對盲動主義和命令主義的惡劣傾向，但取消主義，不動主義的傾向，又要極力防止。」²³⁷

²³⁵ 毛澤東，〈在中央緊急會議上的發言〉（1927.8.7），中共中央文獻研究室編，《毛澤東文集》，第 1 卷（北京：人民出版社，1993），頁 46-47；中共中央黨史資料徵集委員會、中央檔案館編，《八七會議》（北京：中共黨史資料出版社，1986），頁 57。

²³⁶ 〈中國共產黨第六次全國代表大會文件·政治決議案〉（1928.7.9），《中共中央文件選集》，第 4 冊，頁 295-328。

²³⁷ 毛澤東，〈前委致中央的信〉（1929.4.5），竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集補卷》，第 3 卷（東京：蒼蒼社，1983），頁 37-37。

毛澤東強調建立根據地與蘇維埃政權的用意：「兵力集中的積極的理由是：集中了才能消滅大一點的敵人，才能佔領城鎮。消滅了大一點的敵人，佔領了城鎮，才能發動大範圍的群眾，建立幾個縣聯在一塊的政權。這樣才能聳動遠近的視聽（所謂擴大政治影響），才能於促進革命高潮發生實際的效力。」²³⁸毛澤東去信反駁第三國際要求採取游擊戰的方式，他在對紅軍行動策略問題的答覆中指出：「中央要我們將隊伍分得很小，散向農村中，朱、毛離開隊伍，隱匿大的目標，目的在於保存紅軍和發動群眾。這是一種不切實際的想法。以連或營為單位，單獨行動，分散在農村中，用遊擊的戰術發動群眾，避免目標，我們從一九二七年冬天就計畫過，而且多次實行過，但是都失敗了。因為：（一）主力紅軍多不是本地人，和地方赤衛隊來歷不同。（二）分小則領導不健全，惡劣環境應付不來，容易失敗。（三）容易被敵人各個擊破。（四）愈是惡劣環境，隊伍愈須集中，領導者愈須堅決奮鬥，方能團結內部，應付敵人。只有在好的環境裡才好分兵遊擊，領導者也不如在惡劣環境時的刻不能離。」²³⁹由此毛澤東強調建立根據地以集中兵力的戰略，並提出了民國 17 年（1928）與民國 18 年（1929）所曾經建立的湘贛邊界政權與閩西政權為例子作為說明，強調集中兵力以鞏固「固定的割據區域」將能有助於革命高潮的來臨。

毛澤東指出農民在全國總人口中大約占百分之八十，是現時中國國民經濟的主要力量。毛澤東將農民分類為三個階層：富農、中農、貧農與雇農。²⁴⁰對於農民在革命中的作用，毛澤東早在民國 15 年（1926）就曾經說道：

中國革命的形式只是這樣：不是帝國主義軍閥的基礎——土豪劣紳貪官污吏鎮壓住農民，便是革命勢力的基礎——農民起來鎮壓住土豪劣紳貪官污吏。中國的革命，只有這一種形式，沒有第二種形式。……。我們的同志於組織工人組織學生組織中小商人許多工作以外，要有大批的同志，立刻下了決心，去做那組織農民的浩大工作。要立刻下了決心，把農民問題開始研究起來。要立刻下了決心，向黨裡要到命令，跑到你那熟悉的或不熟悉的鄉村中間去，……。攬著農民的手，問他們痛苦些什麼，……。引導他們組織起來；引導他們向土豪劣紳鬥爭；引導他們與程式的工人學生中小商人合作，建立起聯合陣線；引導他們參與返帝國主義反軍閥的國民革命運動。²⁴¹

雖然是以農民為主體的革命，毛澤東十分強調無產階級的領導權同發揮農民主力軍作用的統一關係，「半殖民地中國的革命，只有農民鬥爭得不到工人的領導而

²³⁸ 毛澤東，〈星星之火，可以燎原〉（1930.1.5），《毛澤東選集》（北京：人民出版社，2009），第 1 卷，頁 103。

²³⁹ 毛澤東，〈星星之火，可以燎原〉（1930.1.5），《毛澤東選集》，第 1 卷，頁 103。

²⁴⁰ 毛澤東，〈中國革命和中國共產黨〉（1939.12），《毛澤東選集》，第 2 卷，頁 642-643。

²⁴¹ 毛澤東，〈國民革命與農民運動〉（1926.9.1），竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集》（東京：蒼蒼社，1983），第 1 卷，頁 176-177。

失敗，沒有農民鬥爭的發展超過工人的勢力而不利於革命本身的。」²⁴²仍然要由無產階級或資產階級指導，也就如同施拉姆（Stuart R. Schram）所言：「儘管農民是一種重要的革命力量，但必須由無產階級或資產階級來領導，他們本身不能單獨發揮政治作用，這是馬克思主義最基本的政治原則之一，可以追溯到馬克思本人那裏。在這以後的半個世紀中，毛的理論貢獻不在於用與它相對立的東西來取替這個基本原則，而在於把無產階級領導的原則和他所堅持的中國革命的勝利最終要依靠鄉村的堅定信念有機地結合起來。」²⁴³對於農民在革命中所起的作用，張聞天在批評托洛斯基主義（托派）時所說：「雖然紅軍的兵員大都來自農民，但卻不是一支農民軍隊。它首先是共產黨的軍隊，而共產黨是有著嚴明的無產階級紀律、明確的無產階級綱領、戰略和目標的黨，這些都是以前所有農民起義都從未有過的。農民起義只是用一群封建主代替另一群封建主。」²⁴⁴依照這樣的理路，農民（工農兵）在共產黨與共產國際正確的策略與戰略的帶領下，農民不再只是托派所批評的落後、反動與不革命者，而是已經在經濟上和思想意識上無產階級化了的小資產階級。

二、中央蘇區的形成

中央蘇區是由中央根據地逐漸演變而來，中央根據地由贛南、閩西兩塊根據地合成。民國 16 年（1927）10 月至民國 17 年（1928）3 月賴經邦、李文林、古柏等領導了贛西南地區武裝起義，開創了東固、橋頭等革命根據地。1928 年 3 月和 6 月，郭滴人、鄧子恢、朱積壘、張鼎丞等領導了閩西地區武裝起義，建立了紅軍游擊隊。1929 年初，毛澤東、朱德、陳毅率領紅四軍主力到達贛南、閩西，在上述起義和根據地的基礎上，先後開闢了贛南、閩西革命根據地。隨後，將各路紅軍合編一軍團，為紅一方面軍，由朱德任總司令，毛澤東任總前委書記兼總政委。民國 20 年 1 月，中共蘇區中央局成立，周恩來任書記，但到任前分別由毛澤東與項英代理。²⁴⁵至此，中共黨政逐漸合一，具備中央政府性質的中央蘇區逐漸成形，在中共黨中央未遷移到根據地前，由毛澤東等人所領導的中央根據地形成了軍政一元體制，具備濃厚的軍國主義色彩。

民國 20 年（1931）11 月 7 日蘇聯革命紀念節，中華工農蘇維埃第一次全國大表大會在江西瑞金召開，會中通過《中國蘇維埃共和國憲法大綱》，規定中華蘇維埃共和國的最高政權機關為「全國工農兵蘇維埃代表大會」，其中會議代表的組成分別由省蘇維埃代表大會、中央直屬縣蘇維埃代表大會、直屬市蘇維埃代

²⁴² 毛澤東，〈星星之火，可以燎原〉（1930.1.5），《毛澤東選集》，第 1 卷，頁 103。

²⁴³ 斯圖爾特·施拉姆（Stuart R. Schram）著；田松年、楊德等譯，《毛澤東的思想》（北京：中國人民大學出版社，2005），頁 36。

²⁴⁴ 埃德加·斯諾（Edgar Snow）著、奚博銓譯，《紅色中華散記》（南京：江蘇人民出版社，1992），頁 96。

²⁴⁵ 中共中央文獻研究室編，《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議注釋本》（北京：人民出版社，1983），頁 116。

表大會所選舉出來的代表組成。²⁴⁶這在中共政治制度中是「最高政權機關」，由此大會產生中央機關（在江西時期是中央人民委員會），從而構成了「議行合一」的體系。第一次蘇維埃全國代表大會的最主要任務，是正式成立了「中華蘇維埃共和國臨時中央政府」。²⁴⁷這也代表著中央蘇區的正式形成。蘇維埃中央政府成立後，根據當時的分佈範圍，分別將根據地區分為：中央根據地、湘贛革命根據地、湘贛鄂革命根據地與閩浙皖贛（贛東北）革命根據地等區。而位於江西省地區的根據地約有三處，分散位於江西的中西部、南部與東北部等山麓地帶，其中根據地鞏固範圍最廣，控制力最強的是位於贛南的中央蘇區，加之以第一次全國蘇維埃代表大會在瑞金召開成立中華蘇維埃共和國，並以瑞金作為首都，因此當時成為中共蘇維埃政權的核心區域。

中央蘇區的分布有兩個特點，首先，中央蘇區的所在範圍並非全部在江西省內，還包括福建、廣東兩省鄰近江西南部的幾個縣分；其次，中央蘇區的邊界由於軍事行動的關係，常有頻繁的變動性。例如民國 20 年（1931）歐陽欽的報告指出：

自去年十月工農紅軍主力一三兩軍退出吉安到贛江東岸，我們的中央蘇區即在這一區域，這一區域有聯繫的是萬安、泰和、吉安、吉水、永豐、樂安、廣昌、南城、南豐、石城、瑞金、寧都、雩都、興國、贛縣，這縣的縣城除贛縣都曾佔領過，但不是長期的，這一區域的範圍，已經建立有蘇維埃政權的，大約經常有四五百里，不過經常要受到敵人進攻及戰爭的影響，比如因為內心（線）作戰策略的關係，在幾次戰爭前蘇區都縮小了，及至戰爭勝利之後馬上有恢復或有新的發展，至於贛江西岸也有十餘縣有蘇維埃政權，但自第一次戰爭勝利之後，敵人把交通封鎖得非常嚴密以至關係斷絕。²⁴⁸

根據上述的說法，可以看到當時蘇維埃政權所轄的區域及範圍具有高度的變動性質，尤其對於縣城（城市區）的佔領較不穩固，且隨著封鎖政策的施行，各佔領區的聯繫更加困難，彼此之間的支援也難以為繼。

關於中央蘇區的範圍及其分布的縣分，毛澤東曾經說道：「歷史上，我們只在一九三一年下半年打破了敵人的第三次『圍剿』以後，江西中央區聯合起來有過二十一個縣城，但是還沒有中等城市。」²⁴⁹但是上述的說法僅說明了江西部分縣城的佔領，實際上根據 1930 年 10 月 24 日〈中央政治局關於蘇維埃區域目前

²⁴⁶ 江西省檔案館、江西省委黨校黨史教研室編，《中央革命根據地史料選編》，下冊，頁 192-193。

²⁴⁷ 曹伯一，《江西蘇維埃之建立及其崩潰》（臺北：政治大學東亞研究所，1969），頁 69。

²⁴⁸ 歐陽欽，〈中央蘇維埃區域報告〉（1931.9.3），江西省檔案館、中共江西省委黨校黨史教研室編，《中央革命根據地史料選編》（南昌：江西人民出版社，1982），上冊，頁 363-364。

²⁴⁹ 毛澤東，〈關於抗日戰爭勝利後時局和我們的方針〉，《毛澤東選集》，第 4 卷，頁 1129-1130。

工作計畫》中就指出：

我們現在確定湘鄂贛聯接到贛西南為一大區域，要鞏固和發展它成為蘇區的中央根據地。環繞著他的首先是贛東北與湘鄂邊兩個蘇區根據地，再則，鄂東北與閩粵贛兩個蘇區也很重要。廣西的蘇區隔離中央蘇區太遠，必須向著湘南發展，才能打通這一片區域。這六個區域，有的已經大致具備了根據地的條件，需要我們將它鞏固的建立起來；……，如湘鄂贛及贛西南這一中央區。²⁵⁰

由上述可知中央蘇區的範圍同時包含了湘鄂贛與贛西南兩根據地。此外，又進一步指出：「閩粵贛這一蘇區，無論如何總要保持它與贛西南可以打成一片的聯繫，並且要迅速的完成這一打成一片的任務。」²⁵¹可見在當時中共試圖自北而南整合湖南、湖北、江西與福建四省根據地，以江西為中心所形成的中央蘇區版圖。其餘如鄂東北或廣西蘇區，則各自發展並與中央蘇區保持聯繫。²⁵²

表 2.1 中央蘇區縣份分佈表（1932~1933）

省別	原根據地	分佈縣份	數量
福建	中央	劬武、光澤、建寧、泰寧、將樂、寧化、清流、歸化、長汀、連城	19
	閩西	漳平、龍巖、永定、上杭、武平、永定	
	閩北	浦城、崇安、建陽	
江西	中央	瑞金、興國、寧都、雩都、石城、會昌、尋鄔、信豐、安遠、廣昌、黎川、宜黃、樂安、吉安、吉水、贛縣	29
	贛東北	貴溪、餘江、弋陽、橫峰	
	湘鄂贛	修水、武寧、蓮花、安福、永新、遂川、寧岡、上猶、崇義	
湖北	湘鄂贛	陽新	1
湖南	湘鄂贛	瀏陽、茶陵、酃縣	3
備註：上列縣分不包含游擊區域			
資料來源：陳誠編，《赤匪反動文件彙編》（出地不詳，1935），頁 659；毛澤東，〈關於抗日戰爭勝利後時局和我們的方針〉，《毛澤東選集》，第 4 卷，頁 1136（註 12）；孔永松等編著，《中央革命根據地史要》（南昌：江西人民出版社，1985），頁 485-491。			

²⁵⁰ 〈中央政治局關於蘇維埃區域目前工作計畫〉（1930.10.24），《中共中央文件選集》，第 6 冊，頁 429。

²⁵¹ 〈中央政治局關於蘇維埃區域目前工作計畫〉（1930.10.24），《中共中央文件選集》，第 6 冊，頁 431。

²⁵² 〈中央政治局關於蘇維埃區域目前工作計畫〉（1930.10.24），《中共中央文件選集》，第 6 冊，頁 431。

由【表 2.1】可以見到中央蘇區的分佈以江西、福建兩省境內縣份為主，尤其江西省高達三分之一的縣份皆淪為共產革命根據地的控制區；此外，再根據江西省保安處於民國 22 年 12 月所編的「舉辦保甲報告」中所載，將江西省境內的中共革命根據地分為三類，一、全為匪區者；二、大部為匪區或匪化者；三、部分匪區或匪化者。根據此分類依據製成下表：

表 2.2 江西省被匪縣份表（1933.12）

分類	分佈縣份	數量
全為匪區	永新、蓮花、寧岡、信豐、上猶、崇義、寧都、廣昌、石城、瑞金、會昌、雩都、安遠、尋鄔、定南、德興、橫峰、鉛山、興國	19
大部為匪區或匪化	萬載、黎川、萬安、安福、遂川、銅鼓	6
部分匪區或匪化	新淦、萍鄉、上高、新喻、分宜、宜春、武寧、修水、鄱陽、樂平、上饒、玉山、廣豐、弋陽、貴溪、資溪、餘江、宜黃、崇仁、樂安、南豐、南城、吉安、吉水、永豐、泰和、峽江、南康、龍南、虔南、廣豐、浮梁、萬年、餘干、豐城	35
總數		60
資料來源：江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第 365 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 63。		

江西全省 83 縣，受到中共革命根據地所影響的縣份高達 60 縣，也就是江西有將近 75% 的省境曾受到中共的直接與間接的控制。在江西省境內的根據地分佈仍是閩粵湘幾省中最廣的，也就是說 1930 年代的江西省全省幾乎淪為「匪區」，幾無一縣不受共產黨的影響。

貳、蘇維埃政權體制的確立與發展

秋收暴動後的東固會師為毛澤東建立以江西為中心的全國性根據地（蘇維埃政權）奠定基礎。毛澤東根據東固的條件將「爭取江西」的主張發展為建立全國蘇維埃區域的構想，他在長汀致中共福建省委並轉中央的報告中，建議中央在全國範圍內要猛力地爭取群眾，發展紅軍和小區域的蘇維埃。報告說：

對一般的計畫，我們的意見：在全國範圍內要猛烈的奪取群眾，這時候無論什麼派別欺騙群眾都敵不過我們共產黨的事實。除工農外，兵士群眾的奪取，也非常重要的工作。一般工作的重心，我們意見：宜在江蘇、直隸，紅軍小區域蘇維埃個數加多。這不僅在湘贛粵閩等地，江蘇北、皖鄂北、

豫南、直隸都應有紅軍及小區域蘇維埃之創立。²⁵³

從毛澤東的報告中，強調小區域蘇維埃政權的建立與發展紅軍是中共生存的重要方式。此外，毛澤東反駁林彪指出：「你的這種全國範圍的、包括一切地方的、先爭取群眾後建立政權的理論，我覺得是於中國革命不適合的。」²⁵⁴更進一步的說道：

單純的流動游擊政策，是不能達到促進全國革命高潮的任務，而朱毛式、賀龍式、李文林式、方志敏式之有根據地的，有計畫的建設政權的，紅軍游擊隊與廣大農民群眾緊密地配合著組織著從鬥爭中訓練著的，深入土地革命的，擴大武裝組織從鄉暴動隊、區赤衛大隊、縣赤衛總隊、地方紅軍以至於超地方紅軍的，政權是波浪式向前擴大的政策，是無疑義地正確的。必須這樣，才能樹立對全國革命群眾的信仰，如蘇俄之於全世界然；必須這樣，才能給統治階級以甚大的困難，動搖其基礎而促進內部的分解；也必須這樣，才能真正的創造紅軍，成為將來大革命的重要工具之一。總而言之，必須這樣，才能促進革命的高潮。²⁵⁵

毛澤東認為根據地的建立方能夠有組織地訓練民眾革命鬥爭的方式，僅依靠游擊隊的方式無法達到連續性的擴大革命規模，由此清楚地說明了建立根據地與建立軍隊的重要性，強調組織性與波浪式的逐步擴大根據地，以達到其所謂「槍桿子出政權」的目的。

一、中央與地方的關係與架構

中共採取黨政合一的政治體制，因此在中央與地方上，同樣的中共中央以中央局的名義指導地方黨部施政的作法，例如「江西蘇區的中央局，他的管轄範圍是包括江西省委、閩粵贛省委、湘東南省委、贛東北省委各蘇區；在有些蘇區省委（如湘鄂贛、贛東北）還沒與中央局所在地打通以前，中央須派代表去直接指導該區省委工作或直接歸中央指導；在上述這些區域的黨的代表大會沒開以前，中央局得直接指導上述各蘇區省委的工作。」²⁵⁶在區域黨代表大會未召開前，由江西中央局直接領導。

地方行政區域劃分上，由於革命鬥爭發展的不平衡和地理形勢的特殊條件，中央蘇區其地方行政制度具有以下特點：革命根據地有的占有一省、一縣或一區的局部，有的介於數省、數縣或數區之間，不能按舊的行政區域來建立政權。因

²⁵³ 江西省檔案館、江西省委黨校黨史教研室編，《中央革命根據地史料選編》，中冊，頁 66-67。

²⁵⁴ 毛澤東，〈給林彪同志的信〉，竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集》，第 2 卷，頁 128。

²⁵⁵ 毛澤東，〈給林彪同志的信〉，竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集》，第 2 卷，頁 129。

²⁵⁶ 〈中央關於蘇維埃區域黨的組織決議案〉（1931.5），《中共中央文件選集》，第 7 冊，頁 259。

此，就產生了重新劃分行政區劃的需求。²⁵⁷在蘇維埃政權發展的初期，各級蘇維埃的組織很不完善：第一，行政區域太寬，使行政的實施不便；第二，政府級數太多，使指揮遲鈍，聯繫不靈；第三，尤其重要的，是選舉手續不完備，不是用間單的群眾大會，就是不按選舉程序的去召集代表會議或主席聯席會議以選舉各級政府，特別是蘇維埃的基本組織——鄉與城蘇維埃，沒有真正的建立起來；第四，各級政府內部的分工和工作方法，多不適當。²⁵⁸民國 20 年（1931）11 月通過的《中華蘇維埃共和國劃分行政區域暫行條例》，將革命根據地的地方行政機構（區劃）劃分為省、縣、區、鄉（市）四級，並制定劃分標準。

對於行政區域的劃分至民國 22 年 7 月又再次被提出討論，中央人民委員會認為「現在的行政區域太大，不適合領導群眾鬥爭，決定重新劃分。」²⁵⁹此外，中央執行委員會在「關於重新劃分行政區域的決議」之中也批評傳統行政區域的劃分是隔離群中的官僚機構，目的只是為了削弱與壓迫群眾。對此，由於中央蘇區行政區域的劃分仍多半沿用舊的區劃，沒有徹底改變，因此決議新的調整與縮小蘇維埃政府行政區域劃分的原則。其中，主要強調蘇維埃政府劃分行政區域的原則必須與舊的反動政府完全相反，必須「盡量接近群眾，為群眾謀一切利益。因此，不論鄉、區、縣、省，區域都不應過大。」²⁶⁰因此在 7 月 22 日的中央政府第四十六次人民委員會議決議「通過劃分行政區域決議並增設八縣」，其決議內容主要強調蘇維埃行政區域「要和每個革命群眾接近，每個革命群眾都要參加政權，區域大了就很很便利。」所以對於舊的行政區劃要進行徹底的邊更，根據前次人委會議定的原則，即是按照地勢，以人口為標準，大的不得超過二千五百人，最小的可少至四百以至二百五十人，區管轄七鄉為標準，多的九鄉，少的五箱；又決議增設洛口、籠岡、楊殷、彭湃、赤水、長勝、西江、門嶺八縣。²⁶¹

二、地方政府及其組織

地方蘇維埃政府分別有鄉與城市，在上則依序為區、縣、省，共分為四級。在 1931 年通過《地方蘇維埃暫行組織條例》並取消了村一級的蘇維埃後，鄉蘇維埃與城市蘇維埃政府為最直接面對群眾的最基層組織。鄉蘇維埃不設立執行委員會，也不設立主席團，祇設主席一人，大的鄉蘇維埃，可設副主席一人，主席缺席時，需選舉代理主席，行使主席的職權。鄉蘇維埃不分科，一切事件，由整個鄉蘇負責。有臨時事件時，可臨時組織委員會進行之，如在沒收土地時，組織土地委員會等。鄉蘇維埃的工作人員以不脫離生產為原則，領生活費的人，至多不得超過三人。各級地方蘇維埃的工作項目，根據條例規定總的工作方式分別為：

²⁵⁷ 周振鶴主編，傅林祥、鄭寶恆著，《中國行政區區劃通史·中華民國卷》（上海：復旦大學出版社，2007），頁 122。

²⁵⁸ 「蘇維埃建設重要的訓令」（1931.12.18），《紅色中華》，第 2 期（1931.12），第 4 版。

²⁵⁹ 「重新劃分行政區域決議」（1933.7.23），《紅色中華》，第 95 期（1933.7），第 1 版。

²⁶⁰ 「中央執行委員會關於重新劃分行政區域的決議」（1933.8.1），《紅色中華》，第 98 期（1933.8），第 3 版。

²⁶¹ 「人民委員會第四十六次會議」（1933.8.22），《紅色中華》，第 104 期（1933.8），第 4 版。

會議；定期檢查各科、各部，及下級蘇維埃政府的工作；在會議上定期的取各科各部及下級蘇維埃政府的工作報告並審查之；定期向選民報告自己的工作；組織革命競賽並進行定期的競賽成績的檢閱；佈告通告等；用各種方式將蘇維埃政府的各種決議案廣佈到群眾去。²⁶²

為了使區蘇維埃的運作更加有效率，張聞天在說明區蘇的工作原則時時就曾經說道：「在江西、福建及湘贛方面的區蘇常常機構龐大，人員眾多，缺乏主席團的集中領導，而形成各部各自為政的散漫現象。而在閩浙贛方面則恰恰相反，主席團的領導固然非常集中，但結果使主席團代替、包辦，或取消了各部的工作（如弋陽第八區蘇主席一人間任內務部與教育部的工作）。這兩種傾向顯然是違反我們上述的基本原則。」²⁶³根據區蘇工作的基本原則來看，區蘇主席團是要成為區蘇整個工作的領導者與組織者，使一切重要問題的解決都經過主席團，同時使主席團與各部之間保持著適當的關係，使主席團的集中領導不妨礙而且幫助各部本身工作的建立。

區蘇維埃的下級為鄉蘇維埃，其特點與職權為：(1)全鄉最高政權機關；(2)由鄉蘇維埃主席定期召集鄉蘇維埃全體代表會議，遇到特殊情況可召集非常會議，督促鄉決議案的執行，處理日常事務；(3)定期向區蘇維埃政府及全鄉選民做工作報告；(4)執行中央、省、縣、區各級蘇維埃政府的命令、指令、訓令、法令、決議，代收國家捐稅；(5)制定鄉蘇維埃政府的工作計畫，審查預、決算並領導、監督實行之；(6)領導本鄉的政治、經濟、軍事、文化教育、衛生等項建設，管理本鄉的治安與福利工作，解決本鄉內未涉及犯法行為的各種爭執問題。²⁶⁴例如以泰和縣為例，根據當時的調查報告說明縣及縣以下的架構方式：「在泰和政治方面之組織系統，則分為縣區鄉村四級，有縣蘇維埃政府、縣總工會、縣農民協會、縣婦女協會等等；區鄉村之組織略與縣同，縣區鄉村之指揮依次迭進，各級偽政府均用委員制，縣蘇維埃政府於常務委員之下更設秘書處及赤衛財政經濟土地糧食肅反裁判文化交通衛生各委員會。……全縣劃為六區，每區又分為二三十鄉不等，各鄉機關林立。」²⁶⁵

²⁶² 陳誠編，《赤匪反動文件彙編》，第三冊（第二編政治），頁 700。

²⁶³ 張聞天，〈區蘇維埃怎樣工作〉（1934.4.6），收入中央黨史研究室張聞天選集傳記組編，《張聞天文集》，第 1 冊（北京：中央黨史出版社，2012），頁 335。

²⁶⁴ 鐘日興，《紅旗下的鄉村——中央蘇區政權建設與鄉村社會動員》（北京：中國社會科學出版社，2009），頁 57-58。

²⁶⁵ 亞蘇，〈江西泰和縣匪情報告〉，《劇共半月刊》，第 28 期（1932.10），頁 120。

第二節 中共農村社會動員與控制

土地分配不均、家庭貧困與農民革命之間存在著必然聯繫，是中國大陸學界最為傳統的解釋，也是傳統革命史觀的基本體現。以往中共官方的黨史及地方革命史研究，一般都認為蘇維埃革命多半因為軍閥、帝國主義在鄉村的基礎（土豪劣紳、貪官污吏等舊惡勢力）對鄉村的盤剝及農民的絕對貧困所導致，然後中共黨人一來到鄉村，通過宣教共產主義革命的理念及鬥爭方式，農民就會順其自然地匯入革命洪流中。

壹、農村根據地的社會動員

一、社會主義思想在江西的傳播

對於共產主義革命運動的發展，毛澤東曾指出：「革命根據地等紅色政權能夠生存在的地區，只有在資產階級民主革命過程中工農兵士群眾曾經大大起來過的地方，如湘粵鄂贛等省。」²⁶⁶江西正好具備的這些條件。北伐期間贛南地區農民運動由秘密轉為公開，據民國 15 年（1926）全國農民協會統計，江西省到民國 15 年為止總計成立了「省農民協會、縣農民協會 10 縣、區農民協會 171 區、鄉農民協會 2009 處。」²⁶⁷各級農民協會的成立有助於組織動員以及農村啓蒙的發展，並傳播主義主張。據估計到 1927 年農民協會會員已達到三十多萬人。²⁶⁸而農民協會的成立與會員數的增加，說明了北伐期間所設立的農民運動講習所已經有所作用，反映著已有部分農民受到了訓練並且被組織起來，例如曾與毛澤東在農民運動講習所共事過的陳克文回憶：

中國國民黨為推進全國農民運動起見，逾十六年初，在武昌城內設農民運動講習所。目的在召集兩湖及長江流域各省熱心革命的青年知識分子，對他們灌輸革命精神，訓練他們如何在農村裡做組織和宣傳的工作，然後分派他們回到自己的家鄉，去發動農民和領導農民。……武昌講習所則已具全國性的規模，入所青年遍及湘鄂贛皖蘇浙川黔等省，學員五六百人。該所名義上隸屬中國國民黨，實際上是完全獨立的。主持所務的為三人組成的常務委員會，三個常務委員，一個是毛澤東，一個是周以粟——這兩人不止是湖南人，而且是公開的共產黨員。²⁶⁹

²⁶⁶ 毛澤東，〈湘贛邊界各縣黨第二次大表大會決議案〉（1928.10.5），收入竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集》（東京：蒼蒼社，1983），第 2 卷，頁 18-19。

²⁶⁷ 「民國 15 年全國農民協會及會員一覽表」（1926），《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔案號：部 12087。

²⁶⁸ 夏道漢、陳立明，《江西蘇區史》（南昌：江西人民出版社，1987），頁 49。

²⁶⁹ 陳克文著、陳方正編，《陳克文日記》，下冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012），頁 1398。

就上述的回憶可觀知農民協會與農民運動講習所對於促進農民運動具有相當的助益，尤其在於灌輸社會主義與階級意識型態上。例如民國 15 年擔任國民黨江西省黨部農民部部長的涂振農就說明當時在江西的農運情形：

凡有農民運動各地，多有設立農民夜校或農民補習學校三所至十所不等，每所學生至少三十人，其教本由省農民部農運委員會編定大綱，計分八點：
1. 農民之敵人；2. 江西近十年來農民所受之禍害；3. 農民要怎樣起來自救；
4. 加入農民協會的必要；5. 農民在國民革命軍中的地位與力量；6. 國內及世界農民狀況；7. 本黨扶助農工政策；8. 工農商學兵大聯合。²⁷⁰

農民協會藉由設立夜校與補習學校的教育方式為意識形態宣傳帶來的效果反映在農民協會會員的數量成長上。此外，省農民協會籌備處成立後，為廣泛宣傳組織農民協會的重要性，出版編印了《江西農民》、《農民運動宣傳大綱》、《中國國民黨對於農民決議案》等小冊子，以及《血潮社畫報》和各種標語。這些措施，促進了農民協會的迅速發展。裴宜理認為馬克思主義在理論上就要求共產黨對人民進行教育和組織，而中國傳統文化在更早的時候對教育也是極其重視，這是兩者能夠走到一起的關鍵，它們都相信教育可以改變人們的思想。而且在一些地方如安源有秘密社會傳統，更多的是哥老會傳統，在當地叫紅幫，他們在兄弟會和社區範圍內幫窮救急，從民間文化吸取了資源去吸引地方工人成為中共在當地能夠成功的因素。此外，他們也運用了人們熟悉的文化手段來傳播馬列主義。比如李立三將馬克思的雕像放到了一個轎子裡面在大街上遊行。一旦中共成功地說服幾個有影響力的人參加之後，動員其他人就變得特別容易了，這些人成為了意見領袖。這個模式後來在轉向農村根據地動員農民時也被複製了，一旦一些有影響力的人加入革命，其他人也就自然地會形成一種動力去加入這麼一個群體。²⁷¹由於共產黨領導人當時許多人多來自農村，例如毛澤東和劉少奇家裡是富農，李立三的父親是秀才，雖然他們不一定是特別貧窮，但是與國民黨菁英大多來自城市，因為社會出身背景不同，給予了中共能夠更好地利用民間文化來吸引農民的背景資源。

在馬克思主義或相關左派思想的傳播過程中，許多農村出身的青年到城市中受教育並接受相關思想後，回到家鄉從事宣傳。例如陳耀煌根據分析指出早期豫鄂皖交界大別山地區的共產黨員，多是地方菁英家庭出身前往城市求學的知識份子，因此豫鄂皖蘇區的發展其實是中共與地方菁英的互動是一個由合作到控制的過程。²⁷²同樣的在江西也出現類似的現象，例如以湖口縣為例，湖口在 1926 年有了中國共產黨組織（九江特別支部湖口小組），其發展過程是由上級黨組織先

²⁷⁰ 「江西農民運動報告」（1926.08.15），《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔號：部 10438。

²⁷¹ 裴宜理，《安源：發掘中國革命之傳統》（香港：香港大學出版社，2014）。

²⁷² 陳耀煌，《共產黨·地方菁英·農民：豫鄂皖蘇區的共產革命（1922-1932）》（臺北：國立政治大學歷史學系，2002），頁 455-457。

後派了舒味三、肖素民等人到湖口進行革命活動，發展黨員，首先在湖口縣城介紹錢成九加入中國共產黨，在外地讀書的湖口籍青年，有的在學校加入共產黨或共青團，畢業後回到了家鄉，為建立湖口縣黨組織創造了條件。²⁷³中國共產黨在湖口建立黨組織是從1926年8月開始的。但是，早在五四運動以後，特別是中國共產黨誕生以後，湖口在外地讀書的學生深受進步思想的影響，假期回縣帶來《新青年》、《每週評論》、《社會發展史》等書刊，在湖口傳播馬列主義和開展新文化運動，為湖口黨組織的建立奠定了思想基礎。往後，上級黨組織派中共黨員來湖口發展黨員，又轉來了幾位黨員，為建立湖口黨組織做了一定的組織準備。²⁷⁴永新縣也是以相類似的方式傳播的馬列等左派思想。中國共產黨成立以後，馬克思主義的學說進一步在大中城市得到傳播。1922年，永新籍青年學生歐陽洛、肖熾慧等在南昌江西省立第一師範接觸了《嚮導》、《新青年》、《紅燈月刊》等刊物，並結識南昌青年團創始人趙醒儂、方志敏、袁玉冰等人，並參加「馬克思學說研究會」，政治思想日趨成熟。1923年底，歐陽洛、肖熾慧加入了中國社會主義青年團，積極參與了在南昌的各種反帝反封建運動。而隨著中共南昌支部建立，1925年上半年歐陽洛被吸收為中國共產黨黨員。1925年底，歐陽洛受中共南昌支部的派遣，來到吉安開展革命活動。1926年4、5月先後在吉安第七師範和陽明中學發展了永新籍學生劉真、劉作述、王懷、劉家賢、徐佩沂、文廷梁等人為共產黨員。²⁷⁵

二、各種型式的社會運動

共產黨在蘇區的動員方式主要就是透過數次的群眾運動來實施動員，諸如分配土地、查田運動、擴大紅軍運動等。

（一）「打土豪分田地」：土地重分配運動

強調土地的重新分配是蘇區進行社會動員最重要的口號與政策，同時打土豪與土地分配直接指向了蘇區社會矛盾的核心，更為共產黨劃分階級敵人提供了重要的助力，因此為了達到其動員之目標，提出了各種動員口號，諸如「打土豪，分田地！」、「沒收土地！」、「土地革命！」這一連的口號。²⁷⁶例如曾經參與紅軍的王觀瀾就說到：「開創一個根據地有一個過程，從打土豪入手，發動群眾，使群眾逐步提高覺悟，敢於鬥爭。打土豪就是一個發動群眾的過程，從長期反動宣傳欺騙和宗族觀念束縛中解放出來。當時我們就是用這樣的方法來宣傳動員群眾、組織群眾，建立革命政權，發展革命武裝。我們靠用這種辦法，中央蘇區很快就

²⁷³ 中共湖口縣委組織部、中共湖口縣委黨史資料徵集辦公室、湖口縣檔案館編，《中國共產黨江西省湖口縣組織史資料》（合肥：黃山書社，1994），頁4。

²⁷⁴ 中共湖口縣委組織部、中共湖口縣委黨史資料徵集辦公室、湖口縣檔案館編，《湖口縣組織史資料》，頁12。

²⁷⁵ 中共永新縣委組織部、中共永新縣委黨史資料徵集辦公室、永新縣檔案館編，《中國共產黨江西省永新縣組織史資料（1926-1987）》（出版者不詳，1991），頁6。

²⁷⁶ 漆琪生，〈中國赤區的土地政策〉，《新中華》，第2卷第10期（1934），頁13。

搞起來了。」²⁷⁷但是，有關如何重新分配土地的方式，在中共內部本身也產生了許多爭論，例如在分土地的執行上應該按人口平分土地，還是按照勞動力分配等原則問題上產生了爭議，為此有了四個階段的土地法相應而生以因應執行土地分配的問題。

革命根據地分配土地係依據土地法的規定進行，而不同時期所頒訂的《土地法》在分配政策的具體執行上均有所修正，就其內容上的差異，可從中反映出蘇區政權在執行土地分配政策上的路線變遷。其中以《井岡山土地法》（1928）與《興國土地法》（1929）及《中華蘇維埃共和國土地法》（1931）為中心進行考察與比較。

表 2.3 不同時期土地法之比較表

土地法	主要要點
井岡山土地法 （1928.12）	規定沒收一切土地而不是沒收地主土地；沒收土地歸蘇維埃政府所有而不是歸農民所有；一切土地禁止買賣，分配後除老幼疾病及服工役者外，均需強制勞動；土地稅由縣蘇徵收，交高級蘇維埃支配。
興國土地法 （1929.4）	規定沒收公共土地及地主階級的土地；這是一個原則的改正。七月在上杭召開的中國共產黨閩西第一次代表大會，總結了閩西土地鬥爭的經驗，通過了《土地問題決議案》。其中規定，「沒收一切收租的田地山林」，「隨即分配于貧農」。「自耕農的田地不沒收」，「富農田地自食以外的多餘部分，在貧農群眾要求沒收時應該沒收。」「田地以鄉為單位，按原耕形勢，抽多補少平均分配」。後來閩西又提出「抽肥補瘦」的辦法。
蘇維埃土地法 （1930.2.7）	沒收一切私人的或團體的——豪紳、地主、祠堂、廟宇、會社、富農——田地、山林、池塘、房屋歸蘇維埃政府公有；豪紳地主及反動派的家屬可經批准酌量分田；不以勞動力為分配標準；分田須按抽多補少、抽肥補瘦的原則。
中華蘇維埃共和國土地法 （1931）	規定無代價沒收地主、軍閥、官僚的土地，經過蘇維埃由貧農與中農實行分配。規定沒收地主、富農、反革命及農村公共土地；土地分配的原則是「地主不分田，富農分壞田」；以「最有利於貧農、中農利益的方法」按人口或按勞力平均分配；分配給農民的土地允許農民出租、買賣。
資料來源：〈井岡山土地法〉、〈興國土地法〉、〈蘇維埃土地法〉、〈中華蘇維埃共和國土地法〉， 《中央革命根據地史料選編》，下冊，頁 361-363、364-365、415-419、459-463。	

根據上表摘要四個階段的土地法要點，可以看到中共所採行的策略，而其中《中

²⁷⁷ 王觀瀾，〈中央蘇區的土地鬥爭和經濟情況〉，陳毅等著，《回憶中央蘇區》（南昌：江西人民出版社，1981），頁 347-348。

華蘇維埃共和國土地法》以國家法律的形式規定了土地革命的執行方式，但其中對於「地主不分田、富農分壞田」的政策，則妨礙了土地革命的發展。根據當時的中央土地部副部長王觀瀾回憶：「從井岡山時期起，毛澤東同志就主張打土豪分田地，土地政策是平分土地。由於土豪數量不多，百戶中還不到一戶，人數約占農村人口的百分之二左右；對工商業採取不動的政策，但對地主間工商業者，則要罰款，要現金。中共六屆四中全會後，王明左傾路線主張『地主不分田，富農分壞田』。臨時中央進入蘇區後，執行的主要是王明的左傾機會主義路線，在執行政策時，發生偏差，損害了中農的利益。」²⁷⁸毛澤東依據在井岡山以來的經驗為主制定了蘇區前期的土地政策，主張應該把握「中間階級」，避免「這種打擊小資產階級地過左政策，把小資產階級大部驅到豪紳的一邊，使他們掛起白袋子反對我們。」²⁷⁹但這一掌握中間階級的構想，卻被以陳紹禹（王明）、秦邦憲（博古）為首的留俄派，基於極端的階級觀點，目為「富農路線」而加以攻擊，成為毛澤東與黨內派系鬥爭的爭端之一。²⁸⁰

在土地重分配以後所進行的又一次群眾性運動即是查田運動的展開，既是土地革命的延續，並且蘊含政治意涵。展開查田運動的目的，是要「通過廣泛的階級鬥爭，將漏劃之階級異己份子的土地、財產轉移到普通群眾手中，以此來發動群眾起來革命，從而滿足蘇區長期革命、建設的需要，是打破鄉村社會對蘇維埃政府觀望態度的主要關鍵。」²⁸¹民國 23 年 1 月毛澤東在第二次全國蘇維埃代表大會中總結了查田運動的結果，他說道：「根據 1933 年 7、8、9 三個月的統計，中央蘇區江西、福建、粵贛省，共計查出地主 6988 家，查出富農 6638 家，從這些被查出的地主富農手中收回土地 307,539 擔土地，沒收地主現款與富農捐款共計 606,916 元。」²⁸²總的來說，查田運動在實施後，事實上也達到了一些成效，包括清算了地主階級，達到階級鬥爭的目的；同時也清查了地主、富農及其隱藏的財物，相當程度地達到了籌款、擴軍與鎮壓反革命的勢力。

考察蘇區的土地分配及其性質，可以發現其土地政策並非完全推翻土地私有制度，除了沒收地主豪紳的土地以分配給與農階層，藉沒收地主土地與查田重分配等手段，標明出清楚的農村階級輪廓與階級敵人，並以此作為階級運動的號召，促使其成為毛澤東用來進行革命動員的手段之一。

（二）擴大紅軍運動

根據中華蘇維埃共和國第 14 號訓令規定，每個有選舉權的公民（14-40 歲），無論男女都有加入赤衛軍的義務，在法律上首先為紅軍的擴充提供了規範。然而，

²⁷⁸ 王觀瀾，〈中央蘇區的土地鬥爭和經濟情況〉，陳毅等著，《回憶中央蘇區》（南昌：江西人民出版社，1981），頁 347

²⁷⁹ 毛澤東，〈井岡山的鬥爭〉，《毛澤東選集》，第 1 卷，頁 83。

²⁸⁰ 曹伯一，《江西蘇維埃之建立及其崩潰（1931-1934）》，頁 194。

²⁸¹ 鍾日興，《紅旗下的鄉村——中央蘇區政權建設與鄉村社會動員》，頁 69。

²⁸² 「中執會及人委會報告全文」，《紅色中華》，特刊第 3 期（1934.3），第 1 版。

赤衛軍還非正規紅軍，因此為了擴大紅軍隊伍，中央蘇維埃政府在蘇區各縣內或幾個縣成立紅軍補充團，凡是擴大到紅軍去的農民士兵，都需經過補充團的集中訓練。此外，為了強化加入紅軍的宣傳，蘇區機關報《紅色中華》成為最主要的宣傳管道，其中為了提供更多的利益促使民眾加入，在 1931 年頒佈了《中國工農紅軍優待條例》，規定士兵與家屬在土地、勞作、捐稅與撫卹等方面的優待。擴大紅軍運動的主要目的是為了強化軍事力量，但事實上在運作過程中仍然有其困難之處，根據方志敏的報告指出：

紅軍目前最感困難是士兵與長官，尤其是長官。正在擴大紅軍的組織當中，士兵要求請假歸田的很多，同時民眾都有不願為士兵的傾向。至於長官除了團長以外，自營長一直到班長，多半是嘩變過來的與俘虜而來的，他們都是士兵出身，學識既然不強，性情亦不容易訓服。雖然也有些嘩變過來的現已成為我們的同志了，但是他們都很幼稚。事實是這樣，我們也沒有辦法。²⁸³

從上述的說明可見到擴大紅軍雖然有其法規上的規定，但是在實際的實施過程中仍難以避免諸如欺騙、收買湊數等方式，甚至強迫、攤派的現象。黃金麟就曾指出不同時期與不同地區都出現這種紅軍「開小差」的現象，農民報名紅軍後，低度集中和集中後的集體逃跑現象都讓紅軍的戰力布置受到嚴重影響。²⁸⁴

三、民團組織

為了鞏固佔領區的政權並宣傳各項政治主張，在根據地的農村發展民團組織成為重要的動員方式。其中原則性的方針通常在中共擬定後，隨著地方政權的成立，就由中央派員前往地方指導民團的組織，例如根據 1929 年 9 月湖口縣的組織經驗，「湖口政權機構建立以後，隨著革命形勢的發展，湖口蘇區內陸續建立了船業工會、共青團、婦女解放協會等群團組織，發動工人、青年和婦女群眾展開革命鬥爭。並在中央互濟會派員指導下，成立了湖口互濟會組織，開展了募捐和救濟工作。」²⁸⁵而蘇區民團組織的情形，以當時對於根據地的報導來看，指出在蘇區裡：

有很嚴密的組織，村有村蘇維埃政府，鄉有鄉蘇維埃政府，區有區蘇維埃政府，此外有赤色工會，有農民協會，有婦女工作運動委員會，有少年先鋒隊，有赤衛隊，有童子團，有互濟會，不論男女老幼，都要受訓練，都分配有工作。……。農民當梭標隊，日夜登山放哨，……，或隨匪軍去打仗或充當遞步哨，送信引路，或當擔架夫，去抬打傷打死的匪兵，或者被

²⁸³ 方志敏，〈信江黨和紅軍以及最近之局勢〉，中共江西省委黨史資料徵委會方志敏文集編輯組選編，《方志敏文集》（北京：人民出版社，1985），頁 257。

²⁸⁴ 黃金麟，《政體與身體——蘇維埃的革命與身體，1928-1937》（臺北：聯經出版公司，2005），頁 249。

²⁸⁵ 中共湖口縣委組織部、中共湖口縣委黨史資料徵集辦公室、湖口縣檔案館編，《中國共產黨江西省湖口縣組織史資料》，頁 26。

挑去當赤衛隊。……。少年的男子，去當少年先鋒隊，……。少年婦女，去當看護婦，……。未成年的童子，去當童子團。²⁸⁶

民團組織中按照性別、年齡、職業而有不同的組織團體，可以說幾乎每一個人都被納入了組織當中。而民團組織中，又以軍事組織為重，例如陳賡雅在考察剿匪收復區時就曾觀察指出：「赤軍的組織，約分紅軍，少年先鋒隊，赤衛隊，游擊隊，搜索隊（調查土劣及秘密者），交通隊（潛伏鄉村，或沿途假設茶肆，互相聯絡，刺探敵情），梭標隊（任務略與游擊隊同，為武器什八為梭標），慰勞隊（青年婦女所組成，專事慰勞各隊勝利，及誘降敵兵之職）等。」²⁸⁷此外，再根據泰和縣的視察報導為例，有關中共在民兵方面的軍事組織：

分為赤衛隊、游擊隊、暴動隊、少年先鋒隊、勞動童子團等，以槍枝較多者編為游擊隊，以鼓動各地流氓實行暴動及協助各暴動隊之焚殺劫掠為目標；其槍枝次多者編為赤衛隊以保護赤匪之工作奪取槍枝及司匪軍後方接濟為目的；各地之流氓地痞編為暴動隊專司燒殺搶掠尋仇報復及處理土豪劣紳分配田地等事，以二十歲以上四十五歲以下之農民盡量壓迫編為梭標隊；年在十六以上未滿二十歲者無論男女均編為少年先鋒隊，稍有不從者立行慘殺。……。其年在十六歲以下八歲以上者則編為勞動童子團，授以共產學說，宣傳赤化，並輪流放哨，檢驗行人，此外更有洗衣隊慰勞隊以各鄉青年婦女充任之。²⁸⁸

在一縣一區的民團與軍事組織中，可以說不論男女老幼皆被賦予了各種形式的工作。而這正也反映了共產黨強調「不脫離生產」的組織特性。例如所謂的赤衛隊，根據當時湖口縣曾經參加過赤衛隊人就指出：「赤衛隊是……不脫離生產的農民自衛武裝。……。赤衛隊的主要任務，戰時協同游擊隊作戰，平時維持地方秩序，防止劣紳和其他壞份子的破壞搗亂。縣赤衛大隊共 200 人左右，和游擊隊一起活動。」²⁸⁹

四、教育與意識型態的灌輸

在轉向農村革命的過程中，中共十分注重宣傳與教育的結合，但是宣傳與教育的結合則有兩階段的發展。其一，在民國 17 年（1928）根據地發展初期，對於教育的政策還未有明確的方針，主要的方式還是強調「目前一般的宣傳比較識字運動還重要。各鄉區蘇維埃須經常的開講演會、遊藝會……等，擴大革命教育的工作。目前教育的目標主要的要使群眾瞭解革命的前途，土地革命與蘇維埃政

²⁸⁶ 反共救民會編，〈剿匪清鄉答問〉，《剷共半月刊》，第 28 期（1932.10），收入陳正茂主編，《中國青年黨史料叢刊》，第 11 輯（臺北：國史館，1997），頁 70-71。

²⁸⁷ 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，頁 28。

²⁸⁸ 亞蘇，〈江西泰和縣匪情報告〉，《剷共半月刊》，第 28 期（1932.10），收入陳正茂主編，《中國青年黨史料叢刊》，第 11 輯，頁 120-121。

²⁸⁹ 中共湖口縣委組織部、中共湖口縣委黨史資料徵集辦公室、湖口縣檔案館編，《中國共產黨江西省湖口縣組織史資料》，頁 25-26。

權的意義。」²⁹⁰所以在此方針下，主要著重在鄉村中開辦俱樂部，增加農民受教育的機會，並且在各鄉區蘇維埃出版壁報及印刷各種宣傳品，採取「宣傳為主，教育為輔」的社會教育型態。其二，隨著根據地的擴大發展後，中共領導人和各級蘇維埃認識到，為了鞏固政權和使民眾增強對蘇維埃政權的熱愛和擁護，必須把發展普通教育作為一項重要工作去做。1930年11月，共產國際東方部向中共提出在蘇區只要有可能的地方，「創辦學校和農村讀書館」等建議，因為「這些設施根據農民的眼光來看，是有很大的意義的。」²⁹¹開始逐漸重視正規教育的展開，透過學校的設立進一步發展較具組織性的學校教育與普及教育型態，擴大教育的影響範圍。

蘇區的教育重點主要著重在掃除文盲，推動的主要方式是以識字教育為主，其中比較普遍的形式為平民夜校、識字班與俱樂部。夜校是工農群眾利用晚間學習識字的學校，有比較固定的時間、場所和編制，一般設於人口比較集中的地方。例如，萍鄉煤礦產區「絕少顧及工人教育，自開辦以來，未有職業夜校及其他補習學校之設立。共匪李立三，（原名李能至）即利用此點，在安源辦平民夜校，聯絡工人，造成數年來共匪策源之地，令人可畏。」²⁹²又根據當時收復區的調查，即發現在蘇區裡頭「以村或鄉為單位，設立夜校或半日學校一所；每一工廠、學校、俱樂部、列寧室，亦附設夜校或半日學校一所。」並且「青年男女一律須入夜校或半日學校讀書。」²⁹³所以可以發現中共對教育的重視，因此在1934年12月24日的統計中指出，在閩粵贛三省的293個鄉中，有列寧小學3,052所，學生89,710人；有補習夜校6,462所，學生94,517人；有識字組32,388組，組員155,371人；有俱樂部1,656個，成員49,668人。²⁹⁴其體現了教育與意識形態宣傳相結合的重要特性。²⁹⁵

相較於社會教育作為教育與宣傳的結合形式之外，對學齡兒童的普及教育重視的程度更高。例如陳賡雅曾經在遊歷收復區蓮花縣時，他曾經與當地兒童有過對話，因而發現：

赤區對民眾訓練，素極注意，對兒童之組織訓練，尤為嚴密認真。……。
第一，覺彼等所答極流利，尤其對「五一」、「五九」、「九一八」、「一二八」等紀念日之意義，無不對答如流。談時若引用公曆幾年，帝國主義，資產

²⁹⁰ 〈中央給湘東特委信〉（1928.5.6），《中共中央文件選集》，第4冊，頁182-183。

²⁹¹ 〈共產國際東方部關於中國蘇維埃區域土地農民問題議決草案〉（1930.11.15），《中共中央文件選集》，第6冊，頁637。

²⁹² 朱洪祖，〈江西萍鄉煤礦〉，《社會經濟月報》，第4卷第8期（1937），頁40。

²⁹³ 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（四）〉，《江西教育旬刊》，第10卷第8期（1934），頁42。

²⁹⁴ 〈中華蘇維埃共和國中央執行委員會與人民委員會對第二次全國蘇維埃代表大會的報告〉，江西省檔案館等編，《中央革命根據地史料選編》（南昌：江西人民出版社，1982），下冊，頁329。

²⁹⁵ 黃道炫，《中央蘇區的革命（1933-1934）》，頁127-128。

階級等類名詞，其純熟更有如數家珍。²⁹⁶

蘇區在兒童的組織與訓練同樣也是透過改善教育體制的是來進行，教育與意識形態宣傳的作法最重要的體現就是學齡兒童普遍教育的逐漸成形。蘇區內的列寧小學其教學內容注重歌頌共產黨、紅軍和勞動人民，教育學生擁護共產黨、擁護蘇維埃政府和紅軍，對學生進行打倒土豪劣紳、帝國主義與國民黨反動派等政治思想教育。²⁹⁷根據興國縣在蘇區時期的統計指出興國計有學齡（八歲以上）的兒童總數為 20,969 人，那裡已有入學的 12,806 人，失學的占 8,163 人（內女的占 4,912），入學與失學的比例恰恰 60%與 40%之比（在國民黨統治時，入學兒童不到 10%）。但這些失學的兒童均加入了兒童團，在兒童團內也有很多學習機會，如識字、唱歌、打球等比賽。²⁹⁸對於意識形態的灌輸，中共在教育普及的部分相對於國民政府而言，具有明顯的成效。例如，寧都在成為蘇區以前，全縣僅有一所中學，十五所小學及一些私塾，蘇維埃縣政府成立後「對於教育，似更積極，偽縣政府專設教育一部，各區政府，均有專科，遍設列寧小學及俱樂部，尤以消滅文盲運動為更積極，每家懸掛一識字牌，連合四五家派一識字者，擔任教授。各通衢街口，亦懸有識字牌。其餘如文化展覽室、書報所、夜校、消滅文盲協會等，到處皆是。雖其立場不（同），但辦理精神足資仿效。」²⁹⁹

整體來說，蘇區對於教育的重視及普及程度較高，所以即有時人論道：「匪化過的地方，一般民眾的談吐，多半帶些赤色的意味：他們竟都知道什麼叫做『敵軍』，什麼叫做『土劣』，什麼叫做『列寧主義』，赤匪的『國際歌』是人人會唱的，我們為證實起見，曾經叫過一個小孩子唱給我們聽。」³⁰⁰透過教育與政治意識形態宣傳的結合，趙可師在贛西收復區視察記中描述道：

惟土匪所施之麻醉政策，聞之足為驚心。常仿民歌山曲，將其所需要，用以麻醉人民者編為教科書、宣傳品，迫令婦女兒童，持誦成誦；且每一偽鄉政府之文化部，必到處設有識字牌，每日書有宣傳性或麻醉性之語句強迫附近民眾，無論男女老幼務必前往認識，並通曉其語意而後止。故當該縣初收復時，試任叩一兒童以「階級鬥爭」、「無產階級」或「資本主義」等之意義，彼必能不假思索，對答如流，一如素有研究者然。土匪亦往往設立學校（如列寧小學等），但設備簡陋，有黑板一方，（且有時即利匾額改製）即可開設，桌椅粉筆等，均由學生自備，教師僅稍識之無者，即可充任。授課時間無一定，輒利用為匪軍服役之餘暇，以為之（如放哨偵探

²⁹⁶ 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，頁 53。

²⁹⁷ 鍾日興，《紅旗下的鄉村——中央蘇區政權建設與鄉村社會動員》，頁 148。

²⁹⁸ 周和生，〈七年來的中國蘇維埃〉（1935.7），收入中共中央黨史研究室第一研究部編，《共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯（1931-1937）》（北京：中共黨史出版社，2007），第十六卷，468-469。

²⁹⁹ 「寧都社會調查」（1934），《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔案號：43-22-131。

³⁰⁰ 夏更新，〈從視察匪區說到匪區的善後〉，《政治評論》，第 84-85 號合刊（1934.01），頁 197（194-199）

等，土匪時利用兒童擔任)，有時晚間也須上課。土匪並組有兒童團，予兒童以組織上軍事上之訓練，且頗為認真。³⁰¹

由上述可知蘇區的教育環境十分克難與簡易，但是雖然環境因陋就簡，卻可以見到其強調提高識字以及具有濃厚政治色彩的特性。同時，為了強化群眾的動員，在意識形態的宣傳上呈現許多的形式，陳賡雅就曾經報導任職宜春縣第四區區長姓歐陽者指出：「赤貨氾濫全境，六區赤化尤深。慈化克復伊始，舉凡赤黨開會儀式，口號標語，主義意義，質之白叟黃童，恕其無罪，莫不對答如流。……。口號多為『當紅軍是為我們無產階級找出路，當白軍是為資產階級做走狗，我們雖無武器，但將來武器必盡歸我們之手』等語。」³⁰²又例如舉辦各種群眾性的文藝活動、透過紅色歌謠的製作等方式。其中紅色歌謠仿照鄉村通俗的曲調，做成歌詞由鄉村民眾婦女小孩去傳唱，更加地具有潛移默化的效果。因此，對於蘇區的教育成效，當時如王子壯曾說道：

今晨（1935.3.19）在黨部黃君禹同志考察江西匪區歸來談在彼所見云：匪區民眾教育的確較普通發達，人民知識程度以高。赤匪數載佔據而能維持者，悉在組織民眾之作用發揮盡致。如共匪所提倡之擴大紅軍運動，結果數額超過。其所以致此均由民眾組織之力，如婦女會、童子團均奉命□□，一如此命，則相率返家督促家中壯丁從軍；一方面對於紅軍家屬，提出種種優待辦法，結果不用強迫而成效大著。³⁰³

從上述的說法反映了蘇區在教育與意識形態宣傳上的成效，即使是官方的報告都承認蘇區教育發展語意識形態宣傳的功效，而不敢輕忽。至於補習學校與識字組，則是為失學青年與成年而設的在從事生產外來提高文化水平的。至於俱樂部則是用另一種方式來進行文化工作的，內中分體育、識字、田徑賽、演講、歌舞、新劇、魔術、藝術、讀報、牆報等個組，以各種各樣的有興趣的方式來吸引人民加入文化運動中來。³⁰⁴

貳、蘇維埃根據地在江西的茁壯

江西農村在 1930 年代普遍性的農村危機下，產生了前述所指陳的各種社會與經濟危機，加上地方政治的腐敗，為共產革命的農村動員帶來了催化的作用，促使農民願意走向另外一種選擇。而贛南地區過去在明清時期以來即是個社會形

³⁰¹ 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（三）〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 4-5 期合刊（1934.07），頁 51。

³⁰² 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，頁 28。

³⁰³ 王子壯，《王子壯日記（手稿本）》，第二冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2001），頁 266。

³⁰⁴ 周和生，〈七年來的中國蘇維埃〉（1935.7），收入中共中央黨史研究室第一研究部編，《共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯（1931-1937）》（北京：中共黨史出版社，2007），第十六卷，468-469。

態較為複雜的地區，在這樣的區域中，社會矛盾容易受到外來因素的干擾與刺激，甚至產生矛盾激烈化的作用，而中共在贛南之所以能夠透過各種群眾運動成功動員農民，在某種程度上可以說就是這種矛盾趨向激烈化作用的具體表現。對於為何農民運動或毛澤東的農民動員能夠贛南地區茁壯，根據 1930 年代擔任剿匪主要部隊指揮官的陳誠分析，他指出了四個原因：「地理環境與經濟自足、政治動盪而農村貧困、人口稀少且富而不庶、軍事行勝之地。」³⁰⁵而對陳誠來說，剿匪之所以長期頓挫，最主要的原因並非「無能與不力」，而是在於「內憂外患交乘迭至」所致之。因此在民國 22 年 10 月以後，隨著內憂外患較為緩和，軍事圍剿方能較大的進展。³⁰⁶

然而，相對於陳誠等國民黨要人將江西軍事圍剿的失敗歸咎於內憂外患交乘迭至的原因時，毛澤東在論及為何江西蘇區能夠發展時則有不同的看法，對此他說道：

中國小塊赤色政權的發生和能夠比較長期的存在，決然不在並未經過民主革命影響的地方，如川滇黔及北方各省，而只有前年（註：1926 和 1927 兩年）資產階級民主革命過程中工農兵士群眾曾經大大起來過的地方，如湘粵鄂贛等省。這些省份的許多地方，曾經有過很廣大的工會、農民協會的組織和工農階級對城鄉資產階級的許多經濟的政治的鬥爭，所以廣州產生過三天的城市蘇維埃政權，而海陸豐、湘東、湘南、湘贛邊界、湖北之黃安都有過農民的割據。至於此刻紅軍的發生，也必然只是由經過民主的政治訓練及接受過工農群眾影響的國民革命軍中才能分化出來。³⁰⁷

換句話說，在國民黨實行清黨以後由共產黨所發動的各地暴動是相當重要的基礎條件，也就是說，江西等地農民群眾已經接受過革命之洗禮，並且已經有相應的運動組織，可說具備了達到革命高潮的條件。因此，他又進一步地指出幾個重要的條件：

第一，它的發生不能在任何帝國主義的國家，也不能在任何帝國主義直接統治的殖民地，必然是在帝國主義間接統治的經濟落後的半殖民地的中國。……。第二，中國紅色政權首先發生和能夠長期存在的地方，不是那種並未經過民主革命影響的地方，例如四川、貴州、雲南及北方各省，而是在一九二六和一九二七兩年資產階級民主革命過程中工農兵士群眾曾經大大地起來過的地方，例如湖南、廣東、湖北、江西等省。……。第三，小地方民眾政權之能否長期地存在，則決定於全國革命形勢是否向前發展這一條件。……。第四，相當力量的正式紅軍的存在，是紅色政權存在的

³⁰⁵ 吳淑鳳主編，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》（臺北：國史館，2005），頁 19-20。

³⁰⁶ 吳淑鳳主編，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》，頁 21-22。

³⁰⁷ 毛澤東，〈湘贛邊界各縣黨第二次大表大會決議案〉（1928.10.5），收入竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編，《毛澤東集（第 2 版）》（東京：蒼蒼社，1983），第 2 卷，頁 18-19。

必要條件。若只有地方性質的赤衛隊而沒有正式的紅軍，則只能對付挨戶團，而不能對付正式的白色軍隊。……第五，紅色政權的長期存在並且發展，除了上述條件之外，還須有一個要緊的條件，就是共產黨組織的力量和它的政策的不錯誤。³⁰⁸

前述毛澤東所提到的地區除了有過農民割據的經驗外，邊區在軍事上還擁有地理形勢上的優勢，例如位於湘贛邊區的寧岡縣「是一個多山的小縣，有一座大山，圍繞這扇的有永新、遂川、酃縣、茶陵、蓮花五縣，寧岡是中心，易守難攻，而各縣民眾運動精了半年來的經營，也略有基礎。同時向茶陵、永新進展，可以影響兩省。」³⁰⁹陳永發曾說明毛澤東在轉進中發現贛南的特殊戰略地位：「1929年1月，井岡山遭受湘贛兩省軍隊的會剿，毛澤東終於被迫率部隊主力向江西敵後轉移。最初的想法只是圍魏救趙，但是在流竄當中，發現贛南與閩西的形勢極其有利於根據地的建立，於是決定易地發展。」³¹⁰此外，動員宣傳的功效在當時被認為相當的成功，根據剿匪區域的報告：

匪黨之所謂「文化教育」，「提高工農群眾文化水平」，其麻醉力量較任何宣傳煽惑為尤大。蓋以邪說灌輸腦海之中，改造群眾之心理，潛行默化，卒至相率盲從，日趨危途，甘受欺騙而不自覺。嘗觀匪區列寧室牆報處之「識字競賽」，其進步之程度與麻醉之力量，殊可驚異。³¹¹

上述新豐特別區政治局長的報告，說明了中共在蘇區投注於基礎教育的發展上，確有其成效之處，尤其在政治口號的宣傳與意識形態的灌輸有利於群眾之動員，成為中共能夠在贛南茁壯的重要原因之一。

就毛澤東處理地方政治勢力的模式來說，其主要的特徵在於打破傳統地方政治結構，與社會控制形式，他採取了對傳統的全盤否定，透過階級革命的激烈手段，將傳統政治與社會結構打破，使政治、國家與社會成為一體，而不再透過傳統代理人的形式對社會進行控制，國家政權能夠直接對控制與動員社會大眾。就如同當時人的觀察指出：

誰也知道我國是一個家族制度最牢固的國家，在交通不甚發達，人民十分守舊的江西，當然也不再例外。匪黨赤化贛南後，打破了這種數千年的傳統制度，冶融了許多不同的家族團體於一個蘇維埃旗幟之下，可以說將原來的社會根本地改組了一番。關於這點，在現在的收復區，猶能看得到這

³⁰⁸ 毛澤東，〈中國的紅色政權為什麼能夠存在〉（1928.10.5），《毛澤東選集》，第一卷，頁48-50。

³⁰⁹ 江西省檔案館編，《井岡山革命根據地史料選編》（南昌：江西人民出版社，1986），頁18。

³¹⁰ 陳永發，《中國共產革命七十年（上）》（臺北：聯經出版社，2001），頁236。

³¹¹ 〈新豐特別區政治局局長劉千俊報告匪區民眾根本動搖情形匪方維持殘局原因及所擬對策報請察核〉（1933.11.17），《軍政旬刊》，第1卷第7期（1933），頁761。

些氣息。³¹²

中共在蘇區打破了傳統社會與國家的界線，使國家對個人得以直接控制。然而，毛澤東的革命形式基本上是違反馬克思主義理論核心中，強調階級革命必須在資本主義發達後，由工人階級所帶領發起。在毛的階級革命中，他無可避免地必須與中國社會的特殊性做妥協，1930 年代的中國社會並未有如西方發達的工業資本主義，同時工人階級多分佈在幾個主要的租界城市或東南沿海地區，如上海、廣州等，此外在 412 事件中，蔣中正對工人的強力鎮壓使得多位於租借地城市的工人階級實際上無力支持共產革命，強調以工人領導農民的原始共產主義面臨了修正的必要性。因此，毛澤東在面對中國社會 80% 以上的農民人口，遂有了主張在農村發動階級鬥爭的策略，強調佃農、貧農等同為無產階級而非小資產階級，並以此為基礎策動與進行階級革命，而此一由農村包圍城市的階級革命，強調由農民解救城市工人的革命模式，成為毛澤東階級革命與國家建設最主要的特徵。



³¹² 吳長庚，〈江西收復區的社會情形〉，《遺族校刊》，第 3 卷第 1 期（1935），頁 48。

第三節 剿共與南昌行營的成立

自中共開始轉向農村發展共產革命根據地後，蔣中正在北伐與中原大戰（1930.5~1930.11）結束後也隨之展開對中共根據地進行軍事圍剿，也就是時稱的剿匪或剿共。而軍事圍剿自民國 19 年（1930）開始到民國 23 年（1934）十月中共展開長征為止，國民政府軍事委員會共發動五次圍剿。然而，在此期間第一至第四次圍剿均以失敗收場，為此蔣中正決定親自督軍圍剿行動，遂於民國 22 年（1933）南昌設立軍事委員會委員長南昌行營，並制訂著名之「三分軍事，七分政治」戰略展開第五次圍剿，且在德國軍事顧問的協助下始獲成效，最終逼使毛澤東率領工農紅軍走上長征之途。

壹、剿匪機構的變遷與南昌行營的成立

隨著中共根據地的擴大，國民政府在中原大戰結束後，緊接著展開豫鄂皖贛等省的軍事圍剿。初期採取分區清剿的方式進行，由陸海空軍總司令部擬定圍剿策略後，分別由剿匪總司令部直接指揮作戰，當時主要分為兩大區域分別設立總司令部指揮軍事作戰，即為豫鄂皖邊區及贛粵閩邊區兩個邊區總司令部。而民國 22 年隨著軍事委員會委員長南昌行營的成立後，兩大剿匪區域的指揮體系遂有逐漸統一的趨勢。

一、豫鄂皖邊區剿匪

民國 19 年 12 月共軍集中在豫鄂皖三省邊界地區，以大別山為中心，並以豫南、鄂東、皖西其他部分地區作為主要的活動區域，根據當時估計三股力量合計約超過 13 萬餘人 6 萬餘支槍的武裝勢力盤據。初期的軍事圍剿由陸海空軍組司令部武漢行營負責，由何成濬擔任行營主任。但是至民國 21 年（1932）仍無太大進展，根據軍事委員會報告指出，「軍委會成立伊始，即注意清剿，曾飭何成濬、劉峙、徐源泉、劉鎮華、郭汝棟、王陵基、曾以鼎及皖西王均諸軍分路圍剿，但因匪勢甚盛，未易撲滅，外線作戰，聯絡困難。」加上當時九一八與一二八事變接連發生，「時值抗日多所牽制，影響進展，非有統一指揮機關，不易收效。」因此在中日淞滬停戰協定簽訂後，國民政府決定「根本清剿，掃除斥氛，並整理各該省善後」，民國 21 年 5 月 24 日遂於漢口成立「豫鄂皖三省剿匪總司令部」，並設黨政軍各會處。³¹³由軍事委員會委員長蔣中正兼任總司令、李濟深任副司令。然而，民國 22 年 12 月，李濟深因策動閩變，遭到國民政府免職。次年 2 月改任張學良為豫鄂皖三省剿匪副司令。民國 24 年（1935）2 月，因豫鄂皖地區剿共戰

³¹³ 〈國民政府軍事委員會軍事報告〉，《國防部史政編譯局》，國家檔案管理局藏，檔案號：B5018230601/0020/109.4/6015.2。

事告一段落，國民政府裁撤豫鄂皖三省剿匪總司令部。³¹⁴

豫鄂皖總司令部成立後，擬定「以政治與軍事並行策進，一面由各省極力革除政治上陽奉陰違、苟且偷安之積弊，變換社會膽怯畏匪之心裡，造成嚴正清明、知恥尚勇之風氣，做政治上標本兼治之計；一面用相當兵力，分中左右三路，依堵剿、進剿、清剿、追剿次序，按期奮進，自立於主動地位，不受匪之牽制，並以飛機遍散傳單，勸導被壓迫之民眾來歸。」³¹⁵以此豫鄂皖三省剿匪總部透過軍事、政治並行策進的戰略方針，對中共展開軍事圍剿。而在此戰略下，豫鄂皖三省剿匪總司令部組織大綱即規定，為「指導、督促豫鄂皖三省剿匪區域內黨務、政務之設施及改進」，在總司令部下設有黨政委員會以厲行黨政軍之一致合作。³¹⁶可見蔣中正其主張政治改革作為軍事戰略的一部份之發端，亦或可視之為日後南昌行營擬定「三分軍事，七分政治」的戰略方針預作基礎的準備。

二、贛粵閩邊區剿匪與南昌行營

對江西蘇區的軍事圍剿於民國 19 年 10 月下旬開始，蔣中正在吉安失守後，任命魯滌平為江西剿匪總司令、張輝瓚為前敵總指揮，部屬對江西中央蘇區的圍剿。但首次圍剿失利，江西省大部分縣區均淪為根據地，因此為穩定局勢，民國 20 年(1931)2 月蔣中正親自前往南昌主持圍剿，成立陸海空軍總司令南昌行營，並任命軍政部長何應欽為行營主任，試圖重整部屬對中共的軍事圍剿，然而第二次的圍剿同樣以失敗收場。³¹⁷民國 21 年因上海一二八事變使剿匪工作暫時中斷，5 月中日上海停戰協定後達成後，國民政府決定於南昌設立「贛粵閩邊區剿匪總司令部」，籌劃剿匪工作，並以何應欽為剿匪總司令，陳濟棠為副總司令。³¹⁸而民國 21 年冬隨著豫鄂皖圍剿的順利，蔣中正抽調部隊以部署對江西發動更大規模的進攻，並以精銳陳誠、羅卓英等部組成第四次圍剿，但直至民國 22 年 3 月仍舊無功。³¹⁹

第四次圍剿結束後，「嗣以民國 22 年 3 月熱河失陷，軍委會北平分會張學良引咎辭職，改派何應欽前往繼任，贛粵閩剿匪任務遂由軍委會蔣中正親往江西督飭進行。」³²⁰國民政府於民國 22 年 5 月 21 日復設南昌行營，但改為直屬軍事委員會，由軍事委員會委員長蔣中正親自坐鎮南昌主持，以作為第五次剿共的總指

³¹⁴ 〈剿匪區黨政組織法令案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-0114，入藏登錄號：001000000967A。

³¹⁵ 〈國民政府軍事委員會軍事報告〉，《國防部史政編譯局》，國家檔案管理局藏，檔案號：B5018230601/0020/109.4/6015.2。

³¹⁶ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊（合肥：安徽教育出版社，1994），頁 404。

³¹⁷ 姜克夫，《民國軍事史》，第 2 卷（重慶：重慶出版社，2007），頁 222-223、226。

³¹⁸ 〈國民政府軍事委員會軍事報告〉，《國防部史政編譯局》，國家檔案管理局藏，檔案號：B5018230601/0020/109.4/6015.2。

³¹⁹ 姜克夫，《民國軍事史》，第 2 卷，頁 236-237。

³²⁰ 〈國民政府軍事委員會軍事報告〉，《國防部史政編譯局》，國家檔案管理局藏，檔案號：B5018230601/0020/109.4/6015.2。

揮組織，統一指揮剿匪軍事行動。國民政府撤銷贛粵閩湘邊區剿匪總司令部，改設軍事委員會委員長南昌行營，由蔣中正親自策劃第五次剿共事宜，並一改以往以軍事行動為主的剿共方式，提出「三分軍事，七分政治」的戰略原則。此外，在軍事上採納德國軍事顧問團的建議，於戰術上採取「步步為營，層層築堡，聯以公路，穩紮穩打」的作戰方式，並且施行嚴密的封鎖政策與紅軍進行持久與消耗戰，形成陳誠所謂的封鎖圍進、配合迫近、逐步穩進、乘虛突進的戰術準則。³²¹南昌行營的正式成立以及啟用根據關防啟用的時間為民國 22 年（1933）6 月 24 日，並正式行文各所屬省分告知。³²²

貳、南昌行營的組織與架構

南昌行營一開始的組織在參謀長、秘書長和辦公廳主任之下設有七廳之多。不久蔣中正接受楊永泰的主張，把行營的組織簡化為兩個廳，就是以參謀長賀國光兼任廳長的軍事廳（第一廳）和以秘書長楊永泰兼任廳長的政治廳（第二廳），也因此當時也有人戲稱第一廳為「三分廳」，第二廳為「七分廳」，辦公室主任則由當時的江西省主席熊式輝兼任。³²³晏道剛為高級參謀、晏助甫為參謀處長，參謀盧集賢是晏道剛的人，後來又調入秋宗鼎為參謀。³²⁴軍事委員會委員長南昌行營以江西省主席熊式輝兼任行營主任，初設 3 部 4 廳 12 處，後整併為辦公、第一（兼參謀工作）、第二（兼秘書）等 3 廳，以及審核、運輸、航空、經理、軍醫、軍法等 6 處。

依據民國 22 年 6 月 24 日正式施行的《軍事委員會委員長南昌行營組織大綱》的規劃，南昌行營組織架構設置按照性質區分，分別為：（一）委員長辦公廳、辦公廳秘書長室，屬於秘書行政與委員長之侍從、高級參謀等性質，辦公廳分設人事、文書、機要與調查四課，旨皆在襄助委員長處理行營事務與助理辦公廳事務；（二）軍事性質：行營第一廳設有兩處，第一處掌理作戰情報、碉塞及編纂等事項，第二處則掌理後方勤務等事項；（三）政治性質：行營第二廳分設三組，分別為第一組掌理保衛、清鄉、感化、民眾之組織訓練，收復區之特種教育、政治訓練、宣傳軍法及其他關於民政教育等政務之指導事項；第二組掌理賑濟、收容、封鎖、屯墾土地、處理農村善後、殘廢軍人工廠、散兵游勇習藝所及其他關於財政建設等政務指導事項；第三組掌理本廳文書、會計、庶務及不屬於

³²¹ 吳淑鳳編，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》（台北：國史館，2005），頁 28；姜克夫，《民國軍事史》，第 2 卷，頁 241。

³²² 〈軍委會委員長南昌行營令知成立及啟用關防日期〉，《江西省政府公報》，第 54 期（1933），頁 73。

³²³ 王又庸原作、李若松提供，〈楊永泰與熊式輝——對唐德剛教授「政學系探源」大文的一件補充資料〉，《傳記文學》，第 64 卷第 2 期（1994.2），頁 57。

³²⁴ 汪日章原作、汪聞天整理，〈追隨蔣中正夫婦六年瑣憶（上）〉，《傳記文學》，第 53 卷第 2 期（1988.8），頁 84。

一、二兩組等事項。³²⁵

南昌行營成立之後，隨即依照「三分軍事，七分政治」的原則進行組織架構，並且著重在政治層面。事實上，蔣中正一再強調剿匪軍事必須配合黨政的改革，例如在民國 21 年國民黨中央執行委員會第二十三次會議的決議中指出：「清剿赤匪，必須黨政軍合力並進，始亦奏徹底澄清之效；而在新克復匪化甚深之縣，由須以軍事力量為中心，協助黨務政治之推進；事權統一，成效乃見。」³²⁶此外，蔣中正在《處理剿匪省份政治工作報告》中也指出：

中正督師贛疆，負責圍剿，深知剿匪作戰，與尋常對敵不同，因有三分軍事，七分政治之剿匪政策的決定。用是行營方面對於剿匪政治設施之新的設計，除引用豫鄂皖三省剿匪總司令部有效成規^外，舉凡剿匪區內各種政治制度之改革與推行，莫不竭其精力，博採周咨，並研求赤匪所以麻醉人民，欺騙人民之匪區政制，以為創制剿匪政治之客觀標準。³²⁷

根據上文的說明，除見到南昌行營對於地方政治採取了介入與干涉的態度外，另一方面顯示了蔣中正試圖透過新制度的實驗，改進承繼晚清以來的傳統地方政治無以發揮效用的弊端。所以在南昌行營中，蔣甚至要求研究中共的政治制度以作為創制「政治剿匪」的客觀標準，就是為了提出相應的地方政治改革措施。所以，南昌行營所謂改善行政制度、提高行政效率、訓練人才、整飭紀綱和整頓保甲、組織民眾等等政治剿匪措施，「都由當時南昌行營第二廳第一組組長王又庸和副組長李為倫督同僚屬擬具有關制度、法令、規章及其實施辦法草案，經楊永泰、熊式輝核定後交付施行。」³²⁸

軍事委員會委員長南昌行營法定「處理贛、粵、閩、湘、鄂五省剿匪軍事及監督指揮剿匪區內各省黨政事務」，³²⁹但實際上經蔣中正指定，「江西、福建、浙江、湖南、湖北、安徽、河南、江蘇、山東、陝西等十個省和上海、南京、漢口三個特別市，以及軍事委員會所屬的軍政部、參謀部（後改為軍令部）。這些單位每月均須將人事、經費，照規定表式詳細填報，送南昌行營審核。」³³⁰此外，在南昌行營所提的各項諸如法規制訂、地方政治改革方案或建設事項，有許多均牽涉到中央行政院職責或主辦的範圍，例如修築浙贛鐵路，「修築鐵路應由中央鐵道部主辦，但蔣中正卻把這類事情攬歸行營審核處辦理。」³³¹所以可以見到蔣

³²⁵ 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編》，第五輯第一編軍事（一）（南京：江蘇古籍出版社，1986），頁 26-27。

³²⁶ 〈剿匪區黨政組織法令案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-0114，入藏登錄號：001000000967A。

³²⁷ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營第二廳編，〈總說〉，《民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》（南昌：印記印刷所，1934），頁 1。

³²⁸ 王又庸原作、李若松提供，〈楊永泰與熊式輝——對唐德剛教授「政學系探源」大文的一件補充資料〉，《傳記文學》，第 64 卷第 2 期（1994.2），頁 61。

³²⁹ 蔡鴻源主編，《民國法規集成》，第 33 冊（合肥：黃山書社，1999），頁 398-399。

³³⁰ 謝藻生，〈我所知道的南昌行營〉，《世紀行》，第 1 月號（1995），頁 36。

³³¹ 謝藻生，〈我所知道的南昌行營〉，《世紀行》，第 1 月號（1995），頁 38。

中正以南昌行營的政軍權限以及剿匪軍事區域的特殊性，實踐其有關地方建設與政治革新的理念，使剿匪區域形成了軍事委員會與行政院之間類似軍政二元統治的現象，也就是南昌行營的法規制訂後直接逕自交辦地方施行，而中央政府往往只能採取事後追認的方式。所以這種類似軍事指揮區域侵犯行政與立法權的現象，也受到了批評，甚至直指南昌行營第二廳「儼然成為實際上的行政院。」³³²反映了南昌行營在行政上的侵奪。

南昌行營在中央層級的立法與政治權力上，除了侵奪了行政院的權限之外，在地方上亦往往架空了省政府的權力，省政府甚至成了行營與各行政督察區及各縣之間的公文承轉機構，例如根據南昌行營對江西省所發佈之訓令：

查該省行政督察專員制度，曾以治字第二一四七號訓令，飭即改善在案。茲查施行此項制度各省成效雖以漸著，然因經時尚淺，積習未泯，仍不免有時視若過去無足輕重之道尹；關有剿匪地方政治之措施，以及地方財政政治之整理，省政府暨所屬廳處與各縣間，逕行呈令，以致專員情形隔閡，上不能盡其督察之權責，殊失設官制之初旨。³³³

根據此令，地方行政督察專員與各縣之間有彼此監督與接受考核的關係，而同時省政府亦必須整合督察專員與各縣政治情形的匯報，但是由於督察專員與省府及督導各縣間的隔膜，導致行政督察專員的實際成效無法發揮，行營對於各地政治情形依舊難以掌握，故有此訓令以求地方省縣與行政專員間能夠齊一步調。此外，為發揮「七分政治」的效用，行營特別注重於有關地方社會各個層面的整頓與改善，例如根據行營政治工作報告的總說指出：

政制則有省府合署辦公辦法之釐訂，各省保安制度之改進，專員制度之推廣與改善；關於民政則倡導自衛，整理積穀；關於財政則確定預算，以求收支適合；關於教育則創辦特種教育，以應匪區民眾之需要；關於建設則督修公路，防止工潮，預防水旱災荒。……。今者贛閩匪亂，次第削平，善後清鄉，更賴政治，此專為剿匪而設計之政治方案與其規章實有其紀述保存之必要。³³⁴

因此南昌行營為了掌握對地方政治施政情形的了解，要求剿匪省份的廳長前往南昌行營彙報施政情形，例如「蔣委員長前曾電招豫、鄂、皖、贛、蘇等五省民財建

³³² 根據時人回憶指出：「蔣中正又聽從楊永泰的建議，把南京行政院的大部分職權劃歸到南昌行營行使，那時國民黨統治勢力僅能達到河南、湖北、湖南、江西、安徽、江蘇、浙江、福建、山東和陝西十個省政府的用人行政都直接聽命於南昌行營，一九三四年二、三月間還召集過一次時省高級行政人員會議，南昌行營第二廳儼然成為實際上的行政院。」參見：王又庸原作、李若松提供，〈楊永泰與熊式輝——對唐德剛教授「政學系探源」大文的一件補充資料〉，《傳記文學》，第64卷第2期（1994.2），頁57。

³³³ 〈行營規定省廳處與行政區及各縣關於處理行政事項應遵行之五點轉令遵照〉，《江西省政府公報》，第80期（1934），頁28-29。

³³⁴ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營第二廳編，〈總說〉，《民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁1-2。

教各廳長，於三月十五日以前偕同行政督察專員同時到南昌行營，以便諮詢各該省設施。」³³⁵所以從上述蔣中正的個人理念，以及南昌行營的組織架構、相關執掌與政策的設計、法規的制定，乃至對剿匪省份各縣的監督等情形，可知南昌行營對於地方事務的介入程度與範圍已經遠超單純軍事行動的範疇，接下來將進一步分析南昌行營在省縣地方政治事務的介入與干涉情形。

參、對省、縣地方事務的介入與干涉

南昌行營成立後，為軍事委員會於剿匪期間駐地方臨時最高軍事指揮機構，同時也成為剿匪區域各省縣的上級行政指導機關。這一模式的建立，實際上可以追溯至民國 21 年 5 月所成立的豫鄂皖剿匪總部，而南昌行營則又以「七分政治」的原則進一步擴張行政組織之規模與介入之程度。根據蔣中正所說，「我們要推進匪區的政治工作，黨政軍一定要整個相輔為用，通力合作，一切工作尤其要集中，所以現在我們黨政軍一定要有個統一的機關。一定要有了統一機關，然後工作可以集中，能以共同一致的關係集中工作，然後纔有力量，纔能格外增加工作效能，纔可以推進一切工作。」³³⁶實際上可以將南昌行營視為剿匪區域的最高行政機構。

一、省、縣行政的介入與干涉

根據國民政府所頒布的《軍事委員會委員長南昌行營組織大綱》其第一條即規定：「軍事委員會委員長為處理贛、粵、閩、湘、鄂五省剿匪軍事及監督指揮剿匪區內各省黨政事務之便利起見，特設南昌行營。」³³⁷可以見到南昌行營的職權範圍涵蓋剿匪區內各省的黨政事務，為南昌行營介入與干涉地方黨政事務賦予了法律基礎。民國 22 年 6 月 23 日南昌行營頒布《剿匪區內各路總司令部處理地方黨政事務暫行規程》，規程中明白指出南昌行營係依據中央政治會議頒布的各路總司令部組織大綱規定，為集中權力、增加剿匪效率，「各路總司令處理地方黨務、政務，其與行營及省政府暨省黨部間之關係，悉依本規程辦理。」所以，在規程第三條即明確規定各路總司令處理一般政務之準則及介入之範圍。³³⁸為了強化施政的規範，民國 22 年 10 月 27 日南昌行營進一步頒布《剿匪區臨時施政綱要》，在綱要中提出 13 條施政大綱，其主要內容概要為：一、整理保甲、切實辦理清鄉；二、整理地方自衛團隊；三、嚴密封鎖匪區；四、併村築寨，構築強固工事；五、盡力開闢公路；六、架設縣與區支電話網；七、整理地方財政，革除苛捐雜稅；八、酌量捐免田賦；九、速組各級農村復興委員會，解決土地、業佃問題及借貸糾紛；十、救濟農村金融；十一、酌辦各種合作社；十二、設法備

³³⁵ 「蘇各廳長準備赴贛」，《申報（上海）》，1934 年 2 月 28 日，版 9。

³³⁶ 蔣中正，〈推進剿匪區域政治工作的要點〉（1933.6.12），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 11，頁 234。

³³⁷ 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編》，第五輯第一編軍事（一），頁 26。

³³⁸ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊，頁 463-466。

倉積穀，調節糧食；十三、厲行釋字運動，增設民眾學校。³³⁹根據施政綱要的內容，可見南昌行營將地方施政作為其重要的方針，也透過施政綱要的規範，得以藉由監督指導之名進一步加強對縣政府的行政業務的控制與指揮。

南昌行營對於省縣政務的介入與干涉，往往透過人事派任與財政監督等方式加以介入與干涉。例如，在人事層面上，由於省政府主席熊式輝兼任南昌行營辦公廳主任，並負有指導監督行營第一廳與第二廳之責，在職權上又直接受蔣中正所指揮，因此在省政府職權與行營職權相互交叉與重疊的情形下，實際上南昌行營已儼然成為江西省政府的上級機構。此外，行營在地方人事權的涉入程度，還包含了剿匪省份行政督察專員的核定以及縣長兼職的任命上。³⁴⁰民國 22 年 6 月行營成立不久後，即頒布訓令要求「江西省政府轉飭臨川等十七縣縣長剿匪期中為本行營各該縣諜報主任」，賦予兼任該職各縣長「用種種手段，或特殊方法，搜集各種情況」之責任，並且按照情報之性質緩急，分別急報與每日或每旬彙報；³⁴¹除鄰近匪區縣份的縣長除兼任諜報主任外，南昌行營還將江西省各縣縣長「加委為本行營軍法官」，並制定《縣長兼行營軍法官暫行條例》以為規範。³⁴²除此之外，行營對於保甲制度的重視，也可以從保甲長的強制性差派中得見，「查保甲長一經公推充任，非有特殊理由，自不能任其諉避，應曉以大義，強制受委。委定後如避不任事，則視為怠於職務、貽誤要公，自可按照條例明文辦理，毋庸另行規定拒委處分。」³⁴³

在地方財政的介入上，南昌行營要求剿匪區各縣依照豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒行的整理地方章程之規定，設立受縣長監督指揮的財務委員會辦理財政。民國 22 年蔣中正更以「剿匪區各縣一切財政，應重新整理，特飭行營，擬定整理剿匪區縣財政辦法，及有關係財政各項規章，通令各省轉飭遵照云。」³⁴⁴要求各剿匪省縣整理財政辦法與規章，並且透過預算的審核監督剿匪省縣的財政收支狀況。根據楊永泰表示：「二十一年夏，委員長就任豫鄂皖三省剿匪總司令後，以該三省為剿匪區域，其地方財政狀況，與剿匪工作，關係至為密切，急要切實管理。其進行的步驟，先調查財政原有狀況，再籌擬節縮辦法，核定整理方案，然後確定新預算，力求收支適合，為強有力之實施。三省辦竣，更進而整理江蘇、浙江兩省之財政。至二十二年度，又進而整理江西省之財政，並調整其歲入歲出

³³⁹ 〈剿匪區臨時施政綱要〉（1922.10.27），《軍政旬刊》，第 1 卷第 2 期（1933），頁 173。

³⁴⁰ 根據時任南昌行營審核處秘書的謝藻生回憶，南昌行營與江西省以及其他剿匪省份的關係，他指出：「熊式輝的主要任務是：把行營的作戰計畫，拿到江西省政府，由省政府按作戰計畫製成『施政綱要』來進攻紅軍，……，辦公廳設文書、人事、調查、機要四課與總務處，……，（人事課）主管任免行營所轄各省市的文武官吏，組織龐大。」參見：謝藻生，〈我所知道的南昌行營〉，《世紀行》，第 1 月號（1995），頁 36。

³⁴¹ 〈訓令江西省政府轉飭臨川等十七縣縣長剿匪期中為本行營各該縣諜報主任〉（1933.6.4），《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 2-3。

³⁴² 〈訓令江西省政府頒發各縣長兼行營軍法官暫行條例仰即轉飭所屬一體知照嗣後各該縣長如有撤調情事並仰隨時具報〉（1933.7.8），《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 11-12。

³⁴³ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊，頁 526。

³⁴⁴ 「剿匪區各縣財政應重新整理」，《江西民國日報》，1933 年 8 月 7 日，版 7。

之預算。」³⁴⁵此外，「委員長又鑒於從前各省之稅捐收入，多由各主管機關指作專款，自收自用，不經省庫存放，遂至財政情形，日趨紊亂，若不亟予矯正，統一事權，決不足以推行完善之政治。因此通令各省當局，厲行統收統支辦法，各種事業費，非有絕對必要，切宜少定專款。」³⁴⁶行營對各省財政的介入並主導財政整理，其主要目的除了加強資源的集中分配與運用之外，更重要的目的還是為了透過財政整理以開源節流，其中樽節開銷更是最重要的目的。

省縣事務中，人事、財政等項均為地方行政事務的重要核心內容，同時也是較容易受到上級行政機關影響的項目，所以南昌行營透過人事、財政的掌握以控制地方事務，在其政治權威的塑造上具有顯著的功效。然而，南昌行營對於地方事務的介入，事實上還廣及地方上有關社會細節的事務，例如南昌行營曾經根據行營視察員李毅的報告，要求南昌市政府取締違害市容的乞丐與盲瞽：

南昌常有各省高級長官，與中外人士，往來期間，對於一切市政，自應力求刷新，至其他有失觀瞻之事，亦宜一併取締，近來市上各馬路，常發現奇怪之丐兒與盲瞽，亟宜設法取締收容。³⁴⁷

南昌行營以軍事之需要往往介入地方政治與市政管理的事務，從上述的例子可以說明不論是否對於軍事行動有所助益，行營在省縣行政事務的介入程度與範圍十分深廣。

二、設立特別區政治局

南昌行營成立後，曾有籐田、鳳崗、龍崗、新豐一帶因地處偏遠，交通不便，縣城相聚較遠，政治力量致有不及等因素，為了軍事的需要：

第五十師有于土地遼闊之縣，設分縣或佐治機關之提案，經決議原則可採納，……。可見剿匪區內，幅員遼闊縣份，應酌量分設縣治，在軍隊亦視為必要之圖。旋飭由第四廳召集本行營各廳及江西該省民政、財政、建設，各廳，派員共同討論，會訂辦法，呈經本委員長核定，將籐田等處附近地域，分為四特別區。³⁴⁸

特別區的設立源於南昌行營軍事上的需要，因此自民國 22 年起於江西共設立了籐田（永豐縣）、龍岡（永豐縣）、鳳岡（宜黃縣）、新豐（宜黃縣）、找橋（宜豐縣）、慈化（宜豐縣）、洋溪（安福縣）、大汾（遂川縣）等八個特別區政治局，

³⁴⁵ 國民政府軍事委員會編，〈楊秘書長之工作報告總評及意見陳述〉，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》（南昌：南昌行營，1935），頁 26-27。

³⁴⁶ 國民政府軍事委員會編，〈楊秘書長之工作報告總評及意見陳述〉，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁 34。

³⁴⁷ 〈訓令江西省政府據報南昌各馬路上之丐兒及盲瞽須設法收容仰即遵照〉（1934.1.5），《軍政旬刊》，第 2 卷第 9/10 期合刊（1934），頁 8。

³⁴⁸ 〈訓令中路指揮部江西省政府為籐田等處設置特別行政區一案令仰遵照辦理〉（1933.7.14），《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 13。

以強化地方控制。特別區政治局的成立，代表著南昌行營對縣政進一步的干涉與指揮。而設立特別區的主要理由主要由於該縣「地處偏隅，交通不便，縣城相距較遠，政治力量，恆有未及，民智閉塞，易受欺騙，近歲赤匪騷擾，毒氛流播，遂利用其地勢偏僻，民情散漫，以遂其盤踞裹脅之謀，尚存餘孽，僅憑軍事，實不足以永靖閭閻。」³⁴⁹而八個特別區政治局中，因新豐由於未收復以及龍岡距離藤田較近歸併藤田管轄，實際六個特別局直至民國 23 年間仍持續運作。

民國 22 年 8 月，江西省政府以「軍事委員會委員長南昌行營為適應剿匪需要、增進行政效率起見，特就省內江西省某縣之部分或相鄰數縣之各一部分，劃定區域，設置特別區。」其行政組織與權限的規定為「特別區設政治局於所隸屬之剿匪軍總司令暨省政府指揮、監督之下，處理全區一切行政事務。政治局對各級機關之關係，與縣政府同。」特別區政治局設局長一人，由所隸屬之剿匪軍總司令部遴選，咨請省政府任用。局內組織設有秘書一人、科長二人，以及若干科員、事務員與書記。³⁵⁰其相關執掌如下表：

表 2.4 特別區政治局各科執掌表

科別	秘書	第一科	第二科
執掌 事項	機要事項 總核文件 承辦職員進退 典守印信 局務會議 其他不屬各科事項	公安 編組保甲 編練保衛團及剿共義勇隊 建築碉堡及其他防衛工事 封鎖匪區 協助軍隊剿匪 衛生	招集流亡 安輯脅從及自新份子 農村經濟 處理土地財產及人事 糾紛 救濟 財政 交通 教育及禮俗 會計庶務
資料來源：中國第二歷史檔案館編，《國民黨正此政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 478； 〈關於地方行政制度事項〉，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份 工作報告》，頁 18-20。			

根據上表，可見特別區政治局實際上即為一個縣級行政區域，而政治局與局長即等同縣政府與縣長的地位。在當時所設立的特別區政治局的運作上，一方面反映了南昌行營直接介入了地方政治的運作；另一方面，也反映了地方政治的複雜生態，例如以遂川縣的大汾特別區為例，由於地方上的土客衝突十分激烈，遂有當地仕紳請求駐軍「於大汾地方增設一縣治」的提議。³⁵¹江西省設置特別區政治局

³⁴⁹ 〈關於地方行政制度事項〉，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份工作報告》，頁 18。

³⁵⁰ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 478。

³⁵¹ 〈十八軍師長李明電請遂川大汾添設縣治〉，《江西民國日報》，1932 年 6 月 10 日，版 4。

所產生的效益，使南昌行營也隨之於其他剿匪省份仿行，例如湖北大畈「不但為鄂南土匪軍事政治之重心，即鄂贛邊區之匪，凡屬策劃運輸聯絡，莫不以樞紐，故該處匪化之深，為鄂南冠爰仿照江西特別區政治局辦法，就該地樹立政治中心，設置大畈特別區政治局，以為收拾民眾，復興農村之張本，固不僅為便於控制記也。」遂於民國 23 年 4 月成立大畈特別區政治局，並制訂《湖北省大畈特別區政治局組織暫行規程》以為規範，內容與江西省規定大致相同。³⁵²

肆、南昌行營與中央的關係

南昌行營其最常被詬病的地方在於侵奪了行政院職權，但是南昌行營作為軍事委員會委員長駐南昌的臨時辦公處，仍應該將南昌行營在指揮上與行政院發生爭權之處放在軍事委員會與行政院間的爭議脈絡下來分析。訓政時期在「以黨領政」與「以黨」的黨治原則下，國民政府與國民黨之間的最高權力機構為國民黨的中央執行委員與監察委員所構成的中央政治會議，政治會議介於黨與中央政府之間，成為「全國實行訓政之最高指導機關」，其職權包括建國綱領、立法原則、施政方針、軍事大計、財政規劃及政務官任免，範圍十分廣泛。但是政治會議在「以黨領政」上還是有其限制，例如一方面由於國民黨的自我節制，司法、考試與監察三院大多只有「人事任免或法律制定的關係」；另一方面，黨政關係的重點多著重於行政、立法兩方面，而人事任免在實際運作上政治會議對於國民政府所提報人事案大多只能事後追認。³⁵³

但是民國 20 年發生九一八事變，反映了日本帝國主義日益急迫的侵略，國民黨於民國 21 年 3 月 5 日四屆二中全會中決議恢復設置軍事委員會，其主要的目的在於「悍禦外侮，整理軍事」且明定「抗日軍事終了，即撤銷之。」³⁵⁴並通過《國民政府軍事委員會暫行組織大綱》，根據大綱規定：

本會設置委員長一人，委員七人至九人，由中央政治會議選定，由國民政府特任之。此外，行政院院長、參謀總長、軍政部長、訓練總監、海軍部長、軍事參議院院長為本會當然委員；並由委員中互推三人至五人為常務委員，輔助委員長籌劃一切事宜。³⁵⁵

根據上述條文可知軍事委員會的成員相較於民國 17 年（1928）的軍事委員會，³⁵⁶增設了委員長一職，更賦予了軍事委員會更強有力的軍事實權。此外，規定行

³⁵² 〈關於地方行政制度事項〉，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份工作報告》，頁 19-20、25-27。

³⁵³ 劉維開，〈訓政前期的黨政關係〉，《國立政治大學歷史學報》，第 24 期（2005.11），頁 120。

³⁵⁴ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊，頁 396-397。

³⁵⁵ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊，頁 397。

³⁵⁶ 民國 17 年設置的軍事委員會其組織成員根據《國民政府軍事委員會組織大綱》（1928.2.6）的規定，「軍事委員會委員由中央執行委員會遴選負有軍事重責及富有軍事政治學識經驗若

政院院長為當然委員，甚至可被推為常務委員，使軍事委員會與行政院之間的聯繫更加緊密。由於「國防」的意義在戰時的範疇十分廣泛，「國防二字之意義，在戰時自極廣泛。故若干事項，在平時確屬於一般行政之範圍，在戰時勢必劃歸軍事委員會主管。」³⁵⁷舉凡軍事、經濟、內政與外交等事務皆涵蓋在其中，因此戰時指揮體系往往必須在現代國家體制中有一嚴密而完整的架構。對此，訓政時期由於以黨治為基礎，為了強化黨政之間的聯繫，遂有國防委員會的成立，而「國防委員會可說是軍事委員會和行政院的聯席會議，將軍事與行政作必要的聯結，並為黨政機關溝通的管道。……。國防委員是負實際政治責任的，政治委員則未必，因此決策重心有偏向國防委員會的趨勢。軍事委員會委員長蔣中正的影響力是不言而喻。」³⁵⁸而蔣中正強調剿匪要能夠成功，需「軍隊所到的地方，其政治、社會、教育、甚至產業，統統要軍事化。即統統要以軍隊的精神來辦理一切，要受軍事計劃的支配；隨時隨地一事一物；都可以直接間接，有形或無形助進軍事發展。這就是推進政治工作的一個中心目標。」³⁵⁹所以南昌行營成立後，推動許多地方行政改進措施，不僅介入地方行政事務，同時攸關制度性的修改或者是新制度的研訂等方面也侵奪到行政院，尤其是內政部的主管事務，例如前述有關行政督察專員制度的推動即為明顯的一個例子。

除此之外，在財政上，根據民國 23 年 4 月 6 日南昌行營訓令豫鄂皖贛等十省財政採行統收統支辦法，其令文曰：

查各省地方財政，關係各省行政教育建設之推行，至為重要，倘使財政收支，能納入常軌，則一切事業，自可循序設施，以期漸進。以往各省稅捐收入，多由各主管機關，指款專解、自行支配；遂至各自為政，財政乃日趨紊亂。一省之收入，既無統一之可言，則一切政治，匪僅無法推進，且將因之而廢弛，言念及此，深為隱憂！須知一省政治之能否推行盡善，即以其財政收支能否統一為準繩，……。深覺各省財政，均屬錯綜複雜，是非積極推促進統一，殊不足以圖推行完善之政治。……。自茲以後，各省地方財政，務宜設法整頓，厲行統收統支之辦法；而各種事業之經費，非有絕對必要，尤宜少定捐款，俾能斟酌權衡，得就事業之緩急，以為庶政之建設。³⁶⁰

從上述令文中可以見到蔣中正對於地方財政的介入，事實上也影響到地方與中央政府之關係。由於民國 17 年（1928）7 月全國財政會議通過將財政收入劃分為

干人，交由國民政府特任之；並指定常務委員十一人至十五人，以一人為主席。」《中華民國檔案資料匯編》，第五編軍事，頁 1。

³⁵⁷ 王世杰、錢端升著，《比較憲法》（北京：中國政法大學出版社，1998），頁 448。

³⁵⁸ 王正華，〈國防委員會的成立與運作〉，《國史館學術集刊》，第 8 期（2006.6），頁 105。

³⁵⁹ 蔣中正，〈推進剿匪區域政治工作的要點〉（1933.6.12），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 11，頁 234。

³⁶⁰ 「訓令豫鄂皖贛蘇浙湘陝甘閩省政府為令知財政應統收統支專款尤宜少定仰遵辦報查」（1934.4.6），《軍政旬刊》，第 18 期（1934），頁 12。

國家收入與地方收入，其中國家收入為鹽稅、關稅等十五項；地方收入為田賦、契稅、牙稅等十二項，並預定實行所得稅、遺產稅（國稅）與營業稅（地方稅）等新稅。³⁶¹由於田賦劃歸地方稅被認為具有與地方妥協的性質，田賦及田賦附加稅成為地方主要的財政來源，但相對的也導致了田賦附加等苛捐雜稅的問題更加嚴重。隨著剿匪的完成以及蔣中正權威的確立，加上為了抗戰所需，民國 30 年（1941）4 月 2 日國民黨五屆八中全會通過中央接管田賦決議：

查我國田賦向為國稅，自民國十七年頒行國地收支劃分標準，以田賦劃歸地方，各省遂視為收入之大宗，每有需用，大都增加田賦，以供支應。遂致賦則紛歧，附加雜出，輕重失其平衡，人民病其煩擾。……查戰時財政利在統籌，中央地方原為一體，分之則力小而策進為難，合之則力厚而成效易舉。故為調整國地收支並平衡土地負擔起見，亟應仍將各省田賦收歸中央整頓徵收，以適應抗戰需要。³⁶²

隨著抗戰軍事需要，田賦收入再次劃歸中央所有，其反映了自南昌行營推動編列預算、統收統支以及廢除苛捐雜稅的過程中，實際上卻也以改革之名逐漸侵奪了地方的財政自主權，強化中央政府透過財政監督的方式掌握地方財政收支，進而逐步達成中央集權的目標。

民國 23 年（1934）在閩變以後，福建省的省務行政基本上也接受行營的直接指揮，例如根據申報的報導：「民政廳長李祖虞……於上月初赴贛出席行政會議，……。關於今後本省民政計劃，聞將特別注重推行自治與匪區善後，……，現已製定各縣地方自治第一期應辦要政，計為調查戶口、編組閭鄰、選舉職員、及完成保甲四項，限於六個月內辦理竣事；第二期再舉辦衛生、教育、造林、修路各項要政，一俟提出省政府委員會通過後，即可分令各縣遵辦。匪區善後問題，民廳已催令各縣長迅即隨軍赴任，主持地方政務，並在閩北、閩西兩區，各設行政專員監督縣長辦理善後，其設置專員議案，亦將提出省委會議通過後即呈請南昌行營核定，大概下月即可施行，對於救濟匪區民衆，以復興農村為第一步，其辦法悉遵南昌行營所頒布者，係（一）清理土地、（二）貸放款項、（三）免除舊租。（四日）」³⁶³由此可見福建省的省縣施政計畫，需經由南昌行營的核定，同時在行政督察專員的人事任免上，也需經由行營的核定。

由南昌行營的模式，可觀知藉由剿匪過程中軍事力的介入，使蔣中正得以進一步干涉地方政治的運作，進一步強化其權威。而軍事力的介入作為第一步，其後則透過行政制度的改變、地方財政與預算的掌控等方式，一步步壓縮地方行政自主的範疇，透過剿匪軍事行動的統一指揮行動與地方政務配合之必要，而逐漸

³⁶¹ 〈國民政府通令照辦之劃分國家收入地方收入標準〉（1928.11.20），中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 207-208。

³⁶² 「五屆八中全會通過中央接管田賦決議」（1940.4.2），中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，頁 256-257。

³⁶³ 「閩省推行自治 民廳分令各縣限期辦理」，《申報（上海）》，1934 年 4 月 7 日，版 9。

達到權力集中的目的。蔣中正在以「三分軍事，七分政治」作為戰略指導原則下，對地方政治強調制度的改革與財政的整理，以改善民眾生活，並消除驅民為匪的誘因。對此，蔣中正提出的相關想法在行營內部逐漸形成政策與法規，並依據這些法規與指令介入剿匪省份的行政運作，其中主要的形式諸如省、縣政府的政制與組織改造方案以及地方民、財政的改進、地方建設與教育的發展等項目。此外，就比較陸海空軍總司令部行營與豫鄂皖三省總司令部來說，南昌行營被賦予了更強大的與更組織化的政治權力，同時藉由遂行剿匪政策的名義之下，介入地方黨政事務與人事任免、省縣財政等方面，例如日本學者樹中毅就曾評論指出南昌行營在對地方的介入上，「可以說在實質上已近似於無限制的權力行使。」³⁶⁴以南昌行營為經驗，遂逐漸形成以行營為中心的軍政指揮體制。類似的模式可以在處理四川的問題上展現，「中央藉剿共戰事的進展，開始插足四川」並「逐步打破劉湘獨占之局面。」³⁶⁵也就是說，隨著南昌行營取消後，民國 24 年旋即於四川成立軍事委員會委員長重慶行營，此舉可說具有「節制川、滇、黔、康四省政軍經之大權，其成立不僅象徵中央勢力更進一步侵入西南，也代表蔣以軍事權凌駕行政體系。」³⁶⁶反映了南昌行營在剿匪軍事與政治上的成功經驗，促使了蔣中正藉由行營體制的運作模式，透過以軍事為中心，輔以地方政治改革的手段，作為建構現代國家的基礎。



³⁶⁴ 樹中毅，〈強い権威主義支配と弱いレーニン主義党〉，《法學政治學論究：法律・政治・社會》，第 51 號（2001），頁 9。

³⁶⁵ 楊維真，〈1938 年四川省政府改組風潮始末〉，《國史館學術集刊》，第 4 期（2004.9），頁 103。

³⁶⁶ 楊維真，〈蔣中正的地緣關係〉，收入呂芳上等著，《蔣中正的親情、愛情與友情》（臺北：時報文化，2011），頁 216。

第三章 蔣中正的現代國家觀與地方政治改革理念

對蔣中正來說，江西等地受毛澤東共產革命號召與農村動員而出現日益穩固與擴大的根據地，說明了前述中國農村的困境是共產革命的主要動能。因此，蔣中正基於對農村社會困境的認識，展開其以政治改革為主的剿匪戰略，並結合了軍事行動的深入，透過軍事手段開展其各項地方政治改革政策，這些政策理念反映了其思考如何突破農村中種種社會條件限制的重要體現。本章節主要所擬欲討論的是蔣中正其以「管教養衛」為核心的地方政治改革思想之發軔，以及其如何進一步地具體實踐及其相關過程。尤其是民國 28 年（1939）國民政府頒佈「縣各級組織綱要」代表新縣制的正式實施，可以說是蔣中正對於基層政治改革的一項總結性政策。其具體的代表例如新縣制將保甲制度正式地融入法規，成為正式的地方行政體制，並普遍地施行於全國。新縣制的提出，不僅代表著蔣中正地方政治改革思想的落實；同時，也代表透過地方政治的革新，作為建構現代國家的基礎。

觀察蔣中正與毛澤東等人在實踐其政治理想的過程中，尤其當其更深入中國農村後，所遭遇與面臨的難題實與晚清民初時期諸如嚴復等人當時所面臨的難題是相類似的，例如嚴復強調的「鼓民力、開民智、新民德」以及民主政治的理想，即成為其所謂的變法「治本四策」。³⁶⁷可知在面對現代性的危機下，蔣中正面對了自晚清延續而來的社會困境，因而有學者曾指出蔣中正相關的政治革新理念具有濃厚的傳統儒、法家色彩，以及道德工具性的傾向。³⁶⁸蔣中正對於維護傳統社會秩序的強調，迥異於毛澤東其打破既有秩序以重新建構一個無產階級社會的理論與作法。³⁶⁹對於蔣中正來說，廣大的鄉村地區群眾在民德、民智與民力尚未具

³⁶⁷ 晚清民初諸如嚴復一代人一般，在面對現代性與傳統的衝突下，即使嚴復早期有主張全盤西化的構想，然最終仍須與中國傳統妥協，退一步地認可專制權威在民智未開的中國，仍然具有其合法性與正當性。換句話說，在民德、民智、民力未能達到實行西方民主與法治的前提下，期待「聖人」的政治傳統模式依然必須有被維持的必要。例如嚴復曾批評韓愈對於傳統君主專制的支持，並堅決反對君主專制的政體。但在面臨是否需要放棄君主制度的問題上，他卻說道：「然則及今而棄吾君臣，可乎？曰：是大不可。何則？其時未至，其俗未成，其民不足以自治也。」參見：嚴復，〈辟韓〉，王栻主編，《嚴復集》（北京：中華書局，1986），卷 1，頁 34-35；周振甫，《嚴復思想述評》（昆明：中華書局，1940），頁 92-112。

³⁶⁸ 德里克（Dirlik Arif）認為蔣中正所追求政治制度的「復古」只是手段，「復興」才是目的。如果說它要恢復的是儒家傳統，無寧說它更接近失落的法家精神。Dirlik Arif, "The Ideological Foundations of the New Life Movement: A Study in Counterrevolution," *Journal of Asian Studies*, 34:4(August 1975), pp. 968-969.；或者如施純純所指陳的，蔣中正深受戴季陶的社會革命觀所影響，而戴季陶社會革命的特殊性之一：「是試圖轉化中國古代倫理精神作為新社會的倫理基礎，提出一比當前工業社會更具有適切社會生活的社會制度設計，以回應資本主義。資本主義工業社會即使擁有強大的生產力，但其經濟壓迫和倫理敗壞的缺陷，顯示它並不是中國社會改造的理想範本。」也就是說，中國傳統政治社會型態以及儒家所能提供的工具性思想，反映在蔣中正具體的施政措施與法制的擬定上，而當中最具體的即是地方政治制度改革與新生活運動的推展。施純純，〈戴季陶的社會革命觀〉，《政治大學歷史學報》，第 39 期（2013.5），頁 149。

³⁶⁹ 面對現代性所帶來的影響，掌握權力的政治領袖在抉擇從事的道路，往往有其思想脈絡，而

足的條件下，民眾尚無以自治之能力。因此在面對內憂外患的當時，為了有效完成民眾的組織與動員，依然需要依靠一強有力的政治權威，只有在能夠有效完成國家政治統一、建立強力的中央權威與抵禦外部侵略的能力後，才能夠再尋求進一步的政治改革與擴大民眾的政治參與。而在此同時，如何達到所謂民德、民智與民力俱足，以達到孫中山在《建國大綱》中所強調的「自治」目標呢？蔣中正認為必須一方面先透過地方政治體制的改革，以改變傳統地方政治結構；另一方面，藉由完善而有效率的地方行政，進一步實行民眾的普遍教育，才能使實施地方自治的條件逐漸成熟。³⁷⁰

關於國民政府時期基層政治體制之研究，1930年代曾出現了一批研究者針對縣政改革或縣政建設等問題進行綜合性的研究，並留下相當豐富的資料，例如在這些研究中保留了當時推動縣政改革的相關討論與法規集成等。³⁷¹而在1970到1980年代有關現代化的區域研究中，對地方行政體制的變革等討論較多關注區域行政體制的變遷以及地方自治等問題。³⁷²晚近以來雖然關注的焦點除了地方

這樣的抉擇有其深刻的複雜性，並不是單一的主義或理論就可以用來作為社會改造的指導。王遠義曾就中國的現代性發展脈絡進行觀察指出：「社會行動者對俯瞰歷史結構（或稱內發式的近代）時，不僅對『同一』個歷史結構會有不同的認知理解，即令有了相似或相同的理解時，依然得運用和經由想像、發明、選擇種種努力，給予社會重組（reorganization）的行動以新的形式和說理。……就此而觀，宣稱進行革命、改革以建造所謂現代社會容易，問題是在於究竟採用何種現代性的模式（model）？以何種社會重組的方法來達成該目的？一旦國際、國內歷史結構給予社會行動者以機會和空間時，他們勢必得對既有既知的現代性，作出抉擇與修正。……中國現代社會變動的進程，無論從西方現代化理論、結構功能主義、或歷史唯物理論來解釋，率皆無法解釋它、預測它、指導它。」王遠義，〈對中國現代性的一種觀察〉，《臺大歷史學報》，第28期（2001.12），頁262-263。

³⁷⁰ 晚清民初地方自治的概念的提出始自清末立憲運動，清廷欲仿效日本實施憲政，地方自治成為立憲的基礎。然而清廷在光緒宣統年間頒布了許多有關地方自治的施行章程，預定逐年推行鄉鎮自治，但實際上就清廷所倡導的地方自治而言，其動機與目的還是著眼於穩固自身統治的需要，與孫中山理想中的直接民權有極大的差距。晚清地方自治正如費正清（John Fairbank）所批評：「清末的地方自治是保守的清政府與同樣保守的地方紳士為互利而互相合作，以期在一個正在變化的世界中保持他們的政治權力的企圖。」費正清、費維愷主編，《劍橋中國晚清史》，下卷（北京：中國社會科學出版社，1994），頁463。

³⁷¹ 地方行政相關討論與研究中，較知名且為系統性的專門著作有：程懋型編，《剿匪地方行政制度》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第77冊（鄭州：大象出版社，2009）；羅志淵，《中國縣政制度》（上海：群眾雜誌公司，1937）；孔充，《縣政建設》（北平：中華書局，1937）；程方，《中國縣政概論》（上海：商務印書館，1939）；史文忠，《中國縣政》（南京：縣市行政講習所，1937）。綜觀這些著作，多以國民政府的各種有關縣制改的方案為中心，並羅列當時的各項法規內容，試圖透過這些法規內涵的分析探討來說明或提出改善的辦法，既有其理論上的討論也有實際的方案被提出以供社會或政府所參考。

³⁷² 在1970到1980年代有關中國現代化的區域研究中，有關地方行政制度改革或地方自治等問題亦多有討論，相關研究可參見朱宏源，〈1930年代廣西的動員與重建〉，《近史所集刊》，第17期下（1988.12），頁307-353；沈松橋，〈從自治到保甲：近代河南地方基層政治的演變，1908-1935〉，《近史所集刊》，第18期（1989.6），頁189-219；呂芳上，〈對訓政時期江西縣長的一些觀察，1926-1940〉，《中華民國建國八十年學術討論集》（臺北：國史館，1991），第一冊，頁306-354；沈松橋，〈地方精英與國家權力—民國時期的宛西自治，1930-1943〉，《近史所集刊》，第21期（1992.6），頁371-435；張玉法，〈民國初年山東省行政制度的變革，1912-1937〉，《近史所集刊》，第21期（1992.6），頁521-552；沈懷玉，〈行政督查專員制度之創設、演變與功能〉，第22期上（1993.6），頁421-461。

行政體制的變革本身以外，也較多關注於當時的農村統治問題以及政治變革與社會控制、動員之間的關聯性。³⁷³然而，不論是早期的縣政建設研究、現代化理論影響的區域研究或晚近以來行政體制改革的討論等，較缺乏討論蔣中正正在相關地方政治改革中所扮演的角色以及其政治理念等思想因素的影響。³⁷⁴因此若能釐清與理解蔣中正對於地方政治的改革思想與實際作法的部分，將更能進一步地理解國民政府在此時期所推動的地方政治改革方案。也有助於理解蔣中正其政治理念的一部分，對於建構中國為現代國家的模式，能提供更進一步的理解。

第一節 蔣中正的現代國家觀念

現代國家的概念是十六到十八世紀在西歐所形成的產物，³⁷⁵同時伴隨著資本主義與帝國主義的擴張，現代國家作為一個新的概念傳入中國。而所謂現代國家的概念，普遍地認為具有民族國家的形式外，也就是說，現代意義下的國家是發端於西伐利亞條約（Peace of Westphalia）體系以來所確立下來的民族國家性質。在此意義下，國家與國家之間具有領土及主權的統一、彼此主權不可侵犯與至高無上的觀念。此外，現代國家還包含了政治參與的擴大、政府基礎性權力的擴張等特徵，也就是作為政治權力集中在國家的特徵也不斷具體化，諸如權力運作上的政權合法性、中央集權化、權力的強制性、官僚的科層體制等等，皆被不同的理論概括為國家的基本特徵。

壹、蔣中正對現代國家的理解

蔣中正在 1930 年代面對自晚清民初以來政治始終無法統一、社會與經濟危機不斷深化，以及西方帝國主義的壓迫始終無法擺脫的情形下，他將帶領中國建構一個現代化國家作為他的一種使命。而現代國家的概念對他來說主要呈現了兩個具體的特徵：一是民族國家的特徵，對於國家主權的觀念有清楚的界定，同時

³⁷³ 有關 1930 年代國民政府所推行的地方政治改革，相關的論著可以參見：笹川裕史，〈「七・七」前夜国民政府の江西省農村統治—保甲制度と「地方自治」推進工作〉，《史学研究》，第 187・188 合併號（1987.9），頁 72-93；笹川裕史，〈1930 年代国民政府の江西省統治と土地稅制改革〉，《歴史学研究》，第 631 號（1992.4），頁 16-32；天野祐子，〈日中戰爭期における国民政府の新県制——四川省事例から〉，平野健一郎編，《日中戦争期の中国における社会・文化変容》（東京：東洋文庫，2007），頁 87-132；翁有為，《行政督察專員區公署制研究》（北京：社會科學文獻出版社，2012）。

³⁷⁴ 日本學者味岡 徹曾指出 1930 年代國民政府的政治改革著重於政治制度與吏治整飭兩方面，蔣中正的行政改革論有兩個重要特徵，一為以中央集權的方法追求行政效率的提升，二為重視官吏素質的提昇。味岡 徹，《中国国民党訓政下の政治改革》，頁 87。

³⁷⁵ 有關「歐洲民族國家的形成」以及「現代國家」等議題是至今仍持續被討論的重要學術議題，並累積了豐富的研究成果，其中最具代表性的人物包括了 Charles Tilly、Michael Mann、Perry Anderson、Anthony Giddens、Theda Skocpol 等人。而儘管對於歐洲現代國家起源與發展的時間有所爭議，但是普遍地認同至 18 世紀後，西歐國家已經發展並形成了自身獨特的政治模式，而進一步成為現代普遍實行的國家結構。參見 Strayer, Joseph R. *On the medieval origins of the modern state*. (Princeton University Press, 1970), p. 110.; Charles Tilly, "Reflections on the History of European State-Making" in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975), pp. 26-27.

「主權」作為現代國家的主要象徵，對內對外均具有至高無上的權威性。³⁷⁶其次，是現代國家代表著政府權力（強制力）的集中與擴大。對於國家的強制力，韋伯曾清楚地說明：「國家是在一定區域的人類的共同體，這個共同體在本區域之內——這個區域屬於特徵之一——要求自己壟斷合法的有形的暴力。」³⁷⁷換句話說，國家是一種持續運轉的強制性政治組織，其行政機構成功地壟斷了合法使用暴力的權力，並以此維持秩序。此外，就國家的角色來說：「今天，在所有的社會共同體中，只有國家具有支配生、死、自由的『正當』權力，並由其附屬機關執行：戰時對外敵，平時及戰時則對內部的抵抗。國家在平時是國民之最大的企業主、最有權勢的貢主，在戰時更擁有無限制的權力，可以動用任何可用的物資。……。國家——尤其對於在『政治』這個領域中所出現的種種評價而言——必定也是最終的『價值』，所有社會性行動（的價值）最終都必須以『是否有利於國家生存』為衡量標準。」³⁷⁸就如同拉斯基（H. J. Laski）曾描繪國家強制力的展現：「要知國家的強制權力既是最高無上的，所以理論上在牠統治範圍內的任何行動，牠都能規定其性質的。無論何人稍一考慮現代國家職務範圍之廣，終不會低估了國家主權之實際情形。……。僅將國家之顯著的職務迅速檢閱一遍，就可以看到國家貫徹個人生活如何之深。現代的公民在一舉一動間，都要陷在國家設施之中。」³⁷⁹總的來說，現代國家無疑是社會團結力最堅固的一個集體與機制，擁有最集中的威權與最壟斷的權力。

然而，西方現代國家的許多特徵，在中國的傳統政治觀念中缺乏相對應的元素，尤其是國家主權與民族國家等觀念。傳統帝制家天下的「家國同構」是中國主要的國家形式，對於國家主權並沒有清楚的界限，對外表現的是以一種「天下」的文化概念所呈現，也就是一種「有邊陲而無國界」的傳統國家概念。³⁸⁰隨著西

³⁷⁶ 1930 年代拉斯基的學說在中國產生一定的影響，雖然其主要的討論以自由主義為主，但是涉及國家問題，根據拉斯基（H. J. Laski）對國家的定義，他曾說道：「國家也者，我意指這一種社會，牠具有一種強制的權威，在法律上高出為該社會一部份的任何人或集團，所以是整個化了。若將民族社會檢閱一過，總可以顯出牠在疆界內不僅有若干個人，而且有若干人群、組織，共同結合以促進種種為他們所關心的目的，宗教的、經濟的、文化的、政治的等等。這樣一個社會，假使其中各個人與各團體必須遵照的生活方式，係由一個統轄他們全體的強制權威所規定，這就是一個國家了。……。這個權威叫做主權，國家因據有主權，所以與其他一切人類組織不同。」拉斯基（H. J. Laski）著，王造時譯，《國家的理論與實際》（長沙：商務印書館，1937），頁 7-8。

³⁷⁷ 馬克斯·韋伯（Max Weber）著，林榮遠譯，《經濟與社會（下）》（北京：商務印書館，1997），頁 731。

³⁷⁸ 張旺山，〈韋伯的「國家」概念〉，收入蔡英文、張福建主編，《現代性的政治反思》（臺北：中研院人社中心，2007），頁 191。

³⁷⁹ 拉斯基，《國家的理論與實際》，頁 9。

³⁸⁰ 中國政治傳統有關國家的概念之中，除了缺乏現代民族國家與疆界的概念外，也有研究者更指出了中國國家與社會出現了一種強社會與弱國家的特點，也就是他指出：「中國國家無論在擴張其權力方面是多麼成功，都無法徹底壓制地方文化，地方才是中國社會的真正力量所在。」這反映在中國正式的政治權力控制僅即於縣，縣級政府以下是廣大個官紳共治的國家社會型態。參見安東尼·紀登斯（Anthony Giddens），《民族—國家與暴力》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2003），頁 4；卜正民（Brook, Timothy）、傅堯樂（Frolic, B. Michael）等著，《國家與社會》（北京：中央編譯出版社，2014），頁 10。

方觀念影響中國以來，在西方帝國主義的壓迫下中國傳統國家觀念受到了嚴重的挑戰而發生了劇烈的質變，也反映了西方現代性對中國政治傳統的影響。³⁸¹辛亥革命以後所帶來的政治變革，一是內在傳統政治結構中「家國同構」的皇帝專制政體被打破；其次是對外關係的轉變，由文化意義的「天下觀」轉變為國際法定義的「民族國家」與國際秩序。但是這樣的政治變革，卻未能及時建立統一的、穩定的現代政治體制，各種社會危機反映的正是這種政治無力解決社會問題的象徵，就如同梁漱溟所說的「中國政治無辦法」，也就是國家權力不能建立、政治制度無法統一。³⁸²也正因為民國建立以後，卻無法為中國帶來新的政治秩序，社會動盪不安的持續，促使知識份子與社會行動者不斷地試圖找尋一條適合中國的新出路。³⁸³例如胡適雖然對蔣中正的許多政治作為以及思想上，例如專斷獨裁的部分有難以苟同甚或反對的地方，但是對於國家是否應該統一的問題，其看法可以說是相一致的。胡適並且肯定國家作為一種工具和手段，且國家哪是社會上最高用力的機關。此外，胡適更認為中國要形成一個統一的現代國家，必須在英美民主政治與義俄獨裁政治擇一模式師法，所以中國傳統「無治主義的民族性」和二千年平民化的「社會結構」，是一個選擇時的決定因素，決定了民主政治的方式是國家統一的最有效方法。³⁸⁴雖然蔣中正對於民主政治的看法不完全與胡適相映和，但是追求國家統一的目標與反對共產主義與階級革命的立場是相一致的。

所以不論是蔣中正還是毛澤東，便是在這層政治與社會背景中，欲藉由其政治與軍事上所掌握的力量，建構一種中國邁向現代國家的模式。因此，他們所共同面對的問題，便是要如何讓中國的政治上軌道，且符合現代國家定義下的政治常軌。對蔣中正來說，他清楚地認識到首先必需要建立穩固的中央政府與國防基

³⁸¹ 王遠義曾指出西方現代性進入中國以後，對中國傳統社會的各個層面產生的各種融合與影響，他指出：「鴉片戰爭以來，西方的勢力，主要以歐洲中心主義或帝國主義的力量，逐漸侵入中國的社會，同時，中國人也逐漸地去面對著、學習著、理解著和反思著西方現代性。」王遠義，〈對中國現代性的一種觀察〉，《臺大歷史學報》，第 28 期（2001），頁 260。

³⁸² 中國文化書院學術委員會編，《梁漱溟全集》（濟南：山東人民出版社，1989），頁 213。

³⁸³ 對於中國社會所面臨的危機，根據梳理 1930 年代許多知識份子的討論，他們認為主要的問題在於政治問題，也就是缺乏一個統一而有效能的政府。例如在與孟森討論有關何為中國現代化當務之急的問題時指出：「歐洲人的國家，根本沒有這個建立國家的大問題，……，因此他們能有餘力來討論他們的社會問題，生產問題，分配問題等等。然而在我們這國內，國家還不成個國家，政府還不成個政府，……。這時候我們那裡配談什麼生產分配制度的根本改造！……。今日當前的大問題依舊是建立國家的問題：國家有了生存的能力，政府有了捍衛國家的能力，其他的社會經濟問題也許有漸漸救濟解決的辦法。」胡適，〈建國問題引論〉，《獨立評論》，第 77 期（1933），頁 6；又或者如蔣廷黻在閩變後對中國前途所發表的看法說到：「中國現在似乎到了一種田地，不革命沒有出路，革命也是沒有出路。……。中國近二十年來沒有一個差強人意的政府，也沒有一個罪惡滿貫盈的政府。極好極壞的政府都只在地方實現過，沒有在中央實現過。……。在這個環境裡，無論是誰都作不出大好來。中國基本的形勢是：政權不統一，政府不得好。」又說：「各國的政治史都分為兩個階段，第一是建國，第二步才是用國來謀幸福。我們第一步工作都還沒有作，談不到第二步。」蔣廷黻，〈革命與專制〉，《獨立評論》，第 80 期（1933），頁 2、5。

³⁸⁴ 王遠義，〈惑在哪裡——新解胡適與李大釗「問題與主義」的論辯及其歷史意義〉，《臺大歷史學報》，第 50 期（2012.12），頁 187-190、197。

礎，他說：

我們要實行三民主義，把中國做成一個現代式的國家，就非首先造成一個健全穩固的中央政府不可。要造成一個健全穩固的中央政府，就得把構成現代國家要件的軍權，首先集中起來，統一起來，纔有辦法。³⁸⁵

政治統一的前提是軍事權力的統一。換句話說，政治的統一有賴於軍事權力的穩固。同時，政治與軍事的統一更是國家擴張基礎性權力的重要條件。所以他更進一步又指出現代國家必須要有堅實的國防基礎，而國防的基礎是什麼呢？他如此低說道：

今日之國防應以教育與經濟為基礎，而教育之基礎則在小學，小學尤以組織童子軍為中心，故應速辦同以軍教導隊而施行以愛國、服從、嚴守紀律、尊重秩序為方針之教育也。至經濟之基礎，則在職業團體凡農工商實業個團體，應從速研究而組織之，切實獎勵而培植之，以期其生產之增加也。尤有一端，幣制不統一，對於國防最危險。余籌思既熟，必使從速實施而已。³⁸⁶

因此在蔣中正在北伐與中原大戰後，主要的軍閥勢力不是遭到徹底的剷除就是被收編，也使國民政府方能逐漸有了較為穩固的統治基礎。所以惟有穩固的中央政府與統一的政軍權力，方能將一個國家權力深入基層以至於個人以擴張國家的基礎性權力，也惟有如此方能有效地建構具有國家與民族認同的現代社會。

但是，除了建立統一政治與軍事權力的政府外，蔣中正對於現代國家特質還有其進一步的理解與闡釋，他在民國 24 年（1935）對峨眉軍官團所講演的「現代國家的生命力」一文中，他將所理解的現代國家作更進一步的闡釋說明。他指出現代國家除了一般定義中具備人民、土地與主權三要素外，最重要的國家更是一個「最發達到極度的有機體」，這樣的有機體具有不斷新陳代謝與發榮滋長的特質，並能自主完成理想生命。而構成此國家不斷成長的原動力，也就是國家的生命力，來自於現代的教育、經濟與武力，且這三種力量缺一不可。³⁸⁷此外，維持國家生命力的方式，首先在武力上，除了現代化的軍隊與武器外，最重要的是要能使全國民眾都成為軍國民。其次，經濟上就是要增加生產、減少消費、合理分配、便利貿易與發展交通。教育上，要藉由德智體群四育並重的方式，同時實施軍國民教育，培養具有「武德」與「武藝」的現代國民。³⁸⁸所以，就蔣中正來

³⁸⁵ 「1929 年 1 月 5 日」條，秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》（臺北：財團法人中正文教基金會，2005），卷 2，頁 1-2。

³⁸⁶ 「考慮今日之國防應以教育與經濟為基礎」（1932.6.17），吳淑鳳主編，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 15 冊，頁 122。

³⁸⁷ 蔣中正，〈現代國家的生命力〉（1935.9.8），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 406-407。

³⁸⁸ 蔣中正，〈現代國家的生命力〉（1935.9.8），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 408-414。

說，一個民族的盛衰將與國家興亡相聯繫，惟有國家能夠不斷發展成長，民族才能維繫生存下去。那麼，要如何使國家能夠在現代競爭的國際環境底下持續生存與成長？蔣中正進一步指出了他理想中的答案，那就是現代國家必須具備「全國總動員」的能力。³⁸⁹為何總動員的能力是現代國家的必備條件？因為現代戰爭的形態已經改變了，已經成為國與國之間的決鬥，蔣中正如此說道：

須知今世之戰爭，乃舉全國經濟、教育、交通、外交、內政全部政治之戰爭，所謂全國總動員是也。軍事之戰鬥不過其中一小部分而也，故今日欲言抵抗到底，則非舉全國國民之心力彙集於一點，並統一全國之內政、財政、兵力聽命於中央，不能有效。欲集全國之心力，首應集中全國之人才，以政治公之於民，使全國國民共同負責，以赴國難。³⁹⁰

也就是說現代戰爭所競爭的是總體的國力，從有形的經濟物質條件以至無形的國民教育與精神文化條件皆為總合國力的一部。那麼再更簡單地說，就是「全國的人民與各部門各種類事業乃至一草一木，已經依據科學的方法，有了精確的調查統計與組織配備，一到戰時，可以根據預定的計劃，將全國的人、財、物力總動員，來決定我們國家的命運罷了！」³⁹¹那麼再進一步說，全國總動員如何達成呢？其前提就是必須要有「組織」以及能做到「統制」這件事。有組織方能發揮國民分工合作的效能，也才能進一步達成「統制」的目的。根據蔣中正的解釋，統制的意義並不是壓迫強制，而是要在平時集全全國各種各業各機關各團體而根據科學的原則使之密切連繫，分工合作，便成為一個偉大的有機體。而且系統分明，層層節制。國家一切如能統制，無論軍事、政治、經濟、文化、社會上任何紛繁複雜艱難偉大的事情，都可以提綱挈領用組織方法來推進，便可以達成「全國總動員」的目的。³⁹²

對蔣中正來說，一個現代國家最具體的展現，就是面對與他國戰爭時的總動員能力，所以在《國父遺教概要》中他藉由闡釋、說明政治的意義時說道：「現在我們一切工作的總目標就是『全國總動員』。……。所以『政治』的意義：就

³⁸⁹ 對於蔣中正有關全國總動員概念的認識與提出，有研究者指出其源自於 1933 年初日本軍隊在熱河與山海關的入侵，隨著赤峰、承德相繼的淪陷，蔣中正對於國家總動員的必要性有了進一步的認知。所以在 1933 年 3 月 20 日在蔣中正日記裡首次出現了有關「國家總動員」的字詞，而 1935 年隨著剿匪行動告一段落後，蔣中正逐漸透過日本相關國家總動員研究的書籍，對國家總動員有了更進一步的認識與理解。至 1936 年開始對翁文灝等人作出相關指示，要求參考日本內閣資源局及蘇聯第一次、第二次五年計畫以擬定經濟總動員計畫，並於此基礎上在 1936 年年底首次由程潛於中央政治委員會提出「國家總動員綱要」。段瑞聰，〈第 11 章 蔣介石と総動員体制の構築〉，久保亨、波多野澄雄、西村成雄編，《戰時期中国の經濟發展と社会変容》（東京：慶應義塾大学出版会株式会社，2014），頁 253-257。

³⁹⁰ 「公今日論對倭及國事甚詳」（1933.3.20），高明芳編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 19 冊，頁 194-196。

³⁹¹ 蔣中正，〈現代國家的生命力〉（1935.9.8），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 416-417。

³⁹² 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 423-424。

是要達到全國總動員之科學的方法，來管理眾人的事，而為整個國家和全體民眾謀最大的福利。」³⁹³因為他認為現代戰爭的形式，是各個國家一切人力、財力與物力的總決戰，惟有能夠全國總動員，才能生存在世界上，也唯有這樣的生存能力，才能稱為一個有組織的現代國家。民國 23 年（1934）2 月 19 日蔣中正在江西省南昌發起新生活運動，接著又於民國 24 年（1935）4 月 1 日在貴州省貴陽發起國民經濟建設運動。這兩大運動的發起或許可以理解為蔣中正對於國家動員的嘗試，也就是「如果說新生活運動是對一般民眾進行的意識動員的話，那麼國民經濟建設運動則可以說是一種對全國各行各業之總動員。」³⁹⁴

現代國家的形式與傳統國家的形式有極大的差異，儘管現代國家抑或傳統國家其政治上的實質，皆在於展現國家能力以控制社會資源，包括物質資源與人力資源，並且維持社會秩序，中國傳統帝制國家體制中即具有高度中央集權的特點。但即使傳統中國的帝國體制具備高度中央集權的特質，在國家能力上卻也僅能使國家的正式權力到達縣級政府，在縣以下實際上是廣大的士紳與官府共治的社會，形成一個缺乏國家直接統治的地方士紳社會。³⁹⁵那麼，中國如何從傳統的國家轉化走向現代國家，如何使國家具備全總動員的能力？如何使人民能有國家認同與意識到民族的觀念，進而能有愛國心的產生？如何使國家的控制能力向縣以下延伸，取代傳統士紳對基層社會的控制？也就是如同韋伯（Max Weber）所指出的基礎性權力（infrastructural power）擴展的概念。³⁹⁶對此，蔣中正一方面認為必須透過改革地方政治體制；另一方面則是從教育著手，強調教育是經濟與武力相聯繫的總樞紐，並且須是一種軍國民式的教育。³⁹⁷然而，實施軍國民的教育要從何處著手呢？對此，蔣中正並不認為僅僅依靠一般的學校教育能夠達成，而是必須讓整個社會或國家成為一所大學校，這一所大學校自然的基本組成就是每一個人民，那麼唯有每一個人都具備相同的信念才有進一步動員團結的可能。所以要

³⁹³ 蔣中正，〈第二講 政治建設之要義〉（1935.9.15），《國父遺教概要》，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 3，頁 12-13。

³⁹⁴ 段瑞聰，〈第 11 章 蔣介石と總動員体制の構築〉，頁 255。

³⁹⁵ Charles Tilly 曾提出「直接統治」的概念來說明歐洲現代國家的形成及其特質，他指出國家的非軍事活動的擴張說明了現代國家的明顯特點之一。例如國家對於反叛能夠從反應的鎮壓轉化為預防的鎮壓，對潛在的顛覆或叛亂份子能夠有效而持續的監控，國家警察深入到地方社區，任何個人或組織可能影響公共秩序者皆受到定期調查與監視。此外，國家建立起規範性的國家教育體制、社會福利體制、全面性的通訊網絡以及為了國內企業的利益徵收關稅等等，國家的領域擴展到遠遠超出其軍事的核心，其公民開始對國家提出範圍廣泛的保護、判決、生產和分配的要求。隨著直接統治和國家政治的成長，彼此相互的增強，生活在同一國家內則同質化（homogenized），在不同國家之間則異質化（heterogenized）。所以，在國家的象徵確定化、語言標準化等等，如此則使得不同國家之間開始出現了更大的差異。Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992*, Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1990, pp. 103-116.

³⁹⁶ 基礎性權力是一個中央集權國家的制度能力，它或是專制的，或是非專制的，而制度性能力旨在貫穿其地域，以及邏輯上貫徹其命令。基礎權力是集體權力，一種貫穿社會的權力，他通過國家基礎來協調社會生活。正是這種基礎權力將國家確定為一系列中心的、放射的制度，並以此貫穿其地域。邁克爾·曼（Michael Mann）著，陳海宏等譯，《社會權力的起源（第二卷）》（上海：上海人民出版社，2007），頁 69。

³⁹⁷ 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 419。

如何達到他的理想，對蔣來說那就有賴於從最基層的社會改造起，那麼要如何改造基層社會，就有必要進一步討論蔣中正的地方政治改革理念及其實踐的具體政策。³⁹⁸

貳、地方政治改革與建構現代國家的關係

對蔣中正而言，地方政治的良窳攸關政府最直接的威信，因為地方政府既是最直接面對群眾的機構，地方官員則是與群眾最接近的群體，所以地方政治改革與建構現代國家之間的關連性，表現在如何使民眾認同執政的政府。而正如前面所述，現代國家的意義除了中央政府掌握統一且集中的政治與軍事權力外，尚包括國家基礎性權力的擴展，而基礎性權力的最具體展現就是在於直接統治範圍的擴大。那麼正如蔣中正所指出：「要將收復的匪區定為我們的政治試驗區，我們要在試驗區內，用最新式最經濟的方法，建設出最合理最進步的政績來。無論是交通、經濟、土地、衛生、教育、文化，以及國民體有，男女習性，倫理道德等等一切的設施，統統要用最新的最進步的方式。」³⁹⁹此處所指的匪區正是曾經受到中共建立的蘇維埃政權所直接統治過的區域，而以這些地方作為政治改革的起點，正說明了對地方政治改革是國家權力向基層滲透的最具體展現。

對於中共之所能夠在江西取得一定的勢力，蔣中正認為主要的原因還是在於基層政治的腐敗。所以在面對中共在江西建立蘇維埃政權以取代國民政府的挑戰時，他無法以純粹的軍事手段來解決，而促使蔣中正必須進一步思考如何透過政治手段來解決此一問題，尤其是中共對於地方基層的動員與控制能力顯然高於當時的國民政府。中共所建立的蘇維埃政權，同樣面臨了中國傳統地方政治勢力的問題，但中共在蘇區卻能夠有效地控制與管理基層社會，並藉由各種專門性的委員會將相當多的群眾吸收進基層政權的各項工作之中，加強了中共政權與農民之間的聯繫。也就是說，中國共產黨在地方上的控制及其成效，要遠較國民政府對地方基層社會的控制來的嚴密與徹底。對此，蔣中正曾經對中共在地方社會的控制與動員能力有所稱許：

過去土匪無論是軍隊的組織，政治的組織，和民眾的組織，都很嚴密。尤

³⁹⁸ 蔣中正十分強調改進基層政治工作的重要性，尤其是地方首長與行政人員必須負起這個重任，所以他說：「一切政治又是以縣政作基礎。」此外，他還強調若要改進政治以建立現代國家，地方行政人員就必須具備充分的基本知識，而這些基本知識的認識包括：（一）蔣中正有關建立現代國家的演講詞，特別是民國 24 年 9 月在峨眉軍訓團發表的三篇講詞，分別是「現代國家的生命力」（1935.9.8）、「全國總動員的要義」（1935.9.10）以及「政治建設之要義」（1935.9.15）；（二）總理遺著，例如有關地方政治的著作、建國大綱等；（三）中國歷代的改革者，如管仲、商鞅、王安石、張居正、胡林翼等人的著作集。所以透過蔣中正的各種講話，我們可以梳理蔣有關地方政治改革的政治理念，並從中瞭解蔣中正在建構現代國家的理想上，實際上有其一定的理念、想法與步驟。蔣中正，〈推進縣政與政治建設〉（1936.3.13），《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 150-165。

³⁹⁹ 蔣中正，〈革命成敗的機勢和建設工作的方法〉（1933.11.14），《總統蔣公思想言論總集》，卷 11，頁 613。

其是民眾的組織，我們最不及他。匪區的民眾，他們都儘量的組織並武裝起來，成為各種的別動隊，如赤衛隊、慰勞隊、童子團、少年先鋒對等都是。他們因為組織比較來得普通而嚴密，所以民眾生活能軍事化。……。使匪區民眾，和他們偽政府匪軍，都能協同一致動作。反觀我們的情形，則遠不如赤匪，政府自政府，人民自人民，軍隊自軍隊，各不相謀。甚至省政府和縣政府之間，也不能十分聯絡得好。⁴⁰⁰

所以在面對中共的地方的控制與動員能力較高的壓力下，蔣中正必須謀求更進一步的方式來對基層政治的有效治理，因此在基於完成建構現代國家的想法中，強調社會與政治秩序的重塑。而社會與政治秩序的重塑首先便是由改革地方政治開始。如此，一方面可以強化民眾對國家民族的認識而產生認同感，其最主要的手段便是透過普及基本教育來達成；二是必須建構有效動員的機制，此即以保甲制度的建立最為重要。那麼為了達到這兩個目的，基層政府組織的行政效能便成為重要的關鍵。

民國 21 年（1932）6 月 18 日，蔣中正於廬山召集豫、鄂、皖、贛、湘五省剿匪會議，宣佈「攘外必先安內」的基本方針，揭示「三分軍事，七分政治」的剿匪軍事戰略，同時提出恢復中國傳統社會控制體系——保甲制度，以及健全地方自衛組織等主張。⁴⁰¹這次會議的召開不僅揭示第四次圍剿軍事行動的展開，也反映前幾次軍事行動的失利，更反映中共革命根據地在豫鄂皖贛等省的擴張並未得到有效的遏止。因此蔣中正即以軍事委員會委員長身份親自前往南昌，指揮對中共革命根據地的軍事圍剿。在「三分軍事，七分政治」的戰略下，蔣中正體認到基層政治工作與民眾動員的重要性，同時以此為核心概念發展出改革地方政治作為建構現代國家的基礎之一。而所謂「三分軍事，七分政治」的原則，蔣中正解釋道：

就是我們一方面要發揮軍事的力量，來摧毀土匪的武力，一方面更要加倍地運用種種方法，消極地來摧毀土匪所有的組織，及在民眾中一切潛勢力，尤其是匪化的心理，更應設法更變，故須積極地組織並武裝民眾，以樹立我們在民眾中實質的基礎，尤其是要教化一般民眾，使能傾向我們的主義，以鞏固我們在民眾中精神的壁壘。⁴⁰²

而訂定「攘外須先安內」與「三分軍事，七分政治」等原則的背後，就如同蔣中正所說：「今日國勢欲復仇雪恥，應力避免武力競爭之名。祇有以政治途徑收復失地、經濟建設、恢復秩序，以此相號召，先定經濟基礎，發展國內交通，以為

⁴⁰⁰ 「剿匪基本工作之研究」（1933.4.25），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 19 冊，頁 562-563。

⁴⁰¹ 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》（臺北：財團法人中正文教基金會，2005 年），卷 2，民國 21 年 6 月 18 日，頁 202-205。

⁴⁰² 蔣中正，〈推進剿匪區域政治工作的要點〉（1933.6.12），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），卷 11，頁 233。

自衛國防之張本，絕不能以武力與敵國相較，盜虛名而受實禍也。」⁴⁰³此外，根據「三分軍事，七分政治」的原則又該如何實行，蔣中正曾擬定「整理湖北政治綱要十八條」並解釋道：

當時所訂整理湖北政治綱要，……。不僅是各民政長官努力來做，凡是匪區各高級軍官，對於所駐區域以內一切政治上的設施也要如此實行，和地方民政長官通同合作，切實照著綱要來做，不要以為這些事，是專屬民政範圍，帶兵官可以不管，必要如此，政治與軍事才能協同推進，剿匪才能澈底成功，各地方才有真正清明之一日。⁴⁰⁴

根據上述的說明，可見蔣中正不僅強調利用軍事與政治手段的協同，更賦予了剿匪軍事指揮者介入地方政治事務的權力。因此，蔣中正在南昌行營主持剿匪期間所訂定的幾項有關地方基層政治的改革方案，以及蔣中正如何藉由地方政治制度的改革，實踐他的政治理想與目標等方針，成為理解其政治與軍事戰略，以及如何建構現代國家的重要考察對象。其中，蔣中正試圖透過地方政治的改革以及行政體制法制化等手段，達到政府權力統一集中、社會組織控制與動員強化等目的。反映其理想中的現代國家具有社會資源動員極大化、行政組織法制化、官僚體系科層化與政府權力集中化等特徵，這些特徵皆具有現代國家形式的重要象徵與意義。⁴⁰⁵

蔣中正於南昌行營期間為了改善動員剿匪區內的民眾的效能，一方面暫停地方自治，建立保甲自衛組織；一方面則提出以「管教養衛」為原則的地方政治改革方案，進行以清明地方政治、清查戶口與丈量土地等政策為主的地方政治改革工作。此時蔣中正在剿匪區內各省縣進行地方政治改革，並以此為根基稱這幾個省為「革命的基本省」，可見剿匪區的軍政經驗對蔣中正的重要性。⁴⁰⁶民國 24 年（1935）後蔣中正取代汪精衛主掌行政院，更進一步擴大地方政治改革的實施範圍。因此筆者認為欲瞭解國民政府在 1930 年代所推行的各項地方政治改革問題，有必要對蔣中正所提出的各項有關地方政治改革主張及其政治理念進行梳理。對於蔣中正的政治理念，不論從外在的政治制度的建構或內在的國民精神素質的改造等，都能看到中國傳統政治思想的影子。他所提出、從事的各項政策與措施，反映近代中國在面對西方現代性的影響之下，中國傳統社會與政治的發展在學習西方現代化的過程中，現代國家的建構也同樣受到中國傳統政治慣習與思想以及社會條件強而有力地制約與影響。

⁴⁰³ 「今日論雪恥之道」（1933.7.11），高素蘭編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 21 冊（臺北：國史館，2005），頁 84。

⁴⁰⁴ 「推進政治注重農村建設」（1934.10.8），周美華編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 28 冊（臺北：國史館，2007），頁 224。

⁴⁰⁵ 蔣中正，〈現代國家的生命力〉（1935.9.8），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 404-418。

⁴⁰⁶ 蔣中正，〈今後改進政治的路線〉（1934.3.18），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 129-130。

現代國家的特質之一正如前面所述是一種民族國家的性質，然而民族國家的基礎建立在一個民族的共同情感與認同之上。所以面對中國民眾只知有家族而沒有國家的傳統性格上，如何塑造民族的認同便是一個重要的手段。而現代國家的社會中惟有共同的民族認同才能維持社會秩序良好運作，楊永泰曾指出：「時代進到了國家民族主義的社會，就需要國家民族主義的道德來作他的靈魂；進到了天下主義的社會，就需要天下主義的道德來作他的靈魂；進到了大同主義的社會，就需要大同主義的道德作他的靈魂。應各依其當時所處之環境，不宜超越時代之先，更不可落在時代之後，適合分際，他的社會才會健全。」⁴⁰⁷換句話說，現代民族國家的重要倫理觀念正是對自身民族的認同，也就是民族主義的展現以及適合現代國家的公德。楊永泰也指出中國傳統社會處在家族主義與天下主義所支配的環境下，「五倫」與儒家「信義」、「仁愛」、「和平」等美德自有其本身的價值，但現今「時代環境，都已進到國家民族主義階段」，所需要的道德是公德，尤其是國家主義下之「禮、義、廉、恥」的公德。⁴⁰⁸而如何建立時代的新道德與新價值，就是要從蔣中正的教民開始，教民的目的就如同他所說：「欲救中國，如不從救人心入手，則緣木而求魚也；欲救人心，如不從注重德性入手，則南轅而北轍也。」⁴⁰⁹那麼教民應始於何處？蔣中正強調：「一個國家無論政治、軍事、教育、經濟一切的設施，都是以縣為最基本最重要的機關。……縣政的中心工作，就是要教導一般民眾，使地方風醇俗美，人人努力工作，社會上沒有游民、乞丐、匪盜發生。如此，然後民無不良！有良民然後有良兵！」⁴¹⁰蔣中正曾電汪精衛指出：「剿匪乃爭民之戰，非爭地之戰。故軍事縱告勝利，如無健全之政治設施，相輔而行，則終必徒勞無功。」⁴¹¹也就是說，要能「教民」須從地方政治的改革展開，因為地方政治的工作是最接近人民以及與民眾個人最切身相關的，所以惟有透過地方政治的改善，方能獲取民心的認同，進而展開更重要的各項建設工作，諸如普遍教育、組織動員等等。

地方政治改革的問題除了前述有關塑造民族國家認同以及新價值的建立以外，地方與中央的關係如何界定同樣也是檢視現代國家的一項重要依據。⁴¹²所以

⁴⁰⁷ 楊永泰，〈新生活運動與禮義廉恥〉，《楊永泰先生言論集》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第98冊（臺北：文海出版社，1973），頁25。

⁴⁰⁸ 楊永泰，〈新生活運動與禮義廉恥〉，《楊永泰先生言論集》，頁28-29。

⁴⁰⁹ 「近日甚思提倡民族復興運動與民族德性」（1932.9.16），王正華編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第16冊，頁429。

⁴¹⁰ 蔣中正，〈今後改進政治之途徑〉（1936.3.8），《總統蔣公思想言論總集》，卷14，頁125。

⁴¹¹ 「為剿匪軍事行動之後須繼之以政治設施財政支援事致汪兆銘院長電」（1933.8.21），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第22冊，頁81。

⁴¹² 傳統帝國的國家型態與現代國家型態上存有差異，尤其在中央與地方的關係上，具有明顯的差別。在現代國家體制下的地方政府，根據現代國家的主權定義，即對內最高統治權以及對外最高代表權，集中在中央政府行使主權。作為中央政府組成部份之地方政府，一般不能與中央政府分享行使主權。地方政府不是國際法主體，不能以國家身份參與國際社會政治活動。任何一個統一國家都劃分中央政府與地方政府，但在地方政府組成上，不同國家卻有不同制度。在中央集權制國家，中央政府集中主要或全部國家治理權力，地方政府很少或根本沒有自治權，即使有某種治理權力，也被視為中央政府授予。而在地方分權制國家，中央政府權

如何使中央與地方在政治上軌道並使中央與地方緊密的形成一個整體，蔣中正曾說道：

中國幅員之大，社會複雜，人情不同，不但自然地理關係，施政應分別彼此；而且時間與程度關係，亦應因時因地與因人而言其法律制度也；故今日中國之法制，應有重新產生自訂，決不能抄襲現在歐美所定之法制，否則，未有不膠柱鼓瑟，徒見其治絲益棼而已。⁴¹³

面對中央與地方的關係，除了法制的重要以外，最重要的還是必須要因時因地制宜，尤其中國幅員廣大，難以一概而論。民國 23 年 11 月 27 日發表的「劃分中央與地方權責宣言」指出：

今日救國之道，莫要於統一。而實現統一，端在乎和平。吾人當此歷史上空前未有之國難，若非舉國一致，精誠團結，避免武力為解決內政之工具，消弭隔閡，促成全國真正之和平統一，實無以充實國力，樹立安內攘外之根基。……。數年以來，救亡圖存，雖有方策，而推行之際，動多窒礙，分功（工）合作，實效為覩者。最大癥結，則以中央與地方間之權責，未能因應事勢，明晰釐定，致隔閡未盡消除之故。⁴¹⁴

對於蔣中正而言，國家未能統一的一個重要原因在於各省無法與中央形成一個緊密的關係，而之所以如此在於中央與地方沒有釐定一個清楚的權責，因此往往導致內政上的諸多紛爭，國家政策難以推動。因此對於如何劃分中央與地方之權責，蔣中正仍然強調應該依循《建國大綱》的規定，中央與地方採取均權制，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜性質者，劃歸地方。也就是不偏於中央集權，或地方分權的原則。依據這樣的原則，蔣中正提出了五個方向：其一在法令制訂上，中央只規定原則大綱；其二關於用人任命上，則由中央制訂資格標準，由地方選擇任用人選；其三有關地方行政與經濟設施，由地方擬訂計畫與預算，由中央核定與考核，不干涉地方之自由發展；其四關於中央與地方財政，應明確劃分性質，地方財政由地方管理；其五有關武裝之區別，應確立標準，尤其國防軍作為國家正規軍，其指揮管轄必須統一於中央。至於地方兵警則由中央管制與核定數額並代購武器，其餘訓練調遣則屬地方長官之權責。⁴¹⁵蔣中正所強調的「國家統一」性質，有濃厚的現代國家的概念，在面對地方武裝勢力的控制

力與地方政府權力一般有較明確劃分，形成嚴格意義上之地方自治政府。在中央集權制下，地方政府首長一般由中央委任，該首長對中央負責。在地方分權制下，地方政府首長由當地選民直接選舉產生，並以此民選政府作為行使自治權之基本保障。參見桑玉成，《自治政治》（香港：三聯書店有限公司，1994），頁 14-15。

⁴¹³ 「中央常會議決關於尊崇孔子發揚文化案」（1934.11.15），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 28 冊，頁 447-448。

⁴¹⁴ 「發表劃分中央與地方權責宣言」（1934.11.27），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 28 冊，頁 492-494。

⁴¹⁵ 「發表劃分中央與地方權責宣言」（1934.11.27），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 28 冊，頁 495-497。

上仍然強調由中央管控的大原則，也就是說，無論如何劃分中央與地方的權限，軍隊的管理與指揮，則是國家與中央政府的專屬權力。民國 18 年北伐完成以後，形式上已經統一在國民政府之下，但事實上，地方軍閥仍然不願意完全服從中央，並且以政治分會的形式持續把持地方，對此蔣中正批評指出：

地方把持財政，購買軍械，私增兵額，都聽地方為所欲為，中央絲毫不能加以干涉，而且不僅地方的行動中央不能干涉，甚至地方常以軍事的實力威脅中央，要挾中央，中央對於地方，如果有什麼要做的事，都以協商的方法去徵求同意，而地方對於中央，如果有什麼請求，就以命令式的方法來要挾，中央的法規，既然不能規範地方行動，中央的命令，也不能強制地方以服從。……。中國的政治既然沒有達到統一，一切建設計畫，自然不能實現。⁴¹⁶

在強大穩定的中央與自由活力的地方之間，必然會產生矛盾和衝突，因此如何合理界定兩者各自的許可權範圍、有效化解雙方的糾紛是現代國家處理好中央與地方關係的重中之重，而能否建立起一套較為規範化和制度化的中央與地方關係協調機制，也是現代國家中央與地方關係中的另一基本特徵。從具體內容來看，現代國家中央與地方關係的協調機制包括立法協調、行政協調和司法協調等。但無論採取哪一種協調機制，都採取了較為規範化和制度化的形式，其中「依法而治」成為現代國家處理中央與地方關係的核心原則。

⁴¹⁶ 蔣中正，〈中國國民黨第三次全國代表大會開幕詞〉（1929.3.15），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 10，頁 381。

第二節 「管教養衛」地方政治改革理念的發韌

1930 年代國共之間的激烈衝突，背後所反映的可以說是蔣中正與毛澤東為首的兩方，基於對中國發展模式的認識而產生了不同的國家建構模式。同時，廣土眾民的中國，也由於內部政治與社會的危機日漸加深，使得不同政治主張的方案得以在廣大的中國被試行著，除了國共的相爭，諸如山西的閻錫山、山東的韓復榘與梁漱溟等，均有基於農村問題提出相應的主張與方案。而蔣中正雖然不認同中共提出的激進的土地革命與階級鬥爭，但是他也同意中國所面臨的困境，必須提出更進一步的改革方有機會突破。所以，面對中國當時的社會危機所帶來的政治衝突，傅斯年曾如此描述：

中國現在所處的危機，「國難」二字不足以盡之。……。從內說，是文化的崩潰，社會的分裂，從外說，是若干倍危險於一九一四年的局面。何以說現在是社會與文化的崩潰呢？……。中國現在政治沒有有力而穩定的政治重心，國民經濟整個分崩，而技術程度不及世界潮流者數百年。……今之共產黨乃由兇年失政以外，更加以國民經濟之整個的崩潰而已。⁴¹⁷

換句話說，尚未轉型完成的政治與社會與新的秩序也還沒有建立。因此，中共之所以能夠在豫鄂皖贛各省農村地區建立革命根據地，就是因為缺乏有力而穩定的政治重心，加上農村經濟崩潰而形成的一股反叛力量。⁴¹⁸蔣中正對於 1930 年代中國社會問題與困境的認識，從他許多公開的言論中可以清楚地看到，其中大概可歸納為以下幾點：一、國民性的衰敗；二、社會與群眾缺乏組織；三、政治腐敗與制度不健全等三個層面，而三者之間則彼此有相互連鎖的關係，所以本節將進一步試著闡釋蔣中正在地方政治改革過程中，其「管教養衛」思想發展的淵源。

壹、國家與社會的困境

對蔣中正來說，當時中國社會與政治之面臨了嚴峻的危機與外部的壓迫，造成此局勢的主要原因就他來說，可以歸納為國民性衰敗、社會群眾缺乏組織與政治制度不健全等原因，而這些原因的具體現象為何，以下進一步分別討論之，以理解蔣中正其具體政策的主要目的與方式。

一、國民性的衰敗

有關國民性的問題，透過蔣中正的言論可以看到其欲改造國民性的想法受到

⁴¹⁷ 孟真，〈中國現在要有政府〉，《獨立評論》，第 5 期（1932.6），頁 6-9。

⁴¹⁸ 農村經濟的崩潰也是 1930 年代常被提及的一項社會與經濟問題，例如當時一些關心縣政與農村經濟問題的知識份子就觀察到農民生活的貧困來由：「農民則因苛捐什稅的榨取，貪官污吏的吸吮，水旱荒災的損失，一年收穫皆不足一年最低級的生活。」反映了政治的失序，是農村經濟崩潰的一大主因。徐熾廷，〈縣政經濟建設的中心問題〉，《自覺》，第 36~37 期合刊（1935），頁 12-18。

當時的社會環境所影響。而此一理念事實上與晚清以來的許多知識份子或社會行動者相似，也反映了如同潘光哲所指陳：「近現代中國各種『改造國民』之論述，有其淵源，而其影響所在，更寄望能改造存在處境的現實關懷。而提出『改造國民』這一論述之論者，一方面進行民族自我的批判，另一方面則就其針砭所及，提出民族自我的改造，產生了相關的行動。」⁴¹⁹正如晏陽初所指，要解決中國社會的問題必須從個人身上著手，因為「社會的各種問題，不自發生，自人而生，發生問題的是人，解決問題的也是人，故遇著有問題不能解決的時候，其障礙不在問題的自身，而是惹出此問題的人，所以我中華四萬萬民眾共有的各種問題，欲根本上求解決的方法，還非從四萬萬民眾身上去求不可。」⁴²⁰蔣中正與梁漱溟、晏陽初等人對於中國社會貧弱的看法有許多相似之處，他們皆認為國家民族瀕於危亡的原因，在於「我國人民當前最大之病徵，曰散、曰愚、曰貧、曰弱。亦惟其既散且愚，遂致民力不能聚，生產不能增，災侵不能救，強暴不能禦，陷於益貧益弱之境，馴至農村經濟破產，禍變相尋而來，不為匪亂由是而生，即整個國家民族亦由是而瀕於危亡。」⁴²¹此外，為何「中國有五千年文明的歷史，有這樣好的錦繡山河，和四萬萬優秀的民族，數十年來，竟遭這小小三島的倭寇壓迫、欺侮，使得中國的國家民族在世界上沒有一點地位？」其原因就在於「中國人沒有國家的思想，沒有民族的觀念。」所以他進一步指出最危險的一點：

中國人第一件最壞的性質是自私自利，所以成了苟且偷安麻木萎靡，不能奮發自強的民族；又因為自私自利，所以只講個人主義，爭權奪利，把自己的利害，完全置於國家利害、民族利害與黨的利害之上，這個毛病的總因，就是國民沒有國家與民族的觀念。將中華民族固有的民族精神，完全喪失殆盡，所以弄到今日這樣的衰弱，幾乎瀕於滅亡。⁴²²

蔣中正將中國的衰弱歸因於固有國民道德的衰落，「一般人沒有禮義廉恥，都喪失了忠孝仁愛信義和平諸固有的德性。」⁴²³也就是說，國民喪失了固有的民族性

⁴¹⁹ 潘光哲，〈近現代中國「改造國民論」的討論〉，《近代中國史研究通訊》，第 19 期（1995.3），頁 78；有關國民性與民族性改造的研究，還可參見：俞祖華，《深沈的民族反省——中國近代改造國民性思潮研究》（濟南：山東人民出版社，1996）、袁洪亮，《人的現代化——中國近代國民性改造思想研究》（北京：人民出版社，2005）

⁴²⁰ 晏陽初，〈平民教育的宗旨日地和最後的使命〉，收入宋恩榮編，《晏陽初全集》（長沙：湖南教育，1989），卷 2，頁 115。

⁴²¹ 鄉村建設派認為中國農村社會的積弱在於民眾的四大病：愚、貧、弱、私，蔣中正的看法也頗為相似，或許受到鄉建派諸如晏陽初或梁漱溟等人的影響，且蔣中正也曾經接見晏、梁二人並聽取有關鄉村建設運動的工作報告，但並未有足夠具體事證可證明蔣中正關於中國社會與農村的的思想受到晏、梁二人的直接影響，又或許可以說類似的社會改良思想，是當時許多知識份子或掌權者的共同想法。軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊三編》（臺北：文海出版社，1987），第 25 輯，頁 15-16。

⁴²² 蔣中正，〈雪恥救國之道〉（1932.5.9），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 10，頁 528。

⁴²³ 蔣中正，〈合作人員的革命責任〉（1933.9.20），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 11，頁 552。

和民族精神，而正是這種國民性的腐敗、墮落、苟且偷安、自私自利，使得中國人無法團結共同抵禦外侮。而國民性衰敗所反映的困境，如同蔣中正的重要文膽楊永泰在詮釋有關新生活運動的談話時所指出的由於國民性的問題，中國才沒有辦法向現代國家轉化，他說：

中國人最大的缺點，就是社能小組生活，而不能集團生活，一個人或一家庭的生活，大家都懂得，到了集團的生活，大家就不懂得。不懂集團生活，就不能作現代的國民，也不能建設現代的國家。……我們生在現代的世界，要作現代的國民，「合群」是最要緊的，但是大家不剋守集團生活的重要條件，不知道集團生活的重要性，群是合不起來的。⁴²⁴

何以成為現代國民需要有「合群」的條件呢？楊永泰在說明新生活運動與禮義廉恥的關係時，即針對現代國家所需要的道德規範時提出說明，他指出：「現在民族國家主義下最流行的就是法人的觀念，外國人重視法人，所以愛國家愛民族之心，遠出乎愛民族之心。」但是我國人民向來只知道自然人的關係，根本沒有法人的觀念，更沒有國家民族為一個無形的法人的概念。因此，「以為『君』是國家的代表，『國』是『君』的私產，祇知終於君，不知忠於國，祇知效忠於特定的自然人，而不知效忠於公共的法人。」而今日之時代猶如春秋戰國時的「國族主義的社會（即國家民族主義）」，因此楊永泰強調現代國家社會，必須要有與之相應的道德觀。⁴²⁵所以再回到蔣中正的想法中，也就是他所強調的民族性與民族精神。故要抵禦外侮、拯救國族的根本方法，就是「先要救我們國魂；要救民族，就先要救民族性。所以必要先從自治、自強，以恢復固有民族精神做起。」⁴²⁶如何恢復固有的民族性？他在解釋《三民主義》時主張：「在倫理和政治方面講，就是『忠孝仁愛信義和平』來做基礎；在方法實行上講，就是『知難行易』的革命哲學。」⁴²⁷更具體的來說，就是期望透過新生活運動的推行來達到灌輸民眾禮義廉恥的道德觀念與具有愛國心的民族精神。

二、社會與群眾缺乏組織

蔣中正認為國民性墮落除了導致國家衰弱外，亦同時導致社會產生衰敗的現象，而這種社會的衰敗正好體現他所說的：「現在中國一般人民最大的毛病，就是無秩序、無紀律、無時間，無論什麼事物，都是亂七八糟。」也就是社會「完全沒有條理、沒有規律，不注重時間，格外不知道節省時間，馴至養成一種偷惰、遲鈍、散漫、萎靡的風氣，成了一個昏亂、黑暗、衰敗的社會。」何以會如此呢？

⁴²⁴ 楊永泰，〈治鄂的幾點意見〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，近代中國史料叢刊，第98冊（臺北：文海出版社，1973），頁101。

⁴²⁵ 楊永泰，〈新生活運動與禮義廉恥〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，頁30-31。

⁴²⁶ 蔣中正，〈雪恥救國之道〉（1932.5.9），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷10，頁529。

⁴²⁷ 蔣中正，〈革命哲學的重要〉（1932.5.23），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷10，頁579。

就是因為「一般民眾沒有組織，缺乏訓練。」他再進一步指出民眾的無組織乃是因為「在從前還有宗法的組織，一家，一族，一鄉都有規條，更有禮教以防閑，到現在這些舊有的東西都已摧毀無餘，而新的社會組織和秩序又未建立起來，所以弄得人慾橫流，社會成為無政府的狀態，一般國民的表現，只看到無組織，無訓練。」⁴²⁸也就是說，隨著傳統帝國政治秩序的崩解，新的政治與社會秩序卻未同時形成。那麼蔣中正認為社會與國家應該有何轉變呢？基於他對現代世界的認識，他指出：「在現代的世界，國家一旦對外作戰，就是整個國家與整個國家之爭，整個民族與整個民族之爭。」⁴²⁹因此，現代國家必須具備總動員的能力，而總動員的基礎則來自於社會有良好的民眾組織體系，以期於在戰爭發生時能快速動員民眾、組織民眾，以發揮民力，他說：

所謂現代的國家，從國防的觀點來講，並沒有其他的特質，不過是全國的人民與各部門各種事業，乃至一草一木，已經依據科學的方法，有了精確的調查統計與組織配備，一到戰時，可以根據預定的計劃將全國的人才物力總動員來決定我們國家的命運罷了！現代的戰爭，再不像過去的戰爭只是兩國或數國軍隊與政府的決鬥；而是各個國家一切人、財、物力的總決戰！……。簡括起來講，就是：能夠「全國總動員」的國家，就叫現代國家。⁴³⁰

蔣中正特別強調「組織」的重要性，而這些組織必須存在於現代國家的各個方面，唯有透過「組織」才能進一步完成「全國總動員」的任務。要完成全國總動員，「非教育經濟軍事等等聯合並進共同發展不可，……。總動員最根本的重要前提就是『組織』，沒有組織，就不能發揮全國國民分工合作的效能，不能產生整個的偉大力量。」⁴³¹而「國家組織的效用，其最大的目的，就是要達到『統制』這件事情。……。國家一切如能統制，無論軍事、政治、經濟、文化、社會上任何紛繁複雜艱難偉大的事情，都可以提綱挈領用組織方法來推進，便可以達成『全國總動員』的目的。」⁴³²

三、政治腐敗與制度不健全

在提到地方上為何匪患遍地，蔣承認「現在社會沒有秩序各地方不能安靖，不能怪土匪，更不能怪人民，實在要怪我們的政府不良，而政治之所以如此不良，

⁴²⁸ 國民政府軍事委員會編，〈蔣委員長訓詞〉（1934.3.18），《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》（南昌：南昌行營，1935），頁 35-36。

⁴²⁹ 蔣中正，〈生活與戰爭（下）〉（1936.3.14），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 167-168。

⁴³⁰ 蔣中正，〈現代國家的生命力〉（1935.9.8），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 416-417。

⁴³¹ 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 423-424。

⁴³² 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 424。

又完全要怪我們官吏不行。」⁴³³例如他曾經批評地方吏治之不良，尤其是有關鄉鎮保甲長的劣跡：「第一，就是假公濟私，營私舞弊。現在一般鄉鎮長和保甲長，奉到委託以後，往往憑藉自己公務員的地位職權，在社會上做種種投機牟利的事情，如包徵稅收，開設旅館等，無非假公家的名義，滿足其個人的私慾，甚至還有包堵、包娼、運燕、走私、受授賄賂的。第二，就是依勢招搖，壓迫民眾。第三，假藉鄉（鎮）長、保甲長的名義，報復私仇，這也是常見的弊病。第四個弊病更大了，現在一般鄉（鎮）長和保甲長，往往操一鄉一鎮執行行政令之權，普通派工和徵兵，都是由他們經手，所以一般惡劣貪殘的就可以憑藉機會勒索窮戶，對於一般有錢有勢的人，不僅有力可以不必出力，有錢也可以不必出錢，而對於無業貧民，則自派工濫索，毫不顧恤。」⁴³⁴此外，地方上政治的腐敗現象，更多的是基層政治領袖或行政官吏的劣行，同樣是導致地方民眾反叛的重要原因。因此，楊永泰在解釋「三分軍事，七分政治」時指出，「這個口號的意思，就是說：剿匪工作，軍事祇能盡三分的責任，政府要負七分的責任。」進一步地說，「本來政治的事情，無論非剿匪省份或是剿匪省份，都是應該改良的。」現在我們國危民困，匪亂叢生，就是「政治腐敗」的象徵。而他又接著說道，「政治之腐敗，實為驅民為匪惟一之主要原因」，何況，「赤匪更有他的政治主張，可以煽惑一般民眾，……，就非純軍事的力量所能撲滅。」⁴³⁵也就是說，如同楊永泰所主張，唯必須用政治的力量來做剿匪的主力，而要改革政治就必須先改良與一般民眾生活最有關係的地方政治。

然而，導致地方政治腐敗的原因，除了吏治不良而驅民為匪外，還有地方組織與行政制度之不健全。尤其地方行政制度的缺乏效率，最為蔣中正所垢病。他指出行政之所以缺乏效率，政治不能進步的最大毛病就在於三個通病：「第一、行政系統複雜，一切事權和責任不能專一；第二、因循怠惰，不重時間；第三，政治上一切工作，忽近驚遠，不能由小而大。」⁴³⁶除了上述普遍性常見的弊病之外，對於地方行政制度的缺失他進一步批評指出：

查以往省縣兩級行政機關之制度，其最大弊病，厥有兩端：一曰「上下隔閡」……。省與縣間，縣與民眾間，均儼然形成兩截，治官治民，遂均失脈絡貫通臂指相使之效。……。二曰「機構散漫」。……。蓋就橫的方面而論，省府各廳處與縣政府之各局，均係駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，權則相爭，過則互諉，……。甚乏共維全局之精神，常致彼此之矛盾。……。就縱的方面而論，省府與各廳處，縣府與個局科，均各截然兩級，……。皆不克層層節制，……。治官之機關太多治民之機關太少。

⁴³³ 國民政府軍事委員會編，〈蔣委員長訓詞〉（1934.3.18），《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁 16-17。

⁴³⁴ 行政院縣政計劃委員會編，《總裁地方自治言論續編》（上海：正中書局，1942），頁 7-8。

⁴³⁵ 楊永泰，〈我們應怎樣發揮七分政治的力量〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，頁 42-43。

⁴³⁶ 國民政府軍事委員會編，〈蔣委員長訓詞〉，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁 27-29。

機關消耗之費太多，事業生產之費太少。⁴³⁷

對蔣中正來說，地方行政體制的缺失，是造成中央政府無法有效掌握地方情況的主要因素。然而，關於改革行政體制的問題，當時社會上即有許多的討論。例如在討論有關行政體制與效率的問題時，當時著名的法政學者陳之邁就曾經研究指出：

現代政治的特徵，有關行政權的運用主要是在執行國家的政策，而國家政策表現方式是法律命令之公佈與施行。也因此，在討論行政效率的問題時，必須討論行政與立法機關的關係，其關係為政治制度的根本問題。而當時中國行政與立法機關之間，雖然取法西方現代國家的精神，但實際上仍有相當大的差別，同時產生了「政出多門」的流弊，且法律制定後缺乏一貫的方針，國家便也缺乏明確的政策。⁴³⁸

也就是說，由於法律並不完全由行政機關所擬定，許多重要法律的制定行政機關並未參與，更多的是法律擬定出自專家之手，導致「偏于法律，陳義過高」，進而產生許多政治上的弊病，例如最常見的便是行政機關，為執行法律便行許多公文，由行政院一層一層轉到最下層的鄉鎮保甲；而下級政府，雖然明知此項法律，財力環境兩無執行之可能，便又不得不作一個執行的姿態，於是便造成一種純粹公文承轉傳遞的狀態，虛報事實者有之，捏造報告者有之，反而養成了今日所謂「虛應故事，敷衍因循」的惡習。行政機關因為要應付這些無聊而又無窮的文書，不得不過大其內部的組織，許多公務人員在衙署之間終日案牘勞形，專為辦理這些事務，徒然費去許多公帑而無實際的工作可言。⁴³⁹換言之，地方政府缺乏權責與資源，致使許多中央所制定的法令與政策無法有效在地方上推展，也同時相對消耗了財力與物力卻難以得到相應的成果。此外，在這種惡性循環下，更產生了貪官污吏可以上下其手的空間。因此，要改善這個現象，對蔣中正在說必須根本性地改變地方政治體制以及其共生的結構，接下來將進一步闡釋蔣中正以「管教養衛」為核心的地方政治改革思想的形成。

貳、「管教養衛」改革理念的形成

基於前述的政治與社會、經濟等背景，蔣中正逐漸形成其所謂「管教養衛」為核心的改革理念。民國 23 年 2 月 5 日蔣中正在浙江省政府擴大紀念週演講首先提出了「教養衛」的主張與原則，強調復興民族的唯一有效的方法，就是「生聚教訓」，而生聚教訓的工作就是「教養衛」三件事。⁴⁴⁰隔年 11 月，蔣中正在軍事委員會行營政治工作報告中又更進一步提出了「管教養衛」，加入了「管」的

⁴³⁷ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》（臺北：文海出版社，1992），頁 2-3。

⁴³⁸ 陳之邁，《中國政府》（上海：上海人民出版社，2012），頁 246-249。

⁴³⁹ 陳之邁，《中國政府》，頁 251。

⁴⁴⁰ 蔣中正，〈復興民族之要道〉（1934.2.5），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 22-32。

部分，其主要分別表示管理、教育、經濟與自衛四個層面的內容。他指出：「豫鄂皖贛閩等省巨股赤匪，得以次第摧拉，搗其巢穴，一般民眾得以漸有組織，略具自衛能力，胥有賴於此方面之努力。」什麼樣的努力呢？「實祇三種綱要：第一曰行政制度之改善。凡已往省縣各級行政機關，悉為補缺刪繁，使其權責集中，組織緊轄，運用靈便，務其機構得進於健全。第二曰政治業務之推進。大要以『管』、『教』、『養』、『衛』四者之事業為經緯，……。第三曰政本風氣之改造。」⁴⁴¹雖說「管教養衛」被歸為政治業務的推進一項之中，但不論行政制度改善或改造政本風氣，實際上皆不脫離「管教養衛」的內容。換句話說，「管教養衛」事實上成為了整體政治行動原則的指導性綱領，一切施政皆以此綱領為檢視的依據。

既然以「管教養衛」作為政治行動的指導綱領，就必須解釋所謂「管教養衛」的意涵以及其具體內容為何？有關管教養衛的意涵，蔣曾經解釋「管教養衛」的政治原則與現代國家生命力三要素「教育、經濟、軍事」彼此相呼應，更是建設國家與復興民族之要務。⁴⁴²其主要目的就是為了拯救中國民眾「散、愚、貧、弱」的病徵，也就是要以「管」救其「散」，以「教」救其「愚」，以「養」救其「貧」，以「衛」救其「弱」。⁴⁴³此外，「管教養衛」四者之相互關係緊密，彼此之間具有環環相扣不可分的特質。楊永泰曾歸結其要義，就是他所說的：「為政之最大為養與衛二端，而其達成之手段則為管與教。」⁴⁴⁴關於「管教養衛」的具體意義，蔣中正如此解釋：

所謂「管」者，並有管理與管束之兩重意義，一方如推行編查保甲戶口，……。一方嚴其紀律，……，以除其過去一盤散沙之病態，而養其合群互助之習慣。所謂「教」者，凡未經匪禍之地方，則督飭各級地方政府，厲行民眾識字運動，多設民眾義務學校，無論成人兒童均應分期分年，強迫施教，以掃除文盲。……。對於曾經匪化區域，則另籌經費，實施特種教育，廣設中山民眾學校，亦復壯幼兼容，教養並重，藉以正確其思想，健全其人格，發展其生計，扶植其生存。務使一般民眾，皆具備現代國民之道德精神與智識能力，而革其愚昧麻木之病根。所謂「養」者一方對收復之匪區，則施行農村金融之緊急救濟，……。一方對於各省一般地方，則切實裁減各種苛捐雜稅，以減輕人民之負擔。……。所謂「衛」者，則編查保甲戶口，以清除奸宄之潛伏，編練壯丁隊或剿共義勇隊等，以使民眾自身團結，而發揮力量。⁴⁴⁵

所以蔣中正強調要以「管教養衛」為核心開展的各項措施，不僅是解決社會無組織、無紀律的最重要方法，同時也是治國與剿匪成功的關鍵，總的來看就是蔣中

⁴⁴¹ 軍事委員會委員長行營編，〈總說〉，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 1。

⁴⁴² 蔣中正，〈復興民族之要道〉(1934.2.5)、〈復興民族之根本要務——教養衛之要義〉(1934.2.12)，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 22-33、60-68

⁴⁴³ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 16。

⁴⁴⁴ 楊永泰，〈我們應怎樣發揮七分政治的力量〉，《楊永泰先生言論集》，頁 57。

⁴⁴⁵ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 16-17。

正所謂：「國防、工業、教育、經濟四者，為立國之始基。」⁴⁴⁶這四者之間，則以教育作為總樞紐，「教育最高之功用，在使人能犧牲與服務而不作偽。」⁴⁴⁷蔣中正指出：

教育是經濟與武力相聯繫的總樞紐，所以必須以發達經濟增強武力為我們教育的方針。……。怎麼說教育和經濟相貫通呢？這更是我們建國計畫中一個要點，我們要根據國家經濟建設的需要，教授國民重勞動能生產，尤其鼓勵創造的能力，一切教育計畫要與經濟計畫相配合，而後我們教育纔能成為現代國家生命力所由造成的一個因素。⁴⁴⁸

也就是說，教育的功用在於養成建設現代國家的國民，既然經濟與武力是造成現代國家的主要因素，那麼惟有透過教育的手段，培養足以因應現代國家所需的人民自然成為總樞紐的地位，缺乏適當的教育自然無法達到建立現代國家的需要與條件。正如同蔣中正曾經指出：「我當時所倡的新生活，就是現代國民的生活，也就是戰時的生活，新生活的六項原則……，都是軍人生活的要件和標準，也就是戰時生活的要件和標準。我們一切教育的根本，就是在教導一般國民實行新生活。」⁴⁴⁹所以，透過實施管教養衛的政策，其目的就是為了藉由保甲組織與普遍教育的方式，將新生活運動所欲塑造的國民精神貫徹到最基層。

再進一步分析蔣中正提出「管教養衛」的改革理念，實際上在其具體的政策中，他還試圖藉由相關政策的措施以達到下列幾項目標：

一、謀求政治權力的統一與集中

對於政治權力的集中與統一，包括軍事與行政、財政等權，是蔣中正在許多場合所一再提出的。早在民國 18 年（1929）國家編遣會議中蔣中正即指出：「我們要實行三民主義，把中國做成一個現代式的國家，就非首先造成一個健全穩固的中央政府不可。要造成一個健全穩固的中央政府，就得把構成現代國家要件的軍權，首先集中起來，統一起來，纔有辦法。」⁴⁵⁰也就是他所一再強調：

現代的國家，現代的政治，最要緊的第一個原則是什麼？就是一切的事權都要統一集中！絕對避免分離割裂。只有統一集中乃可形成整個的組織，發生最大的力量，只有統一集中乃可以運用整個的力量來戰勝一切的敵人。……。要救國家，就要遵守統一集中這個現代政治的最高原則，視此為一切政治的指南針，……，看我們上對中央下對民眾，所做的一切事情，

⁴⁴⁶ 黃自進、潘光哲編，《蔣中正總統五記·學記》，卷 11（臺北：國史館，2011），頁 117。

⁴⁴⁷ 黃自進、潘光哲編，《蔣中正總統五記·學記》，卷 11，頁 112。

⁴⁴⁸ 蔣中正，〈今後教育的基本方針〉（1939.3.4），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 16，頁 128。

⁴⁴⁹ 蔣中正，〈軍事化的教育〉（1939.3.5），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 16，頁 138。

⁴⁵⁰ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿》，卷 2，民國 18 年 1 月 5 日，頁 2。

所訂的一切計劃，是不是違反了這個統一的原則，集中的原則。⁴⁵¹

換句話說，就是要使事權和責任能夠專一。而所指的事權與責任的專一，主要是行政制度的總攬，例如國聯政制專家晏納克就曾根據在六省的考察，建議國民政府在地方政府的設計，如縣政府應該「所有民財建教四科筭轄之權，應統歸於一人之手、辦公之地愈集中愈好、相離愈近愈好。」⁴⁵²那麼要如何達到他所說的事權的統一與集中，蔣進一步指出需要使行政組織科學化：

一切合理的科學的組織，必須具備兩個基本要件：一個就是要有最明確之直的系統，一個就是要有最密切之橫的連繫。所謂直的系統，即指由上而下層層節制的統屬關係，必須此種關係明確，然後組織纔能運用靈活，有如身之使臂，臂之使指。所謂橫的連繫，即指整個組織之各部分，彼此休戚相關，動作協調的連帶關係，必須此種關係密切，然後組織的各部分，才能調整而互助合作，使整個組織發生最大的效能。⁴⁵³

為了使行政組織能夠有效發揮職能，縱向與橫向之間的指揮體系必須明確，也才能夠有效分工。同時也只有明確體系，才能權責相符。蔣曾經提出「分級負責制」的概念與原則，他指出：

這種制度就是要維持該級機關的完整性，這是我多年經驗所發現的原理。我在民國二十三年南昌行營中就頒佈了具體的辦法，如省政府的合署辦公，縣政府的裁局改科，就是這種原則的實現。從前上級機關不明白指揮與監督的分別，所以如由中央的教育部直接指揮省的教育廳，省的教育廳指揮縣的教育局，這樣就破壞了省縣行政的統一性。這樣省縣必不能有整個行政計畫的出現。省主席與縣長，就不能負全省全縣的行政責任，所以就有省合署辦公，縣裁局改科的辦法的頒佈。以教育廳為例，教育廳可以指揮縣長，由縣長去指揮教育科，教育廳對於教育科就是實行監督權，而不直接去指揮教育科。一切廳科公事，應該由省縣直呈與省縣直令。這樣的執行方法，才可以維持下級機關計畫執行的統一性。現在我手訂的新縣制，仍然採取裁局改科的原則，就是這個道理。⁴⁵⁴

由於過去省縣之間上下隸屬的關係的權責不僅沒有清楚的劃分，更由於省政府各局科為了自身本位主義的利益，甚至彼此扞格牽制，造成政務推動上的困難外，縣政府缺乏實際的權力，等於被省政府各局科所架空，縣長成為有名無實不能負任何責任的職位。因此「合署辦公」與「裁局改科」其目的就是要劃分省縣之間

⁴⁵¹ 國民政府軍事委員會編，〈蔣委員長訓詞〉，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁 11-12。

⁴⁵² 晏納克，〈地方政制改革意見書〉（1934.12），《全國經濟委員會政治專家晏納克報告》（南京：全國經濟委員會，1934），頁 4。

⁴⁵³ 蔣中正，〈科學的道理〉，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 22。

⁴⁵⁴ 蔣中正，〈建設基本工作——行政三聯制大綱〉（1940.12.1），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 17，頁 540。

的權責分際，省政府回歸單純的監督性質，而縣政府為實際的執行單位。此外，也有助於省縣首長的權責歸屬，而非有權無責或者有責無權的現象。此外，蔣中正經常強調政治如果要辦得好，「行政人員之得人與否，尤關政治事業之成敗，與政制政綱有同樣的重要。」⁴⁵⁵除了改良政治制度使增進行政的效率，最重要的還必須改善官僚群體的素質，畢竟一切改革的措施仍需要由人去推動。

二、先能自衛再求自治

地方自治是孫中山《建國大綱》中相當重要的一環，同時也是國民黨實踐三民主義理論的核心價值之一。⁴⁵⁶然而，隨著共產根據地的擴大以及軍事圍剿的失利，蔣中正在親自督軍南昌行營後隨即頒佈命令暫停剿匪省份原有的地方自治條例，強調須先使地方能夠自衛才能實行自治，因此制訂剿匪區省份《保甲條例》，於剿匪省份暫停地方自治，改行保甲。對於為何要暫停地方自治，蔣曾在一次演講中回憶自述：

自九一八以後，吾人鑒於外侮憑陵，深覺自衛尤急於自治，乃改行保甲制度，先從組訓民眾入手，副以管教養衛之必要設施，實即為地方自治奠其初基。迄於今茲，保甲規模已具，民眾組訓亦有條理，改行自治，有若順水推舟，因之中央最近業在擬訂縣以下各級組織規章，訂定推進自治程序，不久即將頒行。⁴⁵⁷

實際上蔣中正強調自治的基礎除了要先組訓民眾外，還強調須輔以「管教養衛」之必要設施齊備等，如此方有推動地方自治之可能，可以推知蔣中正十分在意施行自治條件不成熟的現況。⁴⁵⁸因此，當時對於是否應該繼續實行地方自治曾引起

⁴⁵⁵ 楊永泰，〈現行縣制與縣政的種種色色〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，頁 63。

⁴⁵⁶ 根據《建國大綱》的規定，縣為自治單位，「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」此外，「一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期。」也就是說，地方自治關係著國民政府能否正式實施憲政，並且一完全自治的縣，其縣民皆是具有能夠行使國民四權的現代公民。此外，孫文也在其〈地方自治開始實行法〉中規定，每縣在開始實行地方自治的時，有六項要政為優先辦理之事，分別是：「清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校。」而此六項要政也顯示了一地方要能夠實行地方自治，其政治、社會的基礎有賴於上述措施的完備。蔣中正，〈國父遺教概要〉（1935.9.14~9.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 3，頁 21-23；秦孝儀、國父全集編輯委員會，《國父全集》，第 2 冊（臺北：近代中國出版社，1989 年），頁 345。

⁴⁵⁷ 蔣中正，〈再告全國士紳書〉（1939.8.12），收入行政院縣政計畫委員會主編，《總裁地方自治言論》（上海：正中書局，1946 年），頁 47。

⁴⁵⁸ 對於組訓民眾，蔣中正強調的是自治的知識和技能，以及自治的精神和品德。他說：「推行地方自治必須具備自治的知識和技能，養成自治的精神和品德，這是建設自治，實行主義根本重要的一點，現在全國各地雖有地方自治機關的設置，一切自治事業的倡導和實行，也有很長久的時間，可是考其實際，不但成效難期，而且精神缺乏！就是因為一般負責人員對於現代自治的知識和技能，缺少講求，尤其沒有注意到自治精神和品德的修養，所以一方面不能努力推行，徒事敷衍；他方面又不能以身作則，化民成俗，這種地方自治不但毫無成效，抑且治絲益紊。」蔣中正，〈推行地方自治的基本要務〉（1939.10.1），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 16，頁 394。

討論，而多半還是著眼於民眾素養不足所產生的困境。例如民國 22 年（1933），陳立夫、羅家倫等人曾於四屆三中全會中提案指陳當時實施地方自治所面臨的困境：「吾國連年天災民禍，民不聊生。而人民之不識字者佔百分之七八十左右，於此而設立機關空談自治，是無異南轅北轍背道而馳。結果自治之組織愈大，豪強之把持愈加，自治之耗費愈多，人民之負擔愈重。名為自治，實乃自亂。」⁴⁵⁹又如黃紹紘也曾指出法令規章的苛擾，「現行地方自治法規，對於『誓行革命之主義』一語，規定甚嚴。即凡為人民，除其他條件外，必須親簽誓詞，赴鄉鎮（或坊）公所舉行宣誓典禮，乃能取得公民權。結果徒為形式，民眾能自動親簽誓詞，正式赴場宣誓者，可謂絕無而僅有；或則誓而不行，務為繁密，何補實際。」⁴⁶⁰可見當時對於實施地方自治的過程中，遇到許多來自政治、社會內部諸多條件的限制，對此蔣中正也指出：

現行自治法令，過於繁級，不惟所分區鄉鎮坊閭鄰之層級太多，而且各級首長，悉由各級公民大會及閭鄰居民會議分別選舉。此種全民政治之精神，既非毫無政治訓練之人民所能實行，且易為一般土劣及奸宄強梁所把持操縱，危險尤其。加之最與治安有關之清查戶口，在區鄉鎮閭鄰各長未選出以前，無切實執行之機關，不易完成。最與自衛力量有關之保安團隊，亦混合於自治組織之內，籠統複雜，辦理有名無實，適以擾民，絕無防匪能力。凡此皆不適合剿匪省份之需要，乃決先辦自衛後辦自治。⁴⁶¹

不論是人民的素養或者是法令等問題，皆反映了地方自治的實施在當時只能流於形式，不僅無法發揮應有的民主價值，反而為地方秩序產生危害，更容易導致地方勢力與土豪劣紳對地方事務的把持，更可能妨害了當時最重要的剿匪工作。事實上，當時再施行地方自治的過程中，也飽受各種批評，根據江蘇常熟的依項辦理地方自治的調查指出當地辦理地方自治的腐敗問題與原因：

一、縣長不懂自治——大抵縣長多不願將權交與人民，且今日以蘇省各縣縣長，率皆為私人之走狗，除□□法而外，可云不辦一事，以常熟縣而論，現任縣長，竟懷疑地方自治，以而從使地方自治實現，將誰信之；二、區長多不稱職——現時江蘇各縣，區長均為區長訓練所畢業者，學歷係中學程度，訓練期限又短，彼輩非但不會辦自治，且根本不了解自治，結果圖有自治之名，反形成違反自治之實，良可慨也；三、人民智識程度太低，實無能力自治——現時社辦鄉鎮長選舉，即充分表現人民智識太低。各鄉鎮長選舉，人民多不知所投何人，常為劣紳土豪所操縱，故今日之計，非

⁴⁵⁹ 「四屆三中全會決議促進地方自治應從生計與教育入手」（1933.3.9），〈中國國民黨歷屆中全會地方自治決議案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-051200-0006，入藏登錄號：001000004655A。

⁴⁶⁰ 「四屆四中全會改進地方自治原則」（1934.2.22），〈中國國民黨歷屆中全會地方自治決議案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-051200-0006，入藏登錄號：001000004655A。

⁴⁶¹ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 17。

訓練人民不克實行地方自治也。⁴⁶²

或者如浙江建德縣的情況：

然觀建德縣地方自治，起始於民國十八年，至今已有一載，成效論事，殊深悵然！究其進行中困難之點，歸有下列六端：一、經費困難……；二、區公所忙於代辦行政事務……；三、區長經驗缺乏……；四、積習未破……；五、區公所少工作成績之表現……，故人民不相信區長、區公所所為有用及真能解除人民痛苦，而對區長區公所有不合作態度；六、村里長副知識淺薄。各村裡長副中尚有不識字者，有僅粗通文字者，非但不明瞭自治法規，且不知自治為何，狡黠者則虛與委蛇，暴虐者則起而反抗。⁴⁶³

上述的有關實行地方自治的問題與弊病，並非常熟或建德等地所僅見，而是各地普遍的現象。且即便如常熟、建德這些較為安定與生活條件較好的區域都產生如此問題，那麼相對條件較差且政治與社會秩序不穩定的區域，如江西等省，農村社會與經濟條件更為艱困的地方在施行地方自治所面臨的困境自然更為嚴峻。也正如同當時有研究者批評：「此種注重貫徹全民政治之精神，凡屬公民，一律行使選舉、複決、創制、罷免四權之制度，固非目前漠視政治未經訓練之人民，所能運用自如，猶非蕩析流離之農村民眾，所樂與聞，又況丁此時會，自治事務，莫急於自衛，而區長實負有一區內保安除亂之重責，對於區民，不能不使之服從命令，而謀所以便利統馭之方。倘由普選而致，必求結歡示好於群眾，凡遇群眾或個人有妨害治安之行為時，安望其能實行職權，予以嚴厲斷然之處置耶？」⁴⁶⁴地方自治為重要民主程序的實踐，實有賴於穩固的政治與社會基礎，同時民眾必須具備足夠的基本素養等前提下方能有效實踐。但是 1930 年代的中國社會，尤其是廣大的農村地區，有百分八十左右的人口為沒有受過任何教育的文盲，由此可以即可明顯地見到當時基層社會缺乏實施地方自治的有利條件與前提，而這也就不難理解為何蔣中正主張應該先完成自衛再行自治的道理了。

三、減輕人民負擔與提高經濟生產力

蔣中正曾引用《尚書·禹謨》說：「德惟善政，政在養民。」強調政治的根本在「國計民生」四個字，一切政治的設施無非是要使國家富強、民生樂利。⁴⁶⁵又說：「使民養生送死無憾，王道之始也。」也就是一切政治的設施，一定要注

⁴⁶² 李用賓、樊祖邦、袁永馥，《常熟縣史地政治經濟社會概況總報告》，收入南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告》，第 94 冊（南京：鳳凰出版社，2012），頁 590-591。

⁴⁶³ 郝遇林、李品粹、鐘家洲，《浙江建德史地政治概況及縣政考察總報告》，收入南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告》，第 205 冊，頁 217-220。

⁴⁶⁴ 程懋型編，《剿匪地方行政制度》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢編》，第 77 冊，頁 251。

⁴⁶⁵ 蔣中正，〈第二講 政治建設之要義〉（1935.9.15），《國父遺教概要》，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 3，頁 14。

意經濟的關係，由民生著眼然後纔能貫徹到底，纔能收得實效。⁴⁶⁶但是「養民」並非是單純的消極地對民眾提供救濟，在蔣中正的觀念中有其更為積極的一面，他曾聽列山蒲講德國國防經濟與四年計畫並記曰：「此計畫已利用救濟失業經費，運用失業工人為起點。……。人生應盡力改善社會，提高國民道德，不當以救濟個人為滿足也。」⁴⁶⁷蔣的養民觀並非只有減輕人民負擔或救濟農村等消極做法，更有強調發達生產與提高經濟生產力的積極面。由於 1930 年代中國農村由於受到多重因素的影響，農村社會與經濟瀕於崩潰的邊緣，普遍的貧困化成為當時中國農村的時代特徵之一。⁴⁶⁸因此為了改善民眾的生計問題，提高經濟生產力成為首要之急務，蔣中正指出：

現在我們要發展國民經濟，解決民生問題，最急要的事情有兩項：第一項就是要力謀收支適合，提高法幣信用；第二項就是要發揮苦幹精神，努力生產建設。……。法幣信用能夠提高，則全國金融穩定，交易暢旺，無論農工商業，都可以欣欣向榮。……。努力一切生產建設的基本工作，如發展交通、改良農業、興治水利、開墾荒地、推廣合作、獎進土產、……來為民興利，使民力民富培養充實之後，一切事業，自有確實的基礎，不患無發展一切事業的經費。但是我們興辦一切新政，切不可徒為稅收計算，而以財政的目的重於國民經濟的目的。⁴⁶⁹

在前述引文中可以見到蔣中正對於當時中國經濟問題的認識與主張，受到當時正在發生的白銀風潮所影響，國內白銀外流嚴重，造成金融危機。尤其是農村地區所受到的衝擊更加嚴重，整個國民經濟瀕臨於崩潰的邊緣。⁴⁷⁰

面對農村經濟問題，國民政府與蔣中正的認識以金融危機與生產不振為主，因此，如何挽救國家金融財政之危機，以及如何提高經濟生產力，成為當時各界討論的焦點。對此，蔣中正進一步提出了八項綱領：（一）振興農業（二）鼓勵墾牧（三）開發礦產（四）提倡徵工（五）促進工業（七）流暢貨運（八）調整金融等八大要項，並在其中擬定具體的實施內容，例如以振興農業為例，他提出了「凡製肥、選種、改良農作方法、活潑農業金融、流暢農產運銷，悉以合作社為基礎，指導並改進之，以達到糧食自給自足為初步目標。一方面增加農業原料之生產量，同時提倡農業之就地加工製造」等具體方法與目標。⁴⁷¹因此在這些綱

⁴⁶⁶ 蔣中正，〈今後改進政治之途徑〉（1936.3.8），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 132。

⁴⁶⁷ 黃自進、潘光哲編，《蔣中正總統五記·學記》，卷 11，頁 112。

⁴⁶⁸ 王先明，〈試論城鄉背離化進程中的鄉村危機——關於 20 世紀 30 年代中國鄉村危機問題的辨析〉，徐秀麗、王先明主編，《中國近代鄉村的危機與重建：革命、改良及其他》（北京：社會科學文獻出版社，2013 年），頁 15。

⁴⁶⁹ 蔣中正，〈建國的行政〉（1936.5.16），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 286-288。

⁴⁷⁰ 鄭會欣，〈試論 1935 年白銀風潮的原因及其後果〉，收入氏著《改革與困擾——三十年代國民政府的嘗試》（香港：香港教育圖書公司，1998 年），頁 35-37。

⁴⁷¹ 蔣中正，〈附錄一、國民經濟建設運動之意義及其實施〉（1935.10.14），《中國經濟學說》，

領下，可以見到蔣中正對於改善人民生計問題，一方面消極地透過賦稅改革如裁減苛捐雜稅等方式來減輕人民負擔；另外積極的方面就如同上述所見，試圖透過金融、財政改革與提高農工業生產等手段來達成。蔣中正理想中的經濟藍圖是來自於《禮記·禮運篇》的大同理想，他更明白地說道：「民生本位與計劃經濟的原則，是達到大同世界的唯一正確的道路。」⁴⁷²因而，在其理想與實際的做法中，不僅見到蔣中正其中國傳統經濟思想的脈絡，且其試圖藉由現代計劃經濟、金融統制等手段也同時反映其濃厚的國家資本主義色彩。

四、強化民眾組織與提高民眾素質

對於組訓民眾，在南昌行營時蔣中正即在許多講演中不斷地強調組織民眾的重要性，並提出現代化就是「科學化、組織化、紀律化」的原則。⁴⁷³對於組織民眾的目的，楊永泰曾指出：「國家軍隊最大的使命，在鞏固國防，不在保衛地方，所以地方必須由人民自衛，要自衛就必須先有組織。有了組織，才可以談自衛。」⁴⁷⁴也就是說組織民眾最大的目的與功用在於促使民眾具備自衛的能力，同時必須採取現代化與軍事化的原則。蔣中正曾指出管子有所謂「寄軍令於內政」的概念，他特別強調這是地方行政官員所應奉行的基本原則，他解釋道：

一切事情，必須以治軍的精神來處辦，必須向有裨於剿匪的軍事目標去做。我這一次給你們一個軍法官的頭銜，也就是寄軍令於內政的意思。要做到這一點，大家一定要有軍事知識，……。不過你們要知道：「軍事學問就在政治裏面，若不懂軍事，無論如何，不能算懂政治。所以軍事學是你們個人應該懂的。要懂軍事，並不一定要進軍事學校去學，而且單是學是學不會的，須要自己能研究。」⁴⁷⁵

進一步地說，「寄軍令於內政」的意義就如同陳誠所闡釋的：「就是打仗要打以內正修明為基礎的仗，才能有決定勝仗的把握。軍事是一回事，政治是一回事，軍事獨立於政治之外，將士浴血戰鬥於疆場，而官吏貪贓枉法於地方，則佔場勝利的果實，為不肖官吏腐蝕以去。打勝仗也還是要失敗的。所以政治才是根本，軍事只是枝幹，軍事行動的目的，最後還是政治。」⁴⁷⁶此外，現代軍隊的管理是現代化國家的重要體現，同時也是國家能否完成高度動員與組織的象徵。因此蔣時常強調「用兵不如用民」、「教民要如教兵」等組訓民眾的觀念，例如他說道：

把各鄉各邑的人民力量，趕緊組織起來，由民眾組織而發生的力量，比軍

秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷5，頁37-44。

⁴⁷² 蔣中正，《中國經濟學說》，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷5，頁34。

⁴⁷³ 蔣中正，〈新生活運動第二期目的和工作要旨〉（1936.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷14，頁65。

⁴⁷⁴ 楊永泰，〈我們應怎樣發揮七分政治的力量〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，頁56。

⁴⁷⁵ 蔣中正，〈剿匪區縣長及黨政人員的職責與行政的辦法〉（1933.6.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷11，頁251。

⁴⁷⁶ 吳淑鳳主編，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》（臺北：國史館，2005年），頁22-23。

隊的力量要大過十倍、百倍，我們一定要拿這個偉大的民眾力量，與國家的武力結合起來，只要無形的國民精神的力量，與有形的軍隊武器的力量結合，抗日救國必能得到最後的勝利。⁴⁷⁷

蔣中正主張要復興民族除了依靠軍隊的力量，更應該利用民眾的自衛武力，而民眾的組織與力量更是無形的國民精神力量。⁴⁷⁸所以，他也強調要以軍隊教練的精神來訓練民眾，尤其要以「禮義廉恥」為一切基準，就食衣住行幾項基本生活做起，擇「簡單」「容易」「微小」的事情教起，先教他成一個健全的現代國民，然後再教成一個知恥而勇的愛國戰士！蔣進一步強調這一切也就由此逐漸成為徵兵制的基礎。而欲達到這個目的就要實施學生軍事訓練來「寓將於學」，要實施國民的軍事訓練來「寓兵於農」，所以實施軍訓以「寓將於學，寓兵於農」，即為實行徵兵制度建立國防部隊的張本，亦即救亡與復興的根本要圖。由此蔣在召集各省高級幹部時強調：「政治之目的，在於富強，富強之根本工作，在於教民，我們要懂得『以勞教民富，以死教民強』的救國原則。」⁴⁷⁹而「教民」最主要的目的，就是要「用民」，使廣大的民眾能夠被組織起來為國所用。

綜上所述，蔣中正所提出的「管教養衛」原則可以說彼此之間相互貫通，不僅可作為各省一體適用的原則性綱領，同時更可作為戰時動員的重要基礎。因此，進一步具體的由行營擬定各種具體的法規條例，以資各省遵循與施行。⁴⁸⁰此外，不僅作為政府治民的施政原則與理念，更重要的是落實在教育中，將這些理念貫串在一起，且為了有效地傳達與民眾，因而更與新生活運動的精神相互連結貫串，例如關於「教」要以「禮義廉恥」為基本要義；關於「養」，要注重「衣、食、住、行」四項基本生活的修養——（整齊、清潔、簡單、樸素）；關於「衛」要從

⁴⁷⁷ 「清苑縣黨部總理擴大紀念週講禦侮救國之道」（1933.3.20），高明芳編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第19冊，頁183。

⁴⁷⁸ 關於「用兵不如用民」的主張，語出胡林翼的觀點：「言戰不如言守，用兵不如用民，用民力以自衛，尤不如先用地利以衛民。」（清）胡林翼，〈請通飭修築礮堡啟〉，《胡文忠公遺集》，卷55，〈書牘三〉（清同治六年刻本），頁599；由蔡鄂所輯錄的《曾胡治兵語錄》雖然未有直接提及「用兵不如用民」的觀點，但從蔣中正對於曾國藩、胡林翼治兵經驗的推崇來看，蔣中正實際上所受曾胡治兵觀念影響頗深，民國20年（1931）的《學記》曾提到：「（六月）二十四日，看曾胡治兵語錄，并以教各軍長，曰：『此書兵機與戰守兩章，在江南地區作戰，亦切實用也。』」再看蔣中正許多講演詞，亦可見他強調用民的觀點，並將此觀點與民眾教育相結合，例如蔣中正於剿匪軍事會議講時說：「我們不僅要懂得『用兵不如用民』的道理，而且要知道用民必先苦心孤詣地教民，好像我們訓練軍隊一樣。」又如於軍官訓練團第一期學員畢業時所講：「剿匪成敗的關係，……，有兩句最緊要的話，……，就是：『用兵不如用民，教民要如教兵。』」；還有為地方行政人員講習時所說：「『用兵不如用民，教民要如教兵』，訓練全體的壯丁，便是徵兵的初步。」參見蔣中正，〈推進剿匪區域政治工作的要點〉（1933.6.12）、〈革命軍人成功立業之道〉（1933.8.4）、〈現代行政人員須知〉（1934.3.20）等篇，分別收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷11，頁233-241、364-378；卷12，頁147-175；黃自進、潘光哲編，《蔣中正總統五記·學記》，卷3，頁29。

⁴⁷⁹ 國民政府軍事委員會編，〈蔣委員長訓詞〉（1934.3.18），《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁69-73。

⁴⁸⁰ 楊永泰，〈我們應怎樣發揮七分政治的力量〉，《楊永泰先生言論集》，頁53-54。

「嚴守紀律，服從命令」，做到共同一致。⁴⁸¹因此，就蔣中正來說，以「管教養衛」作為政治的基本原則，就是「現代政治建設必須教養兼施，……，才可以治民，才算盡了政府治民的職責，所以現代的政治，是積極的教養兼施的政治。」⁴⁸²也就是說，「管教養衛」所代表的不僅是治國與剿匪的關鍵，更是現代政治精神與建構現代國家的重要體現。



⁴⁸¹ 蔣中正，〈復興民族之根本要務——教養衛之要義〉（1934.2.12），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 68。

⁴⁸² 蔣中正，〈第二講 政治建設之要義〉（1935.9.15），《國父遺教概要》，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 3，頁 58-59。

第三節 地方政治改革措施的擬定

蔣中正所主張的「管教養衛」原則，在其核心精神與具體的實踐上具有彼此環環相扣的特性。而相關政策的落實對蔣中正而言，更需要有效率且良善的地方行政體制作為基礎。所以除了透過制定各種相關政策與法規之外，要貫徹「管教養衛」的措施除了加重政府的權責之外，更需要的還是要有高度的行政效率，因此可以說地方政制的改善是「管教養衛」政策能否成功的前提。⁴⁸³接下來將進一步討論蔣中正對於地方行政制度革新的相關的各項具體政策及其影響。「當時所訂整理湖北政治綱要，就是這十八條，其中有幾件很重要的事情，如編查保甲戶口，清丈土地，編造各縣地方正式預算，推行各縣合作事業，創辦集團農場，這幾項，現在或是沒有辦好，或是尚未開始舉辦，希望今後能夠積極舉辦，儘先完成才好。不僅是各民政長官努力來做，凡是匪區各高級軍官，對於所駐區域以內一切政治上的設施也要如此實行，和地方民政長官通同合作，切實照著綱要來做，不要以為這些事，是專屬民政範圍，帶兵官可以不管，必要如此，政治與軍事才能協同推進，剿匪才能澈底成功，各地方才有真正清明之一日。」

壹、革新地方行政制度

在民國 21 年（1932）12 月召開的第二次全國內政會議中，蔣中正曾提出修改地方行政機關組織案，其中，在省制改革上分別是省政府合署辦公與設置行政督察專員兩項方案；⁴⁸⁴縣制改革則分別為縣政府裁局改科與縣分區設署兩項。其中行政督察專員與縣分區設署已於民國 21 年在三省剿匪總部有過施行的經驗，因此民國 23 年南昌行營陸續根據前三省剿匪總部的相關命令，進一步制定與頒布剿匪省份有關省制與縣制改革的組織規程，並以「確定系統、集中權責、充實組織、緊張工作、節約經費」作為展開各項行政制度革新的原則。⁴⁸⁵

一、行政督察專員制

有關省級行政制度改革在清末即有所討論，民國成立以後更有諸如改委員制為省長制、縮小省區等議題被提出。縮省制的提出乃在於傳統的省區幅員過於廣大，正如同時人所稱「原有省區，垮於歐洲一國」，而行政督察專員制度便是基於省區過於遼闊、監督管理不便的背景下，作為「縮省理想」實現以前的過渡性措施。⁴⁸⁶根據蔣中正在「豫鄂皖三省剿匪總司令部為頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例訓令」一文中表示：

⁴⁸³ 陳之邁，〈研究行政督察專員制度報告〉，《行政研究》，第 1 卷第 1 期（1936），頁 53。

⁴⁸⁴ 朱節之，〈改革省制運動之各見〉，《政治評論》，第 74 號（1933.10），頁 817-818。

⁴⁸⁵ 軍事委員會委員長行營編，〈軍事委員會委員長行營政治工作報告〉，頁 3。

⁴⁸⁶ 中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會編；羅家倫主編《革命文獻》，第 71 冊（臺北：中央文物供應社，1989），頁 219；曹雄，〈中國地方行政督察制度的研究〉，《政治評論》，第 45 號（1933 年 4 月），頁 17。

按我國省區，大都地域遼闊，交通不便，所轄縣治，多者逾百，少者亦六十以上，遂使省與縣之間上下遠隔，秉承、督察兩俱難周，以故省政府動有鞭長莫及呼應不靈之苦，而出任縣長者輒存陽奉陰違蒙蔽取巧之心。……。本總司令鑒往籌今，當時在贛乃有總部設立黨政委員會之舉，……，即以分會委員長兼任駐在地之縣長，集中黨政軍之事權於一處，使負監督各縣及整頓本縣之重任。試辦以來，頗著成效，……，欲試行移植此制而推廣之，或逕名之為行政督察專員，創立較為完備之制度。……。得以形成澄清吏治、剷除匪患之重要樞紐。⁴⁸⁷

因此，行政督察專員制度事實上有其歷史因素的考量，也就是過去由於省域的遼闊與縣份的眾多，長期使得省政府對於各縣的監督與考核難以有效的落實，政令的推動常有阻滯。所以為了解決省縣之間上下隔閡的缺點，在行政督察專員制成立前各省已有類似的作法，例如廣東行政委員制、廣西行政督察委員制、新疆區行政長制、雲南殖邊督辦公署、江西黨政委員分會制與區長官制、安徽首席縣長制、江蘇行政區監督制、浙江縣政督察專員制等。⁴⁸⁸此類皆屬臨時增設的督察機關，目的在於輔助省政府在權力不及之處，是一種因時因地制宜的作法。但也因為有確實的監察需要，使得各省發展出相似卻不統一的作法。

民國 21 年 8 月，行政院與豫鄂皖三省剿匪總部分別頒布《行政督察專員暫行條例》及《剿匪區內各省行政督查專員公署組織條例》。⁴⁸⁹至於兩者之間最大的差異，在於督察專員的遴選與任免。依據行政院條例所設置者，如蘇、浙、陝、甘、湘等省，其專員由省政府委員會議決遴選；依據三省剿匪總司令部條例設置者，如豫、鄂、皖、閩、川、黔等省，其專員則由委員長行營任免。⁴⁹⁰而自民國 21 年起開始於剿匪省份實施行政督察專員制度，主要目的在於作「省政府對各縣耳目之寄。」⁴⁹¹據民國 21 年 10 月起曾任湖北第七區行政督察專員的雷嘯岑回憶：「是歲八月，蔣委員長採納德國顧問的建議，認為中國各省區域遼闊，交通不便，而行政體制只有省縣兩級，諸多扞格，尤其對於剿共事宜，難收指臂相依為用的功效，如不將省區縮小，即須在省縣兩級之間，增設一種承上啟下的機構，

⁴⁸⁷ 「國民政府關於批准〈剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例〉備案的訓令」(1932.10.10)，中國第二歷史檔案館編，《中華民國史料檔案資料匯編》(南京：江蘇古籍出版社，1994)，第五輯第一編，政治(一)，頁 104。

⁴⁸⁸ 沈懷玉，〈行政督察專員制度之創設、演變與功能〉，《近代史研究所集刊》，第 22 期上(1993.6)，頁 421-459。

⁴⁸⁹ 「行政院公佈行政督察專員暫行條例令」(1932.8.6)，中國第二歷史檔案館編，《中華民國史料檔案資料匯編》，第五輯第一編《政治(一)》(南京：江蘇古籍出版社，1994)，頁 101-103；「豫鄂皖剿匪總司令部公布《剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例》」(1932.8.6)，中國第二歷史檔案館主編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊(合肥：安徽教育出版社，1994)，頁 465-467。

⁴⁹⁰ 「行政院秘書劉泳闈關於行政督察專員制度實行概況簽呈」(1935.9.16)，中國第二歷史檔案館主編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 465-467。

⁴⁹¹ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 2。

乃可增進行政效率。蔣公首可其議，交由楊秘書長妥擬方案。」⁴⁹²然而，由行營所擬定的行政督察專員制度在施行一段時間後，發現在實際的運作上產生了一些職責劃分與指揮調度上的許多缺點，例如：(1)專員無法與聞省府對縣長之任命，使其對縣長的考核與督察工作無從發揮效力，形同具文；(2)對於各縣之財政預算、決算以及預備費之動支無法參預，僅能臨時巡視與事後糾正，造成成效不彰的問題；(3)省府各廳處所發布之重要法令文書，常常未經專員核轉，使專員無法發揮承上啟下、層遞考核之樞紐。因此，南昌行營又根據各省實施狀況以及建議，進一步改進職責劃分的缺失，於民國 23 年（1934）頒訂《各省行政督察專員職責系統劃分辦法》，期使行政督察專員在省縣間的職掌規定更加嚴密，以改善專員只能流於承轉省縣公文的毛病。⁴⁹³

有關行政督察專員制度的實施過程中，由於各省的實際施行狀況並不完全一致，其中以督察專員是否應該兼任轄縣縣長以及兼任保安司令等問題，不同省份有不同的做法，因此引起許多議論。⁴⁹⁴然而，根據南昌行營的想法與規劃：「此項專員制度，督察轄區各縣之行政，則有類於舊日之道尹；兼保安司令，統領軍政及民眾武裝自衛事項，則有類於舊日之鎮守使；兼領駐縣縣長，則有類於前清之直隸州知州，俾能示範轄縣，並實知行政甘苦，不致蹈舊日道尹祇司上下承轉徒作空疏批評之弊。……，完全等於省政府之一分府。」⁴⁹⁵可知蔣中正的方案中，行政督察專員必須兼理縣長，以及需要擁有保安司令調度行政區內民眾武裝的權力，乃是行營最初預設的目標，惟有「專員必須兼區保安司令，及駐在地的縣長，……。兼區保安司令，才能切實管轄和整理地方團隊，才能逐漸謀人事經理調度的統一，才能發揮分區設立專員的效能。」⁴⁹⁶此外，正如南昌行營所闡明設立行政專員的用意時如此說道：「現在我們要劃定保衛區域，要設行政專員，最大的一個用意，就是要建立推行徵兵制度的基礎。」⁴⁹⁷由此可知南昌行營可以透過行政督察專員的任命，得以逐漸掌握地方武裝力量與調度，並且有效監督縣長的施政。然而，由於行政督察專員的權限涵蓋了地方民政、財政與治安等各項基本權限，已儼然為一級行政區劃，讓原本中國省縣二級制的行政區劃制度，逐漸

⁴⁹² 雷嘯岑，《憂患餘生之自述》（臺北：傳記文學雜誌社，1982），頁 86。

⁴⁹³ 「訓令豫鄂皖贛閩省政府暨行政督察專員為訂定各省行政督察專員職責系統劃分辦法令發遵照」（治字第八五九四號二三年七月一日），〈命令〉，《軍政旬刊》，第 27 期（1934），頁 7-9。

⁴⁹⁴ 根據陳之邁的考察，發現專員應否兼代縣長，各省制度極不劃一，且各方之議論亦言人人殊，莫衷一是。例如江蘇省專員以不兼縣長為原則、浙江省專員部分未兼縣長、江西省之制度主張可兼可不兼、其他各省大致均兼任縣長。至於法令之規定，亦有不同。豫鄂皖三省剿匪總司令部之條例規定必兼，行政院之新條例則為軟性之規定，一視當地之特殊情形而定。陳之邁，〈研究行政督察專員制度報告〉，《行政研究》，第 1 卷第 1 期（1936），頁 80。

⁴⁹⁵ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 5。

⁴⁹⁶ 程懋型，《剿匪地區行政制度》，頁 222。

⁴⁹⁷ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營編，《南昌行營召集第二次保安會議紀錄（民國二十三年）》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊三編》，第 53 輯第 530 冊，頁 14。

產生走向三級制的趨勢。⁴⁹⁸

因此，為求統一全國政制，行政院遂於民國 25 年（1936）3 月 25 日公佈《行政督察專員公署組織暫行條例》，明確規定各省一律劃分若干行政督察區，設置行政督察專員公署，為省政府輔助機關或派出機關；同時廢除《行政督察專員暫行條例》及《剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例》。同年 10 月，公布《修正區保安司令部組織暫行條例》，規定區保安司令除有特別情形者外，由行政督察專員兼任。有此可知行政院的目的主要是藉由法令修正的明確規範，以遏止行政督察專員於軍事方面職權的擴張與增長，⁴⁹⁹同時也使行政督察專員逐漸向正式的一級行政區劃傾斜。

二、省政府合署辦公

省政府合署辦公的提出，主要是針對蔣中正批評省、縣政府「機構散漫」的問題而來。⁵⁰⁰根據剿匪的經驗，蔣中正正在頒布《省政府合署辦公辦法大綱》的代電中指出：「地方政務，尤其剿匪各省之善後，欲期順利之推進，自非先謀省府意志之統一，增進一般行政之效率，不克有功。然此種改革，亦祇能於不離棄現行省府組織法即不牽動各省預算案之範圍以內行之。」⁵⁰¹從電文中不難看出，由於省制改革如前述有關縮省一類的議論多有討論，但牽涉的範圍過大且複雜，難以在短期內達成，加之以當時的社會欠缺有力的革新條件，因此猶如行政督察專員制度的折衷作法同樣出現在省政府合署辦公的思維上。

根據蔣中正對於實施省政府合署辦公的期待，其欲達成的目的主要有兩個方面，一是藉由節省公文往來呈轉之煩，改善行政效率的低落；二是合署辦公能夠節省人員經費，並使其轉移作為各縣縣政經費，以彌補縣政經費長期的匱乏。⁵⁰²由於《省政府組織法》中規定省政府採取合議制，設委員七至九人合組委員會，

⁴⁹⁸ 對於行政督察專員制度是否應視為行政區的一級，沈懷玉認為行政督察專員體制初行時，「行政部門對於督察專員制之發展，基於省縣兩級制之堅持，視為暫設機構。而軍事當局為利於軍事之進展，則欲加強專員之權力，且不斷有擴張之勢。既為軍事時期的機構，也是臨時性的。由於同一制度存有兩種不同法規，蔣中正兼任行政院長後，通過會統籌改進，於二十五年三月公佈《行政督察專員公署組織暫行條例》後，……，地方行政制度實際實行的是三級制，幾成定制。」也就是說，自蔣中正主政行政院後，行政督察專員已被視為行政區的一級。但是，翁有為就認為根據歷史性的考察，行政督察專員與中國歷代行政區劃原則相似，其性質上仍是輔助性、派出性的虛級性質，並未真正成為一級正式行政區。行政督察專員僅是一個靈活性強，且能彌補北洋政府取消道制後所產生的管理缺失。因此，就行政督察專員的性質與職掌來看，是否可以將其視為一級完整的行政區劃，仍當有值得進一步討論的空間。參見沈懷玉，〈行政督察專員制度之創設、演變與功能〉，頁 458-459；翁有為，〈行政督察專員區公署制研究〉（北京：社會科學文獻出版社，2012），頁 439-440。

⁴⁹⁹ 周振鶴主編，傅林祥、鄭寶恆著，《中國行政區劃通史·中華民國卷》（上海：復旦大學出版社，2007），118。

⁵⁰⁰ 軍事委員會委員長行營編，〈總說〉，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 2。

⁵⁰¹ 〈省府合署辦法大綱全文〉，《中央週報》，第 319 期（1934），頁 15。

⁵⁰² 國民政府軍事委員會編，〈楊秘書長之工作報告總評及意見陳述〉，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，頁 35。

由國民政府指定其中一人為省政府主席，其他委員或兼任各廳長。在委員制下省主席與其他委員地位相當，並沒有較多特權。這一種合議式的組織體制，缺乏一個領導性權威作最終的裁奪，容易產生議而不決的問題。雖然委員制具有分權與防止官員獨斷濫權的優點，但也同時容易造成彼此牽制、責任歸屬不明的弊端，也就是蔣中正所批評的「互相牽制、互相推諉」的局面；⁵⁰³此外，中央政府與省政府之間的關係原先為了促進行政效率，採行時人所謂的「一條鞭的組織系統」，由中央政府各部會直接管轄、指揮省政府各廳處執行政令。⁵⁰⁴但這樣的設計卻反而造成省府內各機構間互不統屬、事權分枝各自為政的情形，往往因橫向聯繫與溝通不良的問題，造成各廳處彼此互有衝突與隔膜。因為許多政務的複雜性並非單純屬於某單一主管部門，實際上是牽涉到許多其他相關的部門，所以蔣中正曾批評指出：

就橫的方面觀察，各廳駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，……。
就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然形成兩級；中央部會，往往認省之應廳處為其直屬機關，省之廳處，亦認縣之局科為其直屬機關，而彼此直接行文。……。主席代表省府監督所屬……各縣長綜理縣政……乃均適成具文。⁵⁰⁵

根據上述引文可知道中央各部會與省政府的廳、處或局形成直接隸屬的關係，中央部會在省政府內添設直轄機構，而中央的部會添設越多，省政府的機構亦隨之繁雜、臃腫，形成各廳處雖同為省政府的一部分，但在行使職權時卻各自獨立而使一省施政缺乏整體性與一致性；另一方面，省政府主席雖由國民政府所指派，理論上其地位超越其他委員，但事實上由於省政重要決議均須經由各委員於省政會議上共同決議，因而常常發生委員間意見不一導致缺乏決斷，省主席也流於空有虛名、缺乏足夠的權威之感。因此蔣中正稱惟有「打破各廳處並立分割之局面，而併為整個一體之省政府，才能收齊一簡捷協和之效。」⁵⁰⁶

民國 23 年（1934）7 月 1 日南昌行營頒布《省政府合署辦公辦法大綱》十四條，其第一條即明白指出：「現行省政府組織法在中央未修正以前，為力謀地方政務之推動，……，實行省政府合署辦公辦法。」從法規的制定上，就可以看到所反映合署辦公的過渡性質。⁵⁰⁷至於法規中較為重要的規定，則可以歸納其要點如下：（一）省政府所屬秘書處、民政廳、財政廳、建設廳、教育廳與保安處一律併入省政府公署內辦公，其餘單位則在可能範圍內盡量併入；（二）省府及各廳處按照需求盡量裁併、縮小並減少原額；（三）合署辦公後的文書概由省府

⁵⁰³ 「清剿共匪與修明政治之道」（1932.6.18），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 15 冊，頁 133-134。

⁵⁰⁴ 陳之邁，《中國政府》，頁 460。

⁵⁰⁵ 軍事委員會委員長行營編，〈總說〉，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 2-3。

⁵⁰⁶ 〈訓令豫鄂皖贛閩五省政府令頒省政府合署辦公辦法大綱仰即遵照辦理具報〉，《軍政旬刊》，第 27 期（1934），頁 3-7。

⁵⁰⁷ 〈省政府合署辦公辦法大綱〉，《軍政旬刊》，第 27 期（1934），頁 51。

秘書處總收總發，並簽呈主席判行，一切文書皆以省政府名義行之；（四）省府及各廳處之經費應集中管理；（五）秘書處酌設技術、法制、統計、公報等室，統辦各廳處有關事件，以避免人力財力個別耗滯之弊。⁵⁰⁸在訓令發布後，豫鄂皖贛閩五省於民國 23 年 10 月前完成辦理，並且在經費的減省上開始有了顯著的效果。此外，省政府合署辦公施行後對行政效率以及省主席權力皆有提升，時人認為是行政合理化的重要表現。⁵⁰⁹因而行政院有鑒於合署辦公的成效對矯正行政制度的弊端與增加行政效率的效果，更於民國 25 年（1936）10 月頒布《省政府合署辦公暫行規程》，通令全國各省一致施行。⁵¹⁰

三、縣政府裁局改科

各縣政府裁局改科的政策邏輯與所要解決的弊端相同於省政府合署辦公，同時也是以權力的統一集中為原則，目的是將縣以上的治官機關和縣以下治民的機關從頭改革，釐定其職責權力的範圍與縱橫上下間的關係，使省、縣成為一個整體。⁵¹¹根據民國 18 年公布的《縣組織法》規定縣雖然為地方自治基本單位，但在訓政時期縣長、各局長皆由省政府委任，縣長僅有建議用人的權力。⁵¹²也因而使得縣政府事權遭到省政府的分割，縣長缺乏足夠的地位與權威，導致縣長一職實際上幾乎流於形式，蔣中正對當時的縣政組織即有嚴厲的批評：

查比年以來，縣政廢弛，成效莫覩，論者多歸咎於縣長不得其人，此雖為原因之一端，然縣政府權責，不能集中，組織尚不完善，實亦有以致之。蓋現制縣組織法，縣政府僅設兩科，其下則分設公安、財政、教育、建設四局，各局局長，多由主管各廳指派，自成系統，各樹壁壘，對下則逕發局令，對上則逕報本廳，縣長高臨其上，既非自辟之掾屬，復多個顧慮其背景，自無從充分行使監督指揮之權，即甲局與乙局之間，亦社圖告別之發展，缺乏統一之意志，一縣之中心工作，殊無從確定。且各局駢立，規模擴張，更不能不分科設課，濫置職員，以張皇門面，於是地方經費，悉索以養此冗官，尚虞不足，致各縣預算中，祇有機關費，而無事業費之可言。⁵¹³

由上述可知縣長的權責受到嚴重的架空，縣府各局受省府各廳處直接管轄，使縣政府幾成為一個單純的公文承轉機關，而使「稍有才幹之縣長，無從發揮其能力，

⁵⁰⁸ 軍事委員會委員長行營編，〈總說〉，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 3-4。

⁵⁰⁹ 儲家昌，〈合署辦公與裁局為科的理論和實際〉，《政治評論》，第 146 號（1935.3），頁 558-563。

⁵¹⁰ 「行政院公布《省政府合署辦公暫行規程》」（1936.10.24），中國第二歷史檔案館主編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 365-368。

⁵¹¹ 楊永泰，〈我們應怎樣發揮七分政治的力量〉，楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，頁 53。

⁵¹² 〈縣組織法令案（一）〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-0107，入藏登錄號：00100000960A。

⁵¹³ 「剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱」（1935.1.30），〈縣政機構調整〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042250-0001，入藏登錄號：001000004222A。

而庸儒之輩，反得藉此苟安卸責。」⁵¹⁴加上各廳處本位主義作祟，使得縣政運作產生了與省政府運作相同的弊病，也就是各自為政的現象嚴重妨害了縣政府施政上的有效作為。因此為了改善上述的弊病，南昌行營即主張「縣長權責、縣府組織，及教育、建設、財政、公安之處理，均應審察實際謀適當之改善」，⁵¹⁵也就成了裁局改科最主要背景因素。

民國 23 年在省政府合署辦公辦法頒行後，南昌行營隨後以「為求上下連貫運用敏活」起見頒布《剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱》，並訂以「集中權責、充實組織、教建合一、警衛聯繫、稅收統徵」五項綱要作為立法要旨。⁵¹⁶裁局改科最要的目的在於謀求改進縣長有責無權的問題，以及縣政府權力責任之集中。所以各縣裁局改科的主要目標，一是使縣府各局裁撤，職掌分別歸併縣府各科管理，而縣府佐治人員概由縣長遴選，受縣長指揮；其次縣府事務在各局裁撤後，益加煩劇，故另增添科員並酌加行政經費；三為教育建設兩項事務併為一科，便於統籌；四是寓警政於保甲，將保安、戶口、衛生及交通等警察職務，交由保甲與地方團隊協助執行，使全縣警察網在缺乏人力與財力的情況下，得以藉由傳統民眾組織的力量建構完成；五、為了改善地方稅局林立，各自為政造成徵收人員到處婪索淨收、人民痛苦愈甚的弊端，省縣之正附稅捐一概由縣府設立縣金庫、經征處辦理統一經征。⁵¹⁷

四、各縣分區設署

各縣分區設署的目的乃是針對當時實行區自治所產生的缺陷，根據民國 19 年（1930）公佈的《區自治施行法》，規定區為縣政府轄下的自治機構，區長由選舉產生。⁵¹⁸但是區自治作為一種政治理想在當時卻成為一種陳義過高的理想，其漠視政治未經訓練的人民無法行使公民四權的現實，更遑論剿匪區域蕩析流離的農村民眾如何舉辦選舉實行自治，反而無法依法選出區長而更加妨害地方自衛事務的推動。⁵¹⁹對此，蔣中正就曾批評區自治的弊端，他指出：

依現行現組織法縣以下之各鄉，原定分割為若干區，各設區公所，以為地方自治機關。第組織既不健全，人選亦甚濫雜，經費則尤形短絀，地方民眾之視區長，無異昔日之團董莊頭，絕不特加尊重。於是地方士民之賢良者，多趨趨引避，不肖者則奔競而進，結果各地區長，大都為貪污土劣所

⁵¹⁴ 麥啟霖，〈縣府裁局設科後之組織及其運用問題〉，《政治評論》，第 147 號（1935.3），頁 603。

⁵¹⁵ 「國民政府軍事委員會委員長南昌行營頒發《剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱》」（1934.12.31），中國第二歷史檔案館主編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，上冊，頁 528。

⁵¹⁶ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 13。

⁵¹⁷ 「剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱」，〈縣政機構調整〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042250-0001，入藏登陸號：001000004222A。

⁵¹⁸ 〈區自治施行法〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012120-0015，入藏登錄號：001000001368A。

⁵¹⁹ 程懋型，《剿匪地區行政制度》，頁 257。

把持，助行政令則不足，壓迫民眾則有餘。故縣長與民眾之間，既無居間聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用。以至一切政令逮縣之後，即等於具文，無法推進，訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎，職此之由。⁵²⁰

民國 21 年（1932）三省剿匪總部曾頒行《剿匪區內各縣區公所組織條例》，改原本完全屬於地方自治法人的區公所為隸屬於縣政府下的官治行政機構，並且將區長改為委任制，意在將自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進。⁵²¹民國 23 年進一步頒訂《剿匪省份各縣分區設署辦法大綱》，根據南昌行營頒布訓令文中，即明白揭示分區設署的四項要義：「一、改正其名稱；二、擴大組織，增加經費；三、提高區長區員之地位；四、明定其執掌。」用以協助剿匪省份各縣縣長，深入民間，推行政令，以為縣政確立下層之基幹。⁵²²進一步擴大分區設署的組織規模與經費，且正名為「區署」，明定執掌與區行政人員之地位，成為完全之官治機關。其功用主要在於承縣長之命令，辦理該區內保安、保甲、教育、公安、合作、衛生、交通及與管教養衛一切有關之憲政，等於縣政府之支部，成為縣以下最基層的行政組織。⁵²³

根據時人研究指出，各縣分區設署具有官治行政與政治深入民間、集中事權與增加效率、調節人財與軍事化等多重特徵。⁵²⁴換句話說，這是國家權力想要進一步向基層滲透的表現，試圖藉由官治化、上級逐級委派等方式，改善過去施行地方自治選舉下區長多為貪污土劣所把持的現象。此外，對蔣中正來說，以各縣分區設署來彌補縣政推動人力的不足，進一步擴充基層組織，有利於國家權力的向基層延伸。所以分區設署更有協助剿匪與推行政令、健全地方行政等功用，更是「厲行管教養衛之樞紐所在，凡是啓迪民智，安定地方，促進建設，均將於此以致其成效。」因此，在所需經費上要求豫鄂皖贛閩等剿匪省份除了「以各縣原有之自治附加稅移用為區署之經費，尚有不足之費則應由省庫再籌補助，即或財政稍有困難，亦當通盤籌畫，挹彼注茲，不可因噎廢食。」⁵²⁵也就是必須在財政分配上支援分區設署，可見此政策對於推動地方行政革新的重要性。

貳、意識型態的建構——新生活運動的提出

蔣中正在回顧新生活運動時曾說道：「新生活運動，就是我們全體國民的生

⁵²⁰ 〈通令各省府為令發剿匪省份各縣分區設署辦法大綱仰查照辦理具報〉，《軍政旬刊》，第 43-44 期合刊（1934），頁 7；「剿匪省份各縣分區設署辦法大綱」（1935.12.20），〈縣政機構調整〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042250-0001，入藏登陸號：001000004222A。

⁵²¹ 程懋型，《剿匪地區行政制度》，頁 251。

⁵²² 「剿匪省份各縣分區設署辦法大綱」，〈縣政機構調整〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042250-0001，入藏登陸號：001000004222A。

⁵²³ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 14。

⁵²⁴ 程懋型，《剿匪地區行政制度》，頁 277-280。

⁵²⁵ 「剿匪省份各縣分區設署辦法大綱」（民國 24 年 1 月 17 日），〈縣政機構調整〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042250-0001，入藏登陸號：001000004222A。

活革命。是要以最簡單最有效的方法來掃除我們國民不合時代不適環境的習性，使大家都能過著適合時代的生活。明白點說：新生活運動就是要求我們國民生活的合理化，要求我們國民都能以中華民族固有的德性——禮義廉恥為生活的基準。」⁵²⁶「新生活運動」這個名詞，最早見於 1934 年 2 月 17 日，蔣中正在南昌於調查設計會所作的演說《新生活運動發凡》：「所謂革命者，即依據一種進步的新思想（主義），以人力徹底改進各個人以至整個國家之生活形態之謂。簡言之，革命即生活形態之改進也。吾國革命之所以迄今尚未成功，即在於全國國民之生活形態始終無所改進。」⁵²⁷在《新生活運動之要義》中蔣中正「我現在所提倡的新生活運動是什麼？簡單的講，就是使全國國民的生活能夠徹底軍事化！……勇敢迅速，刻苦耐勞……能隨時為國犧牲！……養成這種臨時可以與敵人拚命為國犧牲的國民，就要使全國國民的生活軍事化。所謂軍事化，就是要整齊、清潔、簡單、樸素，也必須如此，才能合乎禮義廉恥，適於現代生存，配做一個現代的國民！」⁵²⁸他提出「新生活」是「先求全國國民於食衣住行四項實際的基本生活能徹底改進之一種社會教育的運動。」⁵²⁹他接著又說道：

人民生活的滿足，固然依靠政治上管教養衛各種制度的盡善推行，但政治上各種制度的推進，與社會風俗習慣的關係，至為密切。每當舊制度崩潰，新制度代之而興的時候，如果不知道提倡一種與新制度相適應的風氣，來協助實施，那新制度往往為舊社會所紆迴阻滯，不能發揮他的效能；故必須創造風氣來改革社會，普及教育來感化人心，然後政治纔容易治理。「水就濕」、「火就燥」，社會運動的效用，就在於為之濕，為之燥罷了。所以任何國家當革故鼎新的時候，必須以「轉移風氣」為先務。因為這風氣的力量比政教還要宏大，其功效比政教還要普遍，而其需要亦比政教更要急切。這種轉移風氣的工作，就是我們今天所提倡的新生活「運動」。⁵³⁰

蔣中正在說明為什麼需要「新生活」時，民國 25 年蔣中正：「所謂『現代化』者，就是要『科學化』、『組織化』和『紀律化』，概括的說，就是『軍事化』。……由此可知我們的生活要『科學化』、『軍事化』的意思，就是要徹底剷除過去一切虛偽自私含糊，因循苟且等一切不適合現代的積習，實實在在力行『整齊清潔簡單樸素迅速確實』的新生活。」⁵³¹那麼為何實行「軍事化」的生活就能等同「現代

⁵²⁶ 蔣中正，〈新生活運動九週年紀念告全國同胞書〉（1943.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 32，頁 12。

⁵²⁷ 蔣中正，〈新生活運動發凡〉（1934.2.17），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 69。

⁵²⁸ 蔣中正，〈新生活運動之要義〉（1934.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 78。

⁵²⁹ 蔣中正，〈新生活運動發凡〉（1934.2.17），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 12，頁 69。

⁵³⁰ 蔣中正，〈新生活運動九週年紀念告全國同胞書〉（1943.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 32，頁 13-14。

⁵³¹ 蔣中正，〈新生活運動第二期目的和工作要旨〉（1936.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 66-65。

化」？他說道：

現在我國社會，一般人的心理苟且萎靡，所表現於行為的，不分善惡，不辨公私，不知本末。善惡不分，所以是非混淆；公私不辨，所以取予不當；本末不明，所以先後倒置。於是官吏則虛偽貪污，人民則散漫麻木，青年則墮落放縱，成人則腐敗昏庸，富有的人則繁瑣浮華，貧窮的人則卑污混亂。其結果，就使得國家紀綱廢弛，社會秩序破壞，天災不能防備，人禍不能消弭，內憂外患，紛至沓來，乃至個人社會國家與民族同受其害。如果長此下去不加改變，雖然想要苟延其鄙野的非人的生活，亦不可得。所以我們要繁衍我們群眾的生命，保障我們社會的生存，發展我們國民的生計，就非將上面所說的各種病態，徹底掃除廓清，從而實行合理的新生活不可。⁵³²

對於蔣中正來說，「新生活」的提出，最終的目的就是要去除他所謂不合理的生活而代之以合理的生活，要使全國國民的精神和行動現代化。因此，他繼續說道新生活與新生活運動的關係：

我們要建立人民現代的生活，造成一個新的社會，自然不能不需要政治，尤其是需要教育。但過去中國的教育，乃至於一切的政治，都發生了虛偽的毛病。唯其是虛偽，所以法令無效，技術無用，機械無能。由是官守相同，而效率不同，技術相同，而成就不同，機械相同，而功效不同。我們現在要求法令與技術有效，其關鍵不在法令與技術的本身，而在使用法令與技術的人；我們要求機械有效，其關鍵也不在機械的本身，而在運用機械的人的精神。一國國民的品性優劣，和其能力的強弱，固然與政教有關係，但社會習尚所給予國民的薰陶鍛鍊，其效力更是迅速而普遍，實在不是任何政教制度所能比擬的。關於政教制度各種問題，我們政府正從事於改造，此地不必詳說，當此國家存亡危急的時候，我們如果不願束手待斃，就應該不讓他長此自然推演下去，而必須用非常的手段，來謀社會的革新。扼要的說：就是要以「勁疾之風」來掃除社會上一切污穢的惡習，更要「薰和之風」來培養社會的生機與正氣。要擔負起這個重大的責任，就只有提倡新生活運動。⁵³³

從上述幾段話，蔣中正已經清楚地表明提出新生活運動的具體目的，也就是要以「薰和之風」來培養社會的生機與正氣。在蔣中正看來，惟有轉移社會風氣才能實踐其理想中的制度革新，蔣中正的想法是從人民的基本生活開始，改善其習慣與素質來達致所謂救國與復興民族的目標。所以，除了由個人生活做起，新生活運動促進會也舉辦各種活動。參考各省市的工作概況，戰前的新生活運動工作大

⁵³² 蔣中正，〈新生活運動九週年紀念告全國同胞書〉（1943.2.19），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷32，頁14-15。

⁵³³ 蔣中正，〈新生活運動九週年紀念告全國同胞書〉，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷32，頁15。

致不外乎提倡清潔和守規矩。「規矩」方面有守時運動、節約運動、升降旗禮等；「清潔」則有夏令衛生運動、清除垃圾和污水、滅蠅競賽等。亦有針對愚民陋習、不良風氣的活動，如識字運動、禁菸消毒（即禁毒）運動等。由於新生活運動力圖直接干涉物質生活與個人經濟，所以受到許多批評，例如「新生活運動在思想層面上，糅合了中國傳統禮教等級思想、國家主義，歐洲法西斯主義，日本軍國主義、以至基督教價值觀元素。」並且將新生活運動譏為「建基於牙刷、老鼠夾與蒼蠅拍的民族復興運動。」⁵³⁴

如果就國民性改造的內容來說，一般認為應包括價值觀念、思維方式、行為方式。⁵³⁵抗戰結束後，蔣中正曾經回顧新生活運動過程中所產生的實際效果，他指出：

自民國二十三年實行新生活運動以後，社會上怕匪的心理完全改變了，……，其對於政府的忠誠，革命的擁護，真是自始至終信仰政府，服從命令，共同一致再接再厲，誓復匪仇，所以不到二年，那樣滔天的大禍，就撲滅下去了。到了二十三年的冬季，社會的秩序亦就漸漸的安定下來了。……。我們江西過去對於革命抗戰與剿匪，所以能夠有如此偉大的成就，主要的原因是由於我們有一個精神的力量，這個精神的力量是甚麼？就是民國二十三年二月十九日我在南昌提倡的新生活運動。這個運動的要義是納禮義廉恥四維於食衣住行的日常生活之中。由日常生活的改革而達到提高民族精神發揚民族道德的目的。⁵³⁶

對於蔣中正來說，新生活運動提供了挽救國族危機與復興民族的精神力量，正如同前面所提及的，蔣中正對於新生活運動所賦予的使命是一種意識型態式的內在精神力量。換句話說，就新生活運動本身來說，不論其內容為何，其本質上不僅是一種行動意識型態的建構，更是一種革命的運動，是國民革命對抗共產革命的思想基礎。而為了維繫新生活運動作為意識形態的正當性，諸如賀衷寒與何浩若等人即扮演著「文化御林軍」的角色，對於批評新生活運動的胡適等人進行批判與反擊。⁵³⁷

參、「管教養衛」之相關措施

管教養衛的相關措施中，蔣中正最主要的強調約可見到以保甲及教育為主，

⁵³⁴ James C. Thomson, Jr. *While China Faced West: American Reformers in Nationalist China, 1928-1937*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1969., pp. 152-157.

⁵³⁵ 袁洪亮，《人的現代化——中國近代國民性改造思想研究》（北京：人民出版社，2005），頁 39。

⁵³⁶ 蔣中正，〈實行新生活建設新江西〉（1946.9.23），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 21，頁 432-433。

⁵³⁷ 潘光哲，〈知識人對「新生活運動」的回應：以胡適為例〉，《蔣中正與現代中國的形塑 第一冊：領袖的淬煉》（臺北：中研院近史所，2013），頁 616-622。

其中的目的即在於強化「組織」與「精神」，也就是為總動員而準備。例如蔣中正正在說道：

教育要講求軍國民的教育，經濟要講求軍國民的經濟，社會要講求軍國民的社會，政治要講求軍國民的政治，國家一切的設施，全體國民一切的活動，都要以「全國總動員」為最後的目標，勵行普遍的、嚴格的軍事化，以完成整個的「統制」。⁵³⁸

而前面所述及的行政制度的改革以及新生活運動的推動等方面，可以說正是為了總動員的目的而建構的政治與意識基礎。那麼，要如何進一步推及到基層民眾的身上，對於蔣中正來說教養衛措施中的基礎，即是建立能夠嚴密組織民眾的保甲制度以及灌輸國民精神意識的普遍教育。所以為了具體實踐管教養衛的理念，南昌行營針對收復區制定一系列有關社會復原的政策，以下分別敘述之。

一、「管」與「衛」的方面

（一）編查保甲與清查戶口

在前面已經說明蔣中正的地方政治改革思想中，保甲制的恢復是其政治理念的重要主張，同時也是進行各項改革政策的基礎，尤其是透過保甲的實行以完成戶口清查得目的。對此，蔣中正寄望於保甲的落實執行，進一步能夠擔負起有效組織民眾以求地方自衛的任務。蔣氏亦曾言道：「近來各省長官鑒於共匪之不易剿除，輒以為軍隊單薄所致，常謂非有若干之兵力，不能維持某處之治安，此種心理實為謬誤。以兵治匪，實為治標救急之圖，絕非正本清源之計。……欲絕匪之根株，仍宜由舉辦保甲，清查戶口入手。人民能自動防匪，而匪徒不能混跡于鄉村城市之中。」⁵³⁹對蔣而言，「今日匪共之披猖，固因反動份子交相勾結，互謀利用，然吾民自衛力量薄弱，平時對於保甲組織，不能健全，故臨事更無術抵禦匪患，斯乃絕大原因。」⁵⁴⁰由此可知保甲制度的施行具備了基礎政策的性質，因此在民國 20 年（1931）6 月第二次軍事圍剿失利後，蔣中正親臨南昌主持規劃圍剿計畫，即劃定江西修水等四十三縣為剿匪區域，並在該區域內推行保甲，至民國 21 年 3 月江西省政府公布《修正保甲條例》，通令全省一致舉辦保甲制度，使江西成為推行保甲最早之省份。⁵⁴¹民國 21 年（1932）八月豫鄂皖三省剿匪總部頒布《豫鄂皖三省剿匪總司令部施行保甲訓令》，要求剿匪省份先辦自衛，後辦自治。

然而對於施行保甲制度，先求地方自衛再行地方自治的方針似乎對依據孫中山所訂之訓政時期訓練民眾自治以行使五權的基本原則有所抵觸，時任內政部長

⁵³⁸ 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 424-425。

⁵³⁹ 李宗黃，《現行保甲制度》（重慶：中華書局，1943），頁 25。

⁵⁴⁰ 秦孝儀主編，《蔣公大事長編初稿》，卷 2，民國 19 年 8 月 21 日，頁 64-65。

⁵⁴¹ 張純明，〈現行保甲制度之檢討〉，《行政研究》，第 2 卷第 3 期（1937.3），頁 216。

的黃紹竑就曾回憶指出：「在當時南京就有自衛與自治之爭，好像保甲是自衛的組織，是官治的工具，與自治根本不相容。但事實上，保甲制度因為組織上的嚴密，與法令上的嚴厲，對於人控制，事的進行，都發生很大的效用。所以當時又有先辦自衛，復辦自治的折衷論調。」⁵⁴²依照《剿匪區內各縣編查保甲戶口條例》之規定，完成戶口調查與保甲組織的編組，並在保甲內編組壯丁隊或剿共義勇隊，擔任當地之救災、築路及協助禦匪修建碉寨等事。就其職務而言，蔣中正甚至強調「完全等於農村警察」。⁵⁴³因此民國 23 年 11 月 7 日，中央政治會議第四三二次會議決議：「地方保甲工作關係地方警衛，為地方自治之基礎，應由行政院通令各省市政府，提前切實辦理。」並經行政院通飭各省市提前辦理後，保甲制度成為全國通行之制度。⁵⁴⁴

（二）整理保安團隊

由於地方武裝民團極為發達，時常發生土劣豪猾所把持操縱的腐敗情形，使得一縣之內各區各鄉、一村一姓均被地方勢力據為私有，更是勒收捐稅、斂財中飽的武力憑藉。⁵⁴⁵雷嘯岑回憶他與楊永泰的會面時說道他過去曾在湖南鄉里當過土豪劣紳式的團總，這次我約他來幫忙擬訂編組各縣民團的法規時，楊永泰即說道：「任何人皆可以跟共黨妥協，或接受其誘惑而同惡共濟，唯有地方上的土豪劣紳，是與共黨不兩立的。雷先生記載地方上作過團總，我想請教一個問題，及政府擬利用土劣的勢力剿共，而又不致被土劣所利用，計將安出呢？」⁵⁴⁶因此，為了消除弊端以減輕民眾負擔，同時建立體制以統一編制，民國 22 年（1933）豫鄂皖三省剿匪總司令部訂頒《剿匪區內各省民團整理條例》，其主要目的在於釐清各地方團隊的性質及組成，並統一指揮體制。對此，楊永泰如此說明：「對於各有槍枝有餉源的團隊，縮編做保安隊，分為小隊中隊大隊，按月給餉，和正式軍隊差不多；對於無槍枝的或槍枝不好的，編成壯丁隊，或剿共義勇隊，附在保甲的編制裡頭，並不給餉。……。整理這些團隊，使他充實自衛的力量，必得要事權集中，……，就是教練統一，調度統一，經理統一，人事統一，從前各區各鄉各縣自由籌餉，自行辦團，那是要不得的。……。目前最有可能性的，就是進一步由各行政督察區集中，由各區專員統籌支配。」⁵⁴⁷也就是說，透過地方團隊的分析與整理，可以收政府統籌支配、權力集中與減輕民眾負擔的效果。除此之外，整理保安團隊的理想又根據楊永泰的解釋，就是要改變既有軍隊徵募的做法，具有由小規模的「抽丁制」過渡到大規模的「徵兵制」以為改造陸軍之基礎，最終實現一切保安團隊由國家管理、由地方使用的目標。此外，保安團隊透過對

⁵⁴² 黃紹竑，《五十回憶》（臺北：龍文出版社股份有限公司，1989），中冊，頁 286。

⁵⁴³ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 18。

⁵⁴⁴ 內政部警政司編，《中國警察行政》（上海：商務印書館，1935），頁 193-194。

⁵⁴⁵ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 22。

⁵⁴⁶ 雷嘯岑，《憂患餘生之自述》，頁 85。

⁵⁴⁷ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營第二廳編，〈第三 關於地方行政考詢事項〉，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》（南昌：南昌印記印刷所，1934），頁 5-6。

壯丁的軍事訓練也同時完成了國民教育，以達到「寓將於校」、「寓兵於團」、「寓教於軍」的功效。⁵⁴⁸由於一時要把全國國民都軍事化與紀律化有現實條件上的限制及困難之處，因此透過保安團隊的整理與訓練，成為最切實有效的步驟⁵⁴⁹。換句話說，就楊永泰所闡釋的保安團隊練兵同時也就是在辦學，是國民補習教育最速成與簡便的辦法。

二、「教」與「養」的方面

（一）農村復興政策

為了挽救農村破產的危急，南昌行營擬定了幾項主要的措施，包括有農村金融緊急救濟、推行農村合作、農村土地處理、籌辦示範農場、預防水旱災荒等項。在農村金融緊急救濟、推行農村合作上，被匪地區強調設法扶持恢復其生產之機能，於是民國 21 年（1932）訂頒《剿匪區內農村金融緊急救濟條例》暨各種附屬規章，籌撥款項，藉資發放。並設立各省農村金融救濟處（民國 24 年以後裁撤改設農村合作委員會接管之），監督由被匪各縣農民以簡單方式所設的農村合作預備社，其作用主要以承受借款轉貸，提供農民購買種子、肥料、耕牛、農具、食糧及修繕房屋等恢復生產需要之用。此外還創辦豫鄂皖贛四省農民銀行，以負調劑金融墊撥貸款之責。⁵⁵⁰例如根據當時規定，「凡新收復匪區各縣在保甲編組後，農村民眾實在無力恢復生業者得准其取具所屬保甲長之證明，集合九人以上呈經該縣農村金融救濟分處核准設立農村合作預備社，……。農村合作預備社得向各縣農村金融救濟分處承借款項轉貸放於各該社社員。」⁵⁵¹

除了被匪收復區以外，非被匪各縣雖未受蹂躪，但由於因農村經濟破產，導致民不聊生之情形亦甚嚴重，因此以推行合作制度為主，於民國 21 年 10 月制頒《剿匪區內各省農村合作社條例》及信用、利用、供給、運銷四種合作社模範章程，分別提供農業生產所需資金、農民日常消費低廉之供給以及保障農民生產品可善價而沽，以增加收入等所需，強調其不啻「農民自設銀行，自開商店，自營轉運公司」而不復假手他人居中漁利，藉由這幾種在不廢止商業行為，也非以營利為目的前提下的作法，欲避免農民受到豪強盤剝重利、商販榨取利潤等剝削，以期矯正資本主義之流弊。⁵⁵²農村復興除了致力於發展各種合作社之外，土地問題亦至關重要，尤其是收復區內大量的重分配土地。因此有關被匪收復區的土地處理問題，南昌行營制頒《剿匪區內各省農村土地處理條例》，於被匪各縣鄉鎮

⁵⁴⁸ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營編，〈楊秘書長之工作總評及意見陳述〉，《南昌行營召集第二次保安會議紀錄（民國二十三年）》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊三編》，第 53 輯第 530 冊，頁 6-10。

⁵⁴⁹ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營第二廳編，〈第三 關於地方行政考詢事項〉，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁 57。

⁵⁵⁰ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 28。

⁵⁵¹ 《豫鄂皖三省剿匪總司令部農村金融救濟處工作報告》（上），收入《民國史料叢刊》，第 459 冊，頁 2-3。

⁵⁵² 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 36。

設立農村復興委員會，以承認原始業主地權為原則，保持農村秩序。有關農村土地問題，蔣中正強調中國土地不患缺乏與地主把持，而是經營與整理的問題急於分配問題。因此主張欲達到孫文平均地權、耕者有其田之目的，應提倡集合耕作謀求農業復興，並以和平途徑漸進之方式達成耕者有其田之目標，而強烈反對階級鬥爭之方式。⁵⁵³

（二）實施特種教育

蔣中正十分強調教育的重要，加之剿匪區域受到共產思想的影響甚深，南昌行營特別以強調教育的功用擬定「五省特種教育、農業生產教育、督促各省市提倡體育」等方針，而其中以五省特種教育最為受到重視。⁵⁵⁴根據蔣中正對江西省政府的效電電文裡指出：

以匪區秩序之紊亂、財政之枯竭，赤匪尚能積極辦學，若經國軍收復，反不能努力教民，或僅於縣治設校一所，徒具觀瞻，各鄉村概令缺如，致遍地兒童失學，不唯視匪有愧，且將無以振迪愚蒙。⁵⁵⁵

對於中共在蘇區的教育成效已於前一章中說明，相對的蔣中正可以說從中亦汲取了其中共其「寓宣傳於教育」的成效，因此特種教育的目的主要乃是基於共產革命根據地內普遍設有列寧小學，故強調為「糾正與指導」受荼毒的思想，以「注意公民職業自衛的訓練，以正確其思想，健全其人格，發展其生計，扶植其生存」為宗旨，使收復區的人民能夠成為健全之國民。因此，蔣中正於前述電文中特別強調：「務於匪區收復之後，學校應即隨之而興，俾兒童有學可入，即一般成人壯丁，亦皆獲補習之機會，至於一切辦法，總以不泥成法，不拘一格，而依其特殊環境，因地制宜，以達潛移默化之目的為指歸。」⁵⁵⁶

民國 22 年（1933）隨著收復區日漸增加，於是自是年七月開始責成各師特別黨部人員主辦，依據中央執行委員會第六十三次常務會議通過公布施行之《特種區域暫行社會教育實施辦法》，訂定剿匪區內教育實施方案實行之，其教育對象為一般民眾，所以可以說具有社會教育、普及教育的性質。民國 23 年（1934）九月南昌行營頒布《贛閩皖豫鄂五省特種教育計劃綱要》，並組織贛閩皖豫鄂五省特種教育委員會主持，由中英庚款撥款部分經費支持下於收復區擴大推行。⁵⁵⁷根據南昌行營的報告，特種教育的實施宗旨：「為謀匪區收復之救濟，以教育為中心，注重改正民眾錯誤思想，與訓練地方自衛，增加農村生產，而謀教、養、衛之實現。」⁵⁵⁸為了推動收復區特種教育，江西省政府於民國 23 年成立特種教

⁵⁵³ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 42-62。

⁵⁵⁴ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 67。

⁵⁵⁵ 曹魁武，〈江西省特種教育之概況與評議〉，《二十世紀三十年代國情調查報告》，頁 521-522。

⁵⁵⁶ 曹魁武，〈江西省特種教育之概況與評議〉，《二十世紀三十年代國情調查報告》，頁 522。

⁵⁵⁷ 軍事委員會委員長行營編，《軍政旬刊》，第 33-34 期合刊（1934），頁 173。

⁵⁵⁸ 〈關於教育事項〉，《南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁 9。

育處，以研究特種教育學術、養成特種教育服務人才並指導及監督其實施為宗旨，旗下設有行政、研究與訓練三部。⁵⁵⁹民國 23 年 2 月特種教育處開辦特種教育師資訓練班，每期訓練四個月，至民國 23 年底共計開辦三期，畢業者合計 254 人。而對於特種教育的實際師形狀筐，當時記者參觀湖北省鄂城縣鄧平廟、戴家廟二村第二三兩所中山民校後所撰寫的報導指出：

特種教育之目的，不僅教人民以一般知識，同時還要使他們增加生產的技能和自衛的能力。「管」「教」「養」「衛」是特種教育的中心工作，要以政教合一的方法，而收兼籌並顧之效。湖北省的中山民眾學校是特種教育最下層實施機關，每個教員不但要做個「教師」，做個「農夫」，而且要做個「軍人」。湖北省特種教育處自奉令成立二年以來，所開辦中山民校已有九十餘所，以一人辦理一校者居多。依照規定每校應招足兒童班及成人班或婦女班各一班，此外並應辦理學校行政和指定之社會工作，以如此繁重的任務及終於一位教師身上，而又欲求良好的成績表現，在通常的眼光中看來，似乎很難以辦得到，但是如果能得到真正能吃苦耐劳的人，也未必不可能。⁵⁶⁰

實施特種教育最主要的設施為中山民眾學校，其校長與教師在授課之外，還肩負改進地方之責，例如須要舉行通俗演講、推行識字運動、參加地方自衛工作、指導農村合作社及農業推廣等。⁵⁶¹江西省在當時針對實施特種教育而設立的南豐實驗區中，其中山民眾學校內的課程內容主要為：新生活的促進、公民訓練與家庭兒童管理、國內外政治現況報告與政令解釋；而更多的是關於基本常識與知識的指導，例如淺近物理化學等自然現象的解釋、交通常識與應守規則的指示、自衛常識與衛生指導及公共秩序的維持、農村手工業與副業的產銷、儲存方法等等，包含了各種當時國民政府與鄉村建設等知識份子所主張的內容於其中。⁵⁶²其他農業生產教育強調建教合作；提倡體育的目的在於強調全體學生的鍛鍊，而非少數選手的養成。中山民眾學校不僅辦理學校教育以內之事物，更辦理有關管教養衛等相關事業的推展，可以說幾乎成為當時收復地區社會活動的中心，反映了蔣中正欲藉由特種教育改良地方社會環境與文化的重要企圖。

（三）整理地方財政

地方政府的稅收諸如苛捐雜稅與攤派向來是導致民眾生活困難的一個主要因素，而連年災亂更導致政府稅源枯竭、收入短絀；人民欲窮則稅愈重，政府與人民交受其困。主要的政策與措施分別為建立預算制度、廢除苛捐雜稅。民國 21 年豫鄂皖三省剿匪總司令部通飭豫鄂皖三省編造預算，並派財政調查專員，實地

⁵⁵⁹ 曹魁武，〈江西省特種教育之概況與評議〉，《二十世紀三十年代國情調查報告》，頁 531。

⁵⁶⁰ 舒少南，〈管教養衛〉，《良友畫報雜誌》，第 118 期（1936.7），頁 32-33。

⁵⁶¹ 軍事委員會委員長行營編，《軍政旬刊》，第 33-34 期合刊（1934），頁 173-177。

⁵⁶² 江西省特種教育處南豐實驗區編，〈南豐實驗區個中山學校民眾常識指導工作綱要〉，《區務月刊》，第 1 卷第 6 期（1935.6），頁 18。

考察財政狀況。為了減輕民眾負擔，一方面裁撤駢枝機關，力行緊縮；另一方面，廢除苛捐雜稅，剔除積弊，與民休息。至南昌行營成立後，依照一貫辦法逐漸推廣至贛蘇浙閩湘陝甘等省。此外，豫鄂皖贛四省更進一步制頒《剿匪區內整理縣地方財政章程》，以厲行預決算制度、提高地方行政效率、矯正自收自支惡習、統一徵收保管機關四原則，作為編造各縣地方預算之綱領。⁵⁶³

上述的各項具體改革與措施，對國家的能力與政府的效能產生了一定程度上的影響。尤其是對於地方政府，例如縣政府的職能有進一步的強化作用，同時某種程度上釐清了省縣之間的權力紊亂的問題，縣長的職權在裁局改科之後明顯的提高，所屬各科及職員皆直接受縣長所指揮監督，縣長的地位有顯著的提升，縣政府的組織也愈益充實，縣之行政權也更趨於集中，而這樣的趨勢則有益於促進抗戰時期新縣制的實施。⁵⁶⁴例如民國史研究者孔飛力（Philip Alden Kuhn）對此亦曾稱許道：「不論這項改革是否達到了加強縣長權力的目的，必須承認它所取代的制度是浪費的和混亂的。」⁵⁶⁵顯見蔣中正試圖透過「管教養衛」等相關措施，來突破當時社會經濟與政治環境加諸在中國的各项條件限制，對於蔣中正而言，惟有突破這些限制方能進一步建構現代國家的機會。

雖然蔣中正暫停地方自治的作法以及這些當時在地方上被冠以「新政」而推動的各項改革措施，⁵⁶⁶使得地方財政負擔加劇並帶來農民生活更大的負擔，因而在當時也曾引起社會輿論強烈的批評。例如吳景超曾統計估算這些以「管教養衛」為中心的新政內容，在推動後所帶來的財政影響，他指出光江西一省來說，督察專員公署、區署及保甲三項經費，每年實支，已超過 230 餘萬。而保甲經費，若按照理想的辦法，便要超過 350 餘萬。這僅是有關「管」方面的新政所添出來的費用，尚不包含地方籌辦普遍義務教育、統籌保安團隊，以及各項有關倉儲、修堤、築路等等的建設經費。「管教養衛」四種工作僅舉重要的項目，在一個普通的省份如一一都做到便需超過 1,000 萬元，況且這些所需費用還有日漸增加的趨勢。⁵⁶⁷但是值得注意的是，在當時亦有研究者指出這些新政的推動對於穩定連年戰亂的地區仍具有其因地制宜、因時制宜的價值。⁵⁶⁸當中以江西省的成績最受矚目，⁵⁶⁹在民國 26 年（1937）抗戰全面爆發後，江西省由於有了前述實行革新的

⁵⁶³ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 75-87。

⁵⁶⁴ 錢端升，《民國政制史》，下冊（上海：上海人民出版社，2008），頁 529；呂芳上，〈對訓政時期江西縣長的一些觀察（1926~1940）〉，收入氏著《民國史論》，下冊（臺北：臺灣商務印書館，2013），頁 1100-1101。

⁵⁶⁵ 費正清等，《劍橋中華民國史（1912-1949 年）》，下卷（北京：中國社會科學出版社，1994），頁 348-349。

⁵⁶⁶ 陳之邁，〈研究行政督察專員制度報告〉，《行政研究》，第 1 卷第 1 期（1936.10），頁 53。

⁵⁶⁷ 吳景超，《第四種國家的出路——吳景超文集》（北京：商務印書館，2008），頁 39-43。

⁵⁶⁸ 胡次威，《民國縣制史》，頁 98。

⁵⁶⁹ 對於江西省的地方政治革新蔣中正似乎是滿意的，民國 24 年底曾要求各省組織參觀團到江西參觀考察：「中央以查本省自赤匪擾亂後，即遵照行營規定，首創保甲組織，推行以來，成績頗佳，對剿匪之功效，尤極卓著，組織之嚴密，推行之優良，已為全國之冠，所有全國各地，有保甲組織之省份，均經委員長電令，派員來省視察，俾資借鏡。」參見：匡廬社，

基礎，使得戰時相關動員措施也逐漸發揮了重要的功用。例如兵役制度的開辦，當時江西成為全國兵員補充的第三位，僅次於廣西與四川（廣西於民國 21 年即開始徵兵，而四川則因人口眾多，不難徵集）；又如新縣制的實施，雖然在戰時後方，江西省仍於民國 29 年（1940）完成 69 縣（游擊戰區 14 縣暫緩）的改制工作；再者是國民教育在既有保學的基礎上逐步開展，並未因抗戰時期的物資匱乏而中斷；⁵⁷⁰而蔣經國也於民國 28 年（1939）利用擔任江西第四行政區行政督察專員的所賦予的職權，在其任上（1939-1945）致力於所謂的「建設新贛南」或「贛南新政」，為其日後的發展奠定基礎與經驗。⁵⁷¹可見當時的地方政治革新在某種程度上，達到的國家權力向基層有效滲透的目的，並在當時物質條件極度匱乏的情況下，能夠在戰時動員與穩定後方社會等層面起了一定的功效。



〈中央分飭各省採行〉，《江西民國日報》，南昌，1935 年 11 月 18 日，版 7；胡家鳳，〈十年贛政之回顧與展望〉，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18797。

⁵⁷⁰ 胡家鳳，〈十年贛政之回顧與展望〉，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 188813-18815。

⁵⁷¹ 徐浩然，《蔣經國在贛南》（臺北：新潮社文化事業有限公司，1993），頁 49-62。

第四章 江西的地方政治革新與農村復興

江西省地方政治改革成效的展現對蔣中正而言具有一定程度的急迫性，同時改革的成效與經驗對於剿匪的成敗及日後的擴大運用亦有關聯；另一方面，江西省與蔣中正之間的深厚淵源，顯示他對江西地方政治改革用力最深。由於熊式輝在北伐期間曾提出進取江西的策略並因此取得勝果，此後逐漸獲得蔣中正的信任與重用。⁵⁷²而熊式輝出身江西的背景，於民國 20 年（1931）12 月 15 日蔣中正因九一八事變請辭下野前，即以國民政府主席身份改組江、浙、贛、甘四省政府，並任命出身江西的熊式輝為江西省主席。⁵⁷³說明了由熊式輝主政江西符合蔣中正的期望，並藉由熊式輝與蔣中正之間的密切關係，將蔣中正自身的改革理念加諸於江西省的省政改革上。因此，熊式輝就任時即明白說道：「要是完全倚靠軍隊的力量，也是不成功的，……。必定要將匪患完全肅清之後，政治上才有辦法，反之，匪患一天沒有肅清，江西的政治便一天沒有辦法。」⁵⁷⁴也就是說，江西省政最重要的工作是一方面是剿匪的軍事工作，另一方面則是透過地方政治改革以協助剿匪的軍事行動。

隨著民國 24 年（1935）後期收復縣區的擴大與圍剿軍事的順利進展，熊式輝在民國 25 年（1935）的元旦致辭中特別指出將以是年作為江西的建設年，他說道：

江西積匪雖平，地方元氣未復，亂後必窮，自然之理。……，我們有方法平亂，就有方法救窮。拼著三年流血，大亂才平，拼著三年流汗，奇窮可救。二十四年開始，願我全省官民準備流汗，汗就是我們的財源，就是建設新江西的原動力。⁵⁷⁵

在抗戰爆發以前，江西省主要的政治改革與地方建設包括了行政制度的改進，如健全縣區機構、確立財政制度等；經濟建設如修築浙贛鐵路、推進水利工程、健全金融組織、振興工商事業；文化建設如保學之創辦、百業教育之實施等。除此之外，還有諸如發展農村經濟的措施上，主要有改進農業生產、推廣農村合作、發展交通、振興工礦，及整理土地等項，其目的側重在謀匪後經濟之復興，同時

⁵⁷² 民國 15 年（1926）6 月 5 日，熊式輝記：「國民政府已發表任命蔣中正為國民政府革命軍司令，余即具陳進取江西策略，大要再運用原駐瑞金一帶之賴世璜所屬之江西第四師部隊附義，順流席捲贛江兩岸，直下南昌，並願請纓前往。」又曾於民國 20 年 6 月 18 日云：「余骨創甫痊，扶杖赴贛就兼任總司令部參謀長，……。臨行總司令蔣公召集指示周詳，並曰難得群賢協力，我（總司令自稱）未到以前，一切概由熊參謀長主持，……，尤須注重於黨政云云。」參見：熊式輝，《海桑集—熊式輝回憶錄》，頁 83、113。

⁵⁷³ 「議決改組江浙贛甘四省政府」（1931.12.15），《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 12 冊，頁 459-460。

⁵⁷⁴ 〈宣誓就職答詞〉（1931.12.28），贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，收入《民國珍稀專刊特刊增刊紀念號匯編》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2010），增刊紀念號卷 38，頁 18790-18791。

⁵⁷⁵ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18805。

也在一定程度上緩解了農村經濟危機。⁵⁷⁶

第一節 省、縣行政制度的改革

江西省在健全地方政治制度的改革中，主要的目標在於確立各級行政計畫與財政預算、增設行政督察專員一級、實施新縣制、完成縣以下之區鄉鎮組織等方面、編配保甲清查戶口、航空測量土地等。⁵⁷⁷根據這些目標，約可以概括為提高行政效率與政治組織合理化兩大方向與原則。在這兩個大方向原則之下，在省、縣行政體制的改革中，省級行政改革分別為省政府合署辦公、創設與改良行政督察專員制度；縣級行政改革則分別有培養縣政人才、縣政府裁局設科、縣分區設署以及設立縣政實驗區作為縣政改良的示範區。

壹、省政機構與制度改革

一、省政府合署辦公

根據南昌行營的規劃，省政府合署辦公的目的有二：一是為節省省政府之經費二分之一為充實縣政府經費之用；二是集中行文於省政府秘書處，一切由省政府主席判行，以矯正過去各廳各自為政，對各縣政府各科直接下令之弊病。⁵⁷⁸根據《合署辦公辦法大綱》十四條所規定，省政府施行合署辦公的主要原則有三：首先，為省政府各廳處併入省政府公署之內，首要者分別為秘書處、民政廳、財政廳、建設廳、教育廳與保安處，其餘未能併入者待公署改建擴充後再行陸續加入；其次，為對外行文與命令發佈的統一，規定一律以江西省政府名義發佈，至於其他省府直屬機關呈報文件除應立即呈送江西省政府外，各廳處對所監督管轄的單位仍能夠在不牴觸省令的範圍內，自行發布廳令或處令；第三，是省政府組織的調整，依照實際需要，重新制定與厲行裁併，採權責專一、系統分明、減少員額以及省政經費盡量集中管理等方向為原則進行組織的改造。⁵⁷⁹

江西省政府根據民國 23 年（1934）七月南昌行營訓令豫鄂皖贛閩五省所頒布的《省政府合署辦公辦法大綱》十四條，規定由剿匪省份首先實施省政府合署辦公，原預定於民國 23 年 7 月開始施行省政府合署辦公，⁵⁸⁰但實際上則是於當

⁵⁷⁶ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18805、18820。

⁵⁷⁷ 熊式輝，《海桑集—熊式輝回憶錄》，頁 161-162。

⁵⁷⁸ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，頁 1-3。

⁵⁷⁹ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1007 冊（鄭州：大象出版社，2009），頁 162-163。

⁵⁸⁰ 民國 23 年 7 月 1 日南昌行營通令豫、鄂、皖、贛、閩五省政府，制頒省政府合署辦公辦法大綱，旨在縮小省府編制，擴大縣府組織，削出省府經費之節餘，移增縣府經費之不足。並革除重複隔閡之弊，以收齊一簡捷之效。先由剿匪區內之豫、鄂、皖、贛、閩五省剋期實施，資為實驗，以備中央改革地方政制之張本。秦鳳儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》，卷 3，1934 年 7 月 1 日，頁 62-63；江西社，〈熊主席籌備合署辦公〉，《江西民國日報》，南昌，

年 9 月 1 日方開始實行，⁵⁸¹後又延遲至當年的 9 月 21 日才正式實施。⁵⁸²並且在施行兩個月後，於民國 23 年 11 月 29 日頒布《江西省政府合署辦公施行規則》及其組織系統表，其要點為：「秘書處、民政廳、教育廳、保安處先行集中省政府合署辦公，其餘財政廳、建設廳俟房屋建築後再行併入；各級組織，秘書處設二科四室、民政廳、財政廳、教育廳皆設一室三科、建設廳設二室二科、保安處設二科；一切文書、會計事務由秘書處總收總發、統一辦理。」⁵⁸³

省政府各自為政與政令分歧的現象逐漸消滅，各廳處橫向連繫較以往來的密切，且省政府命令能夠統一發佈，使得相關政策的推動具有整體性與一致性。根據民國 24 年 11 月軍事委員會的報告，在節省經費的目的上，尤其在江西以外的其他省份減省的程度更為明顯。而江西省節省的費用為 72,885 元，但當年度縣行政經費卻增加 480,000 元，可以明顯地看到合署辦公在節省經費與轉撥縣政經費上的不相稱。⁵⁸⁴對此，根據省政府報告指出：

江西近年因受匪禍影響，財政異常困難，各機關之組織及預算原已極為緊縮。此次合署辦公所節省之經費，……，每年僅減一萬六千零七十三元，……，然將所有因合署辦公而被裁撤機關及停撥減撥之經費預算數合計之，對除新增加之經費預算數，則每年實減十三萬二千六百二十一元。⁵⁸⁵

由上述的報告可以見到雖然江西省政府合署辦公在經費的節流上有其成效，但對整體經費節縮上，合署辦公似乎不是最主要的貢獻者。陳之邁就曾指出其成效在經費的節省縱然得到相當的效果，但是此效果並非單純合署辦公的實施而獲得，其主要原因還是在於駢枝機關之裁撤與行政經費、事業經費的縮減；另外，在行政效率的提高上，則由於缺乏中央整體體制的變革，諸如審計、考銓等制度的先行改革，合署辦公僅在公文程式上得到一些改善，實際上對於整體行政效率的提高並沒有產生太大的效益。⁵⁸⁶但是合署辦公對於改善過去省縣之間，頭重腳輕的組織缺陷，提出了一條較符合行政學理的改進方向；此外，對於過去省縣政府在政令上所產生的各種濡滯矛盾、重複隔閡等弊端，也多可避免，對於省縣組織與體制的健全有其一定程度的效果。⁵⁸⁷

1934 年 7 月 8 日，版 3。

⁵⁸¹ 江西社，〈省府合署辦公定九月一日實行〉，《江西民國日報》，南昌，1934 年 7 月 19 日，版 3。

⁵⁸² 江西社，〈省府二十一起實行合署辦公〉，《江西民國日報》，南昌，1934 年 9 月 19 日，版 3。

⁵⁸³ 〈江西省政府合署辦公施行規則及組織系統表〉，《江西省政府公報》，第 53 期（1934），頁 1-17。

⁵⁸⁴ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，頁 3-4。

⁵⁸⁵ 江西省政府秘書處，《江西省合署辦公之實施》（南昌：出版項不詳），頁 21-22。

⁵⁸⁶ 陳之邁，〈漫遊雜感（五）：省府合署辦公〉，《獨立評論》，第 230 期（1937），頁 18。

⁵⁸⁷ 杜時間，〈省政府合署辦公問題〉，《時代公論》，第 123 期（1934），頁 17-20。

二、分區設立行政督察專員

有關行政督察專員至的建立，在南昌行營的要求下，對江西省的行政督察專員制度的實行始終有著較為嚴密的督導。民國 20 年（1931）陸海空軍總司令行營黨政委員會將江西剿匪區域 43 個縣分設為 9 個區，每區設黨政委員分會，負責處理轄縣一切黨政事務。黨政委員會及其分會的設立，其目的在於指導督促剿匪區域黨務政務之設施改良，及謀地方之善後起見，故特設黨政委員會。⁵⁸⁸根據熊式輝的記載：

將江西省靠近工農紅軍革命根據地的所謂「被匪」區域內 43 縣劃分為 9 區，在零都、贛縣、南豐、蓮花、銅鼓、上饒、弋陽、永豐分別設立黨政委員分會，配合軍事進剿。分會各轄 2~5 縣，直接秉承黨政委員會委員長之命，全權負責指導各區軍事、政治、經濟等事務。⁵⁸⁹

由上述可知，早先諭令江西所設立的黨政委員會及其運作方式，即為後來行政督察專員制度的濫觴。⁵⁹⁰江西省依照黨政委員會分會的做法，創立行政區制度，並於民國 21 年（1932）6 月 2 日第 471 次省務會議通過頒布《江西省各行政區長官公署暫行規程》，在省縣之間按照分區辦法，設立區一級行政區，斟酌交通經濟及匪情輕重，將全省 83 縣劃分為 13 行政區，每區設一行政長官兼領駐在地縣長，綜理指揮監督轄區內各縣行政及保安事宜，以期能夠轉移政治風氣而形成澄清吏治剷除匪患之契機。如前所述，民國 21 年 8 月由豫鄂皖三省剿匪總部頒布《剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例》，⁵⁹¹隨後江西省也於同年 9 月根據內政部頒布之「行政督察專員暫行條例」，將各區改行政長官改稱為行政督察專員。⁵⁹²民國 24 年隨著剿匪軍事行動的結束，江西省政府以提高地方權責與擴大區署組織為由，再將原本 13 行政區改劃為 8 行政區。⁵⁹³

由於南昌行營所推動的行政專員制度係源自於豫鄂皖三省剿匪總部所頒定的《豫鄂皖三省專員條例》，而江西與江蘇、浙江原本即有類似措置，因此在南昌行營頒布後再修改施行，在制度的運作上就與南昌行營的規定產生爭議，其中以行政專員是否兼任區保安司令及駐在縣縣長的爭議最大。所以在民國 23 年 3 月南昌行營召集十省高級行政人員會議後，對於此項問題統一規定專員必須兼任區保安司令以及駐在縣縣長。⁵⁹⁴根據南昌行營於民國 23 年 7 月頒佈的《各省行

⁵⁸⁸ 〈戰地黨政委員會暨分（區）會組織法令案（一）〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-0333，入藏登錄號：001000001186A。

⁵⁸⁹ 熊式輝，《海桑集—熊式輝回憶錄》，頁 114。

⁵⁹⁰ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18803。

⁵⁹¹ 〈剿匪區黨政組織法令〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-0114，入藏登錄號：001000000967A。

⁵⁹² 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，18823；〈各區行政長官將遵令改稱為行政督察專員〉，《江西民國日報》，南昌，1932 年 9 月 2 日，版 3。

⁵⁹³ 〈贛省改七行政區派定專員〉，《行政效率》，第 2 卷第 9、10 期合刊（1935），頁 1486-1487。

⁵⁹⁴ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，頁

政督察專員職責系統劃分辦法》，其第一條規定：「各省行政督察專員，上承南昌行或豫鄂皖三省剿匪總部及各該省政府之監督指揮，下對轄區內各縣政府督察全之行使，除依照『剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例』第三條、第九條即第十三條至第十五條之規定，分別辦理外，悉依本辦法所規定之職責系統行之。」⁵⁹⁵說明了行政督察專員的職務性質，實際上是介於南昌行營與各省政府之間呈轉與監督的角色，同時也是南昌行營藉以干涉省、縣政府施政的主要依據。

如前一章節所述，行政督察專員的實際運作在各省出現分歧，並未完全按照行營的規定，因此民國 23 年 3 月 17 日行營曾要求各省進一步檢討行政督察專員制度的實施情形，根據行營指示：「茲查施行此項制度各省成效雖已漸著，然因經時尚淺，積習未泯，仍不免有時視若過去無足輕重之道尹；關有剿匪地方政治之措施，以及地方財政之整理，省政府暨所屬廳處與各縣間，逕行呈令，以致專員情形隔閡，尚不能盡其督察之權責，殊失設官創制之初旨。亟應予以糾正，俾宏行政效率。」⁵⁹⁶其函文中表明了各省對專員所授與的權力過小，甚至出現類似架空專員權力的現象，使其僅餘公文承轉的作用。對此，行營頒布五項要點要求各省遵照，其要點如下：1、省政府或主管廳處，責成全省各縣一體舉辦之重要事件，必須分區督察限期完成者，應分別令函行政督察專員，轉令轄縣，並分別負責督促辦理。（例如整理保甲、推廣特種教育、修築縣道省道、建築碉堡、整理地方財政、禁烟，及其他含有時間性之事項。）2、省政府或主管廳處，遇有專辦事件，須責成某行政區所轄各縣中之一縣單獨辦理時，應分別令函行政督察專員，轉令該縣遵照，並負責督促進行。（例如剿匪清鄉、完成倉儲、墾荒、修補某段省道、改善保安隊、改革某種弊端，及其他有特別性之事項。）3、省政府或主管廳處，遇有互相聯繫事件，須責成甲行政督察區與乙區所屬毗連縣分協同辦理時，應分別令函各該管行政督察專員，轉令各縣遵照，並會同督促進行（例如封鎖匪區、清鄉、協剿、協緝、修省道、更正行政區域、修正插花地，及其他有聯係性之事項。）4、有上述三項情形時，各該縣政府，應將辦理情形，呈請該管行政督察專員，轉報省政府，及知照各主管廳處。5、各縣地方財政收支實況，應按月冊報該管行政督察專員查核。⁵⁹⁷

各剿匪省份成立行政督察專員制在南昌行營的不斷督促下，至民國 24 年基本上均已完成行政區的劃分與督察專員的建置與指派。⁵⁹⁸江西省的行政督察專員亦在民國 24 年歷經兩次的重劃後，基本上完成行政督察區的劃分與專員的派定。

5。

⁵⁹⁵ 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，下冊，頁 484。

⁵⁹⁶ 〈行營規定省廳處與行政區及各縣關於處理行政事項應遵行之五點轉令遵照〉，《江西省政府公報》，第 80 期（1934），頁 28。

⁵⁹⁷ 〈行營規定省廳處與行政區及各縣關於處理行政事項應遵行之五點轉令遵照〉，《江西省政府公報》，第 80 期（1934），頁 28-29。

⁵⁹⁸ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，頁 5-12。

根據江西省的行政區與督察專員負責轄縣，整理後參見下表：

表 4.1 民國 24 年江西省行政區與轄縣

區別	駐地	轄縣	縣數	行政督察專員
第一區	武寧	武寧、修水、銅鼓、奉新、靖安、永修、新建、南昌、進賢	10	周作孚
第二區	萍鄉	萍鄉、宜春、萬載、分宜、上高、宜豐、新喻、高安、新淦、清江、豐城	11	危宿鐘
第三區	吉安	吉安、吉水、峽江、永豐、太(泰)和、萬安、遂川、寧岡、永新、蓮花、安福	11	李正誼
第四區	贛縣	贛縣、南康、上猶、崇義、大庾、信豐、虔南、龍南、定南、尋鄔、安遠	11	王有蘭
第五區	浮梁	浮梁、婺源、德興、樂平、鄱陽、都昌、彭澤、湖口、九江、星子、德安、瑞昌	12	張篤倫
第六區	上饒	上饒、廣豐、玉山、橫峯、鉛山、弋陽、貴谿、餘江、萬年、餘干	10	郭鯨
第七區	南城	南城、南豐、宜黃、樂安、崇仁、臨川、東鄉、金谿、資溪、光澤、黎川	11	林競
第八區	寧都	寧都、廣昌、石城、瑞金、會昌、雩都、興國	7	邵鴻基
資料來源：軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 5、8；《行政效率》，第 2 卷第 9、10 期合刊（1935），頁 1486。				

貳、縣行政改革

1930 年代討論縣政改進問題時，曾有人形容有如「一部二十四史不知從何說起」之感慨，⁵⁹⁹曾任當時內政部長的黃紹竑亦回憶指出：「自民元以來，縣的制度是破碎了，各省有各省的作風，一地有一地的辦法，還比不上滿清時代在形式上——人事與組織——到有一個統一的規模。……以致不能完成建立縣政規模奠定自治基礎的功能。」⁶⁰⁰不僅說明了當時縣政制度的複雜性，同時也反映改造縣政的必要性，千頭萬緒也複雜萬千。而江西省的縣政改革在當時不僅是南昌行營要求改革的重點，同時也受到熊式輝的重視，早在民國 21 年 2 月，成立「江西縣政研究會」，熊式輝在日記中記道：「省政基礎在縣，一縣如何為治，必就今

⁵⁹⁹ 高亨庸，〈改善縣政機構芻議〉，《新政治》，第 2 卷第 6 期（1939），頁 43。

⁶⁰⁰ 黃紹竑，《五十回憶》（臺北：龍文出版社股份有限公司，1989），中冊，頁 283。

日之環境重新講求，慎密計畫，天下無不可收拾之局，現各縣大部分雖屬殘破，祇須分別策定其為治之方略，一掌之地，亦自無難。……。余將此會為研究各縣縣政及選拔人才、儲備人才之所。」⁶⁰¹而根據當時江西省政府之規劃，江西省的縣政改革主要可以分為四個部分：縣政人才的培養與訓練、縣政府裁局改科、縣分區設署以及成立縣政實驗區。

一、縣政人才的培養與訓練

在地方政治改革過程中，熊式輝十分重視基層行政人員的素質與培養，為了能夠有效地從事縣政革新，江西於民國 21 年（1932）2 月成立了縣政研究會，並進而在民國 23 年（1934）成立縣政人員訓練所，強調培養縣政人員的重要性，除多次親臨演講外，並且提出了所謂的「實幹」與「公勇」精神。⁶⁰²對於縣政的敗壞，熊式輝曾經指出其原因出自中國人的兩個劣根性：一個劣根性是「靠天吃飯」，一個劣根性是「無為而治」。其中靠天吃飯的思想，使人意志消沈，不相信人力能夠有什麼作用；而無為而治劣根性，則本著「多一事不如少一事」或「一動不如一靜」的思想，使有權力者缺乏積極為民謀利的動力。⁶⁰³接著，熊式輝在江西縣政人員訓練所第二期開訓演講上又進一步說道：「江西的縣長，具有無為而治觀念的恐怕不在少數，縣長一有了這種思想，則一切政治都沒有辦法進行。明明有好法令好方案，他卻不肯去做，問他的理由，他只說：『不求有功，但求無過。』一個人有了這種劣根性，無論對個人的事業，國家的事業，是都沒有辦法的，何況再加上一個靠天吃飯的劣根性呢？中國的國家，焉得不壞到這種田地！」⁶⁰⁴所以熊式輝提出以「公勇」作為縣政人員訓練所的校訓，以消除性格上可能的劣根性，期待受訓的縣長能夠勇於任事，勇於為公。⁶⁰⁵

民國 23 年 10 月就原有之縣政研究會擴大規模，改設縣政人員訓練所，輪調全省縣長、縣佐及區長各項人員，分別班期訓練。該所設主任及副主任各一人，以省政府主席及民政廳長分別兼任，下設教育長一人，辦理全所一切教育行政事宜，教育長之下，設教物員二人分掌軍事、政治、教育之設計及考績事宜。為因材施教起見，將縣長縣佐及區長分班訓練，訓練項目則分精神訓話、縣政研究、問題討論及軍事訓練四種。⁶⁰⁶熊式輝在呈給南昌行營有關縣政訓練所開辦的情形時指出：

竊以贛省匪患，漸次肅清，舉凡促進縣政，健全地方，悉屬當務之急，自應仰體鈞座意旨，力圖策進；惟人材須培養而成，智能由訓練而出，本省

⁶⁰¹ 熊式輝，《海桑集——熊式輝回憶錄》，頁 128。

⁶⁰² 楊康君，〈江西縣政訓練的新精神〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》（上海：汗血書店，1936），頁 216、326。

⁶⁰³ 熊式輝，〈縣政人員訓練的意義——公勇〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 286-287。

⁶⁰⁴ 熊式輝，〈縣政人員訓練的意義——公勇〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 288-289。

⁶⁰⁵ 楊康君，〈江西縣政訓練的新精神〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 224。

⁶⁰⁶ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18803、18806。

為養成縣政人員，原設有縣政研究會，共辦六期，現為樹立縣政基礎，廣植人材起見，稍擴規模，改設縣政人員訓練所，輪調全省縣長縣佐區長各項人員，設立各班，分期訓練，其各班不敷人員，由考選補足之，而區長之訓練定期兩月，再加以實習期間，約共為三個月。⁶⁰⁷

江西省縣政人員訓練所的成立說明了在剿匪後，收復縣區的善後面臨了缺乏合格縣政人員的問題，因此除了輪調在職的縣政人員進行再受訓以外，也擴大訓練層面，納入縣府行政人員以及區長等。根據縣政人員訓練所的開班情形，受訓學員除分別開設縣長、縣佐、警官與區長四類課程之外，縣佐班還分科開設財務、普通行政以及建設、教育各科班，其主要目的在於訓練全省地方行政人員以謀求增進縣行政效率。其中受訓人員據統計，縣長班三期共 122 人次受訓、縣佐班三期共 216 人、區長班三期共 449 人。⁶⁰⁸訓練方法強調注重軍事化的訓練與管理，以鍛鍊從政人員之身心，而養成其刻苦耐勞敏確整齊勞動服務之習慣。此外，還有一般政治學科，以注重實用為主，分別由省府主席、各廳廳長、保安處長、高等法院院長及農業院院長等各主管官員主持，注重實際問題的討論，例如過去之檢討、現在之改進與將來之計畫等三點。⁶⁰⁹

二、縣政府裁局改科

民國 24 年 4 月江西省政府頒布《裁局設科組織規程》，規定各縣一律分設三科，裁撤各縣公安局並另設縣政會議等。依據規程縣府組織新設縣長秘書執掌各項機要、文書及縣政會議等事項；縣長之下則分設三科分別執掌：第一科職掌保甲、公安、地方保衛及社會救濟等社會事項；第二科職掌會計、預算、決算及徵收等財政事項；第三科職掌農村、經濟、建設與教育文化等相關事項；⁶¹⁰各縣公安局除工商繁盛，人口稠密之城市可以設置公安機構外，例如萍鄉、鄱陽、樂平、浮梁、玉山、廣豐、臨川、吉安、贛縣、大庾等縣公安局，及新建縣屬之吳城鎮、清江縣屬之樟樹鎮、鉛山縣屬之河口鎮各公安局保留外，其餘各縣公安局皆裁撤，僅於縣府內設警佐一人受縣長節制。⁶¹¹自此，縣政府的組織雖略有變動，但權責分明且組織職能逐漸完善，經費與人員亦較過去增加，對於縣政府的行政效率也有顯著的提升，故時人有「政治刷新」之謂。⁶¹²

但是在裁局改科過程中，規定將教育與建設兩局合併，然兩者之管轄屬性差

⁶⁰⁷ 〈呈報開辦江西縣政人員訓練所情形〉(1935.3.15)，《江西省政府公報》，第 142 期(1935)，頁 14-15。

⁶⁰⁸ 劉治乾主編，《江西年鑑(1936年)》，第 1007 冊，頁 256-277。

⁶⁰⁹ 劉治乾主編，《江西年鑑(1936年)》，第 1007 冊，頁 208-209、255-256。

⁶¹⁰ 匡廬社，〈改組縣政府裁局改科省府訂定組織規程〉，《江西民國日報》，南昌，1935 年 4 月 14 日，版 3。

⁶¹¹ 匡廬社，〈省政府決定裁留各縣公安機關〉，《江西民國日報》，南昌，1935 年 6 月 7 日，版 5。

⁶¹² 中央社，〈今日廿四年度開始各縣府實施新組織〉，《江西民國日報》，南昌，1935 年 7 月 1 日，版 5。

異性太大，在當時即有所爭議。對此，民國 26 年行政院公佈的暫行規程中，修正相關條文，「縣政府教育事務，以設局辦理為原則，在人口較少事務較簡之縣得由省政府酌量改設專科辦理。」⁶¹³此外，江西省政府亦規定各縣：

自 26 年度起，增設第四科一科，辦理建設事宜，其科長及原有技士人選，自以通曉工農為主，但在事實上必難得有兩全之人才，應即查照行政會議第七次會議，關於縣政府增設技術人員，以農業為中心者一案，審查意見第二項所定原則，凡第四科科長，係農業學校出身者，技士必以工業學校出身者選任；如技士係農業學校出身者，則第四科科長必以工業學校出身者選任。⁶¹⁴

從上述的規定可見，教育與建設兩項屬性不同的業務，在裁局後確實有空礙難行之處，因此自民國 26 年以後恢復主辦教育與建設事務機關的獨立地位，同時也考量建設科內部農工專業的差異，也在人事部署上明文規定，使不同業務得以按照不同領域的專業而分工。

三、縣政實驗區

民國 23 年 6 月江西省政府指定第七行政區的臨川縣作為縣政建設實驗區，「臨川係鄰匪之區，雖較匪區稍覺安全，而環境極為嚴重，故縣政之實施，以撥亂反正為原則，以奠定民生為基礎。」⁶¹⁵在《江西省縣政實驗區進行計劃大綱》的規劃中，其縣政建設的內容主要著重在於：調查、組織、警衛、建設、合作、教育、衛生等事項。此外，根據江西省的規定，縣政實驗區的開辦前提與基礎是將該區鄉村所有戶口已經完成詳細之調查。

表 4.2 臨川縣政實驗區實驗項目

項目	主要內容
組織	保董會、青年勵志團、婦女會、兒童隊、婚嫁改良會、息訟會、音樂會
警衛	義勇隊、守望隊、消防組
建設	公園、運動場、苗圃、造林、築路、橋樑、堤岸
合作	供給合作社、信用合作社、利用合作社、運銷合作社
教育	小學校、民眾夜校、民眾茶園、民眾閱書報處、民眾問字處
衛生	清潔運動、診療處、防疫及種痘、改良廁所
其他	拒毒會、戒賭會

資料來源：〈縣政建設實驗區資料彙要（中）〉，《內政公報》，第 19 期（1935），頁 247-252。

⁶¹³ 〈縣政府財局改科暫行規程及第三條修正條文〉，《江西省政府公報》，第 879 期（1937），頁 3-4。

⁶¹⁴ 〈規定各縣政府選任第四科科長及技士人選標準令仰遵照〉（1937.8.5），《江西省政府公報》，第 879 期（1937），頁 4。

⁶¹⁵ 〈縣政建設實驗區資料彙要（中）〉，《內政公報》，第 19 期（1935），頁 247-252。

縣政實驗區的成果成為當時外界了解江西縣政改革以及剿匪善後成效的重要參考對象，當時即有許多參訪團體前往考察。例如李璜民國 23 年（1934）9 月 20 日在參觀臨川縣鵬溪港實驗區後，根據實地考察的印象描述指出，「出臨川城約五里，汽車兩輛，頃刻即達，村路雖不及幹路之寬整，然較之吾川公路尤平順。鵬溪係一百保之區公所所在地。市街兩條，但中多有小巷穿插其間，足見屋宇深敞，且皆高大，一律磚牆厚瓦，予一見即深詫其富足氣象。……。至區公所少憩，所為廟宇改造，大殿係作禮堂，中懸統計表及照片甚多：人口統計、職業統計、死亡統計略備，照片則未改良前與既改良後之房屋、街市、毛廁等之比較觀，此外則婦女會之代表大會、保甲訓練班、青年勵志團等盛況留影。……。鵬溪公園為予此日參觀公園中之最大者，……，園中有花圃，有苗圃，有養蜂場，養雞場。蜂與雞皆意大利種，配中國種，已成群矣。有雨量表，有閱報室，鄉人三五集專員前，咸言意大利雞產卵量甚大，或言洋果子已結實矣。」⁶¹⁶此外，還參觀婦女會開會情形，「校內禮堂已滿座本村婦女，攜幼孩，抱乳子，衣雖敝而甚整潔，無蓬頭垢面者。」但是，「有一事不好，即鵬溪婦女今日到者，只有四位，纔認得字。」⁶¹⁷在實驗區中，婦女尤其厲行識字運動，「每日限識四個字，把那四個字到處寫貼，並派定小學校裡十一二歲的學生，分別負責教七八個婦女。」⁶¹⁸

李璜在考察後指出南昌行營標榜「七分政治」固以組織民眾為要點，然而「真要組織民眾，則必須先看專員、縣長、區長等親民之官，是否毫無官味，而確能親身接近民眾。」⁶¹⁹所以若從臨川縣政實驗區的具體實例，可以觀察到當時縣政改革的重點不僅著重在官方頒訂的各項實驗向中之外，為了使各地考察團留下深刻印象，對外在環境的改善與居民現代生活方式的型塑，從上述李璜的描述中，亦可以見到當時官方的用力之處，也反映了縣政改革的層面十分的廣泛。

四、縣分區設署

江西省根據分區設署大綱規定，自民國 24 年 7 月 1 日開始實施，根據江西省政府規劃，預定分三期逐步將全省五百餘區，併為四百零八區，第一期根據當時報載「由南新等十一縣展開，並預計在民國 25 年（1936）3 月以前完成全省各縣分區設署。」⁶²⁰其中，民財兩廳遵照剿匪省各縣分區設署辦法，將各縣現有區辦公處，分為三期改組，每期四個月。⁶²¹但根據隨後江西省政府所頒佈第一期分區設署應辦事項之訓令，其劃定「南昌、新建、豐城、進賢、安義、高安、上高、宜豐、九江、餘江、萬年、餘干、鄱陽、金谿、崇仁、奉新、湖口、東鄉、都昌、

⁶¹⁶ 李璜，《江西紀遊》，收入沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊·正編》，第 8 輯第 79 冊（臺北：文海出版社，1967），頁 27-29。

⁶¹⁷ 李璜，《江西紀遊》，頁 29-30。

⁶¹⁸ 彭學沛，〈江西農村匪區視察記〉，《社會經濟月報》，第 1 卷第 12 期（1934），頁 97。

⁶¹⁹ 李璜，《學鈍室回憶錄》（臺北：傳記文學雜誌社，1973），頁 223。

⁶²⁰ 匡廬社，〈本省分區設署實施細則〉，《江西民國日報》，南昌，1935 年 5 月 29 日，版 5。

⁶²¹ 〈行政改革消息·贛各縣分區設署分三期完成〉，《行政效率》，第 2 卷第 11 期（1935），頁 1561。

萍鄉、萬載、宜春、修水、銅鼓、宜黃、樂安、吉安、吉水、永豐、安福、蓮花、遂川等三十二縣，歸第一期辦理。」⁶²²而根據江西省第一期分區設署應辦事項之規定，其主要者有四：（一）各縣劃定區域、編定號數，確定區署地點，並繪具圖說填列省府公發之一覽表；（二）省府要求各縣於當年九月一日前完成區署之設立；（三）經費歸入各該縣地方總預備費覈實；（四）區長之委任需由省府頒發之候選名冊中遴選。⁶²³由此可知，區長之地位在財政與人事派任上，已跳脫原本具備之自治地位，從而轉變為一縣所轄之行政區域與下級行政機關，在性質上有了根本性的轉變。

爾後，江西省各縣隨縣政發展分別有劃分三區至六區之差異，並以所轄保數之多寡，再將區署分為甲乙丙丁戊己六等。到民國 27 年（1938），實施改善區鄉鎮組織後，區署的性質又轉變為督導機關，代表縣政府就近督導各鄉鎮，並開始辦理自治事務。直到民國 28 年（1939）國民政府頒布《縣各級組織綱要》，也就是俗稱的新縣制，自此後區署成為虛級化單位。⁶²⁴



⁶²² 〈指示南昌等三十二縣第一期分區設署應辦事項令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 245 期（1935），頁 7-8。

⁶²³ 〈指示南昌等三十二縣第一期分區設署應辦事項令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 245 期（1935），頁 8。

⁶²⁴ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18827。

第二節 「管教養衛」具體措施的實踐

前述對於江西省地方行政體制的變革已有說明，對於蔣中正或熊式輝來說，地方行政效率的高低關係著其「管教養衛」等理念是否能夠有效落實的重要關鍵因素，因此可以說前述行政制度與行政效率的改進，是落實相關具體措施能的基礎。接下來則進一步說明江西省在「管教養衛」措施上的實際作法。根據蔣中正在民國 25 年（1936）5 月於南京高級行政人員會議的演講中，對「管教養衛」的具體實踐方向作了清楚的闡釋，其要旨可歸納為：養（經濟）的方面力求財政收支平衡，提高生產建設；教（教育）的方面先求質的改良，再謀量的發展、尊師重道，端養士氣，以轉移風氣，振作人心；衛（保衛）的方面應建設最低生存基礎的國防、落實保甲與壯丁訓練實施、裁撤團隊與改良警察之必要、注重國民體育與公共衛生；管（管理）方面力求法度完密，部勒整齊、政府應以科學方法管理一切，統治一切。⁶²⁵此外，對於收復區的復原，也是基於「管教養衛」的原則進行復原工作，其中包含了：農村金融緊急救濟、農村合作、土地整理、施行特種教育、保甲制度與戶口編查等項。

壹、行政管理的改良

在管理的方面，除了前節所述及的省縣行政制度改革之外，同時還有包含了各種行政技術與制度的革新。例如以財政為例，杜絕過去的弊端，採行現代財政各項技術，不僅可以提升行政效率，避免貪污。

一、財政管理與統一經徵

地方財政的整理主要包含了建立現代化的地方財政體系，諸如成立縣金庫、實行預算制度、改革田賦征收體制等。民國 23 年德國籍國聯政制專家晏納克（Wolfgang Jaenrcke）在其有關地方政制改革的意見中即提到：「租稅庫存之不統一及徵收機關之分散，亦為行政之弱點，補救之法，每縣應設立一縣金庫而統一之，然後繳解於主管機關。」⁶²⁶地方財政的整理主要是為了減輕民眾的負擔，除了消除苛捐雜稅以外，最重要的還是必須改革整體的稅賦的財稅徵收與會計、經理等制度，以建立現代化的財政系統，納入會計原則與預、決算制度等。也就是所謂的財政「四權分立」，即將經徵、出納、會計、審核四種職權，明白劃分，各別執行，避免集中於一二機關，造成得以蒙混出入、任意造假的情形，以杜絕過去諸如侵蝕、中飽、挪移、延欠、虛構、浮濫等弊端。因此江西省在民國 26 年 6 月全省行政會議時，正式提出財政「四權分立」之政綱。在此政綱下，於省、

⁶²⁵ 蔣中正，〈建國的行政〉（1936.5.16），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 14，頁 278-308。

⁶²⁶ 〈地方政制改革意見書〉（1934.12），全國經濟委員會編，《全國經濟委員會政制專家晏納克報告》（出版地：不詳，1934），頁 5。

縣兩方進行檢討，主要的措施包含：統一經徵機關、推廣金庫組織、樹立會計制度、厲行審核工作等項。⁶²⁷

各種財政制度的改進，都是為了防止經徵人員有機會可以上下其手，或者任意攤派稅款等。例如民國 24 年（1935）就曾針對地方財政的改革有所評論指出：

各縣地方財政向甚紊亂，收支預算之未能確立，稅捐之苛雜，人民負擔頗重，地方經濟枯竭，而支出之漫無標準，徵收之弊漏叢生，亟有賴整理釐正，而又屢因窒礙，未能實行。在過去一年總均已分別矯正，如各縣之收支預算，均經財政廳核定遵行，按月計算，亦須造報審核，以杜浮濫，各縣計政得入正軌，……。另辦九江、南昌兩地營業稅，以謀賦稅負擔之平均，凡此皆足以顯示本省人民負擔，日就減輕，財政漸入正軌。⁶²⁸

又以預算制度來說，江西省於民國 31 年（1942）頒佈「縣預算辦法」，規定各縣按自治財政的收支範圍編制預算，時任第四區專員的蔣經國曾說明了預算制度的精神：

現在贛縣縣政府是在儘量使收支納於預算正軌，由每年八十萬的預算，擴充為今年五百萬，明年預定為一千二百萬。這不是祇知道擴充預算，不恤民艱，你要知道，像以前捐款時，經過層層的剝削，一百塊錢的捐款到了政府手裡，祇變成一塊錢，現在要通盤籌劃，把應該用的錢，一概列入預算之內，……，來確實做到祇派一次款。⁶²⁹

也就是說，透過編列預算的方式，使縣政府的財政能夠達到統收統支的效果，避免區長或保甲長隨意以各種名目向民眾攤派款項，而無法受到監督。因此預算看似逐年增長，但民眾的負擔卻能因為任意攤派的削減而達到確實的減輕。江西省為了改革賦稅徵收避免中間人可能產生的弊端，採取了諸如創立縣經徵處、恢復意圖以及設櫃徵收等措施，以下則分別進行說明。

（一）縣經徵處

裁局改科後，田賦徵收事宜由縣政府下設第二科負責。但是基層徵收還是存在大量戶差人員，依然把持田賦的催收、經徵事宜，不一的問題，有由地方紳士、商戶包攬者，有自封投櫃者，有戶書手帶串票下鄉游徵者，田賦徵收人員駁雜不齊，舞弊成風，例如「各縣政府對經徵人員，每就原有戶書、架書等或寄蠹餘各縣糧政稅務多年之稅差書吏改委充任，平日不支薪餉，專以欺侵浮勒自肥，縣長利其值廉，藉以中飽經費，上下結託，相率為奸。」⁶³⁰換句話說，田賦徵收還是

⁶²⁷ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18851-18853。

⁶²⁸ 〈江西一年來經濟之建設〉，《經濟旬刊》，第 4 卷第 1 期（1935），頁 2。

⁶²⁹ 何智霖主編，《贛南與松滬記》，上冊（臺北：國史館，2009），頁 561。

⁶³⁰ 〈江西省各縣經徵處組織規則〉，《江西省政府公報》，第 846 號（1937），頁 1-3。

掌握在所謂的戶書、架書等傳統胥吏手裡，根據地政學校實習人員葉倍振在其江西省地政局的實習調查日記中就曾記載：

田地種類或科則調查表，無卷可查，科中人員不能填答，據稱關於科則等事項，祇有舊辦推收事宜之架書陳立本等二人或能知悉，……，居恆對於田賦舊管事項，不肯輕易告人，視作秘寶。⁶³¹

上文中所謂「辦理推收事宜的架書」指的就是負責管理舊日縣衙地籍冊與土地買賣的胥吏，同時也是最為清楚地方田土應徵稅額與對象的負責人。⁶³²有鑑於此，為強化稅賦的徵收以及改革經徵人員類似傳統胥吏舞弊的現象，江西省政府開始在各縣推行「經徵處」制度，擬由受過現代化訓練的行政人員取代傳統的衙門胥吏進行田賦的徵收。

根據江西省規劃，為「切實整理全省財政，統一各縣徵收，並健全經徵機構」起見，於民國 26 年（1937）各縣開始推行經徵處制度，由各縣成立經徵處，各經徵處分設兩組，分別掌理田賦、地價稅與其他諸如契稅、營業稅、牙當稅、屠宰稅、菸酒牌照稅等稅目的調查及徵收事宜，並預定裁汰原有的戶差人員，改由各縣經徵處設辦事員及催徵警辦理相關事務，同時各項徵收之稅款必須當日悉數繳解各縣分金庫或鄰近縣分指定分金庫核收。⁶³³藉由經徵處之設立，將原本把持在傳統胥吏手中的稅收徵收事宜收歸縣政府管理，徵收人員納入公務系統當中，避免地方私人勢力的把持以及自肥舞弊之發生。

然而，在實施經徵處的過程中，由於制度之轉型在人力的教育以及相關的規劃上並未能完全同步，因此同時也面臨了許多實際執行上的問題，例如當時有官員即抱怨經徵查核無門的現象：「財政局裁去架書後，無底冊根據，僅收三成，後乃重請架書數名回縣服務，但架書亦知此為暫時之利用，故不甚出力。」⁶³⁴又根據中央政治學校地政學院分發於江西省政府實習的周炳文對於各縣經徵事宜

⁶³¹ 葉倍振，〈南昌實習調查日記〉，收入蕭錚編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 172 冊（臺北：成文出版有限公司，1977），頁 85846。

⁶³² 中國傳統土地交易有所謂「推收過割」之制，其中與魚鱗圖冊的規定有關，而相關的舞弊亦從中所由生。清代陸世儀就曾經評論地方在賦役徵稅上之弊端時說道：「用黃冊有六不便，用魚鱗冊有六便。何謂六不便：凡州縣田為都為圖共若干額俱有定額，斗則俱有定數，主者一覽而知。自用黃冊即有推收，田既混淆，數難稽核，啟奸人飛灑之弊一也；有推收即有簿書紙筆之費，書寫計算之勞，糜朝廷之工食，役長吏之心目二也；荒區熟區本有坐落，自推收一亂，荒熟混淆，豪強者得輕糧，貧弱者累重稅，偶遇水旱蠲減，盡歸強有力者，貧弱毫無沾惠三也。」（清）陸世儀，〈論魚鱗圖冊〉，收入徐棟輯，《牧令書》〔清道光二十八年刊本〕，卷 11，頁 5-6。

⁶³³ 根據「江西省各縣經徵處組織規則」規定，經徵處分兩組，各組設組長一人，辦事員六至三十二人，催征警三至十六人。其中第一組主要負責田賦徵收、糧冊、串票保管及裁申諸與田賦徵收相關事宜。第二組負責契稅、營業稅、菸酒稅、屠宰稅等稅款的徵收。參見〈為改善財務機構自二十六年度起各縣賦稅統歸縣政府經征處征收令仰督飭遵辦〉，《江西省政府公報》，第 834 號（1937），頁 6-7；〈江西省各縣經徵處組織規則〉，《江西省政府公報》，第 846 號（1937），頁 1-3。

⁶³⁴ 葉倍振，〈南昌實習調查日記〉，頁 85875-85876。

之觀察，他說道：

縣政府為直接徵收田賦之機關，縣長為經徵官，對省府負經徵之責任，惟縣長對於田賦，多數皆為外行，一切均委之二科辦理，各縣之充任二科科長者，多為師爺，此輩專為本身利益著想，……，對於辦理交代及挪移虧空諸端，尤為拿手好戲，……。科長之下為科員等佐雜人員，此輩亦屬一丘之貉，……，其功夫亦無他，在於能作弊而已。縣政府財政局之下，徵收田賦者為經徵處，其下設有主任（亦有未設者）及監征員、清書、管串、糧警等，除監征員外，餘均通同一氣，多為昔日衙門之糧房出身，對於本縣田賦情形，異常熟悉，縣府員明知彼等舞弊，但一旦換以生手，田則賦役徵收，得有停頓之虞，為遷就事實計，亦不得不維持現狀也。⁶³⁵

換句話說，根據當時的觀察，雖然省政府有意藉由各縣經徵處的成立以杜絕舞弊成風的現象，但實際上由於缺乏足夠且熟悉之人員，在此情況下又必須面對上級單位對於財政稅收之要求，因而「不得不維持現狀」。此外，當時各縣根據省政府規定設置的經徵處，繼又與豫鄂皖三省剿匪總司令部於民國 21 年所頒行的「剿匪區內整理縣地方財政章程」，產生了疊床架屋的現象，對此江西省政府又進一步指出：

查修正剿匪區內整理縣地方財政章程內所稱之經徵處，即係指各縣原有經徵處而言，並非另設縣地方稅捐經徵處，所有該處編制及經費，應候核定另令飭遵。至動支縣地方預備費辦法，已有規定，但數在二百元以內，雖可由專員公署核准，惟仍須報府備核，諭由財政廳令飭縣金庫動放，而縣金庫奉到廳令，再憑縣長簽發之支付命令付款。⁶³⁶

除了釐清縣經徵處設置的疑慮之外，更進一步放寬縣長動支經費的權限，避免小額的經費動支都必須經過省政府核定，使縣長能有更多的權限與彈性，而在施政上得以提高行效率。

雖然經徵處的設立在具體的實施過程中仍有許多問題，但經徵處的成立在一

⁶³⁵ 周炳文，〈江西舊撫州府屬田賦之研究〉，收入蕭錚編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 7 冊，頁 3295。

⁶³⁶ 民國 25 年訓令各縣設立經徵處時，第七區行政督察專員兼臨川縣長夏承綱對於經徵處的設立在章程未定之前即交辦實施，對於統一將縣的各項稅款徵收統一於經徵處的做法有所疑慮，因此他曾行文指出：「遵查縣地方公產學款以及全縣店房捐之調查征收，飭由財委會移交縣經徵處接收辦理一節，查經徵處組織章程，依照奉頒修正剿匪區內整理縣地方財政章程第三章之規定，其組織章程另定之，現尚未奉頒到縣，所稱縣經徵處，是否即二十四年度各縣田賦征收處改稱之經徵處，抑應另設縣地方稅捐經徵處，組織章程既未奉到，自難懸揣，應請迅頒組織章程，以憑遵辦，而免延誤。又縣地方預備費之動放在二百元以內者，是否憑縣府呈奉專署核准後簽發之支付命令動放，亦未規定，（上年度在二百元以內之動用預備費經本縣呈奉專署核定後縣長簽發支付命令縣金庫多藉未奉財廳令知拒不照付）應請規定辦法，令飭各分金庫代辦縣金庫遵照，以免延誤。」〈據臨川縣電為修正剿匪區內整理縣地方財政章程內所稱之經徵處是否指各縣原有經徵處而言請核示等情令仰知照〉，《江西省政府公報》，第 591 號（1936.9），頁 4-5。

定程度上消除了原有戶差人員把持地方田賦征收的局面，一定程度上能杜絕舞弊。專門性的稅收機構的成立，也有利於政府更有效地控制田賦徵收，克服以往官員貪墨、挪移款項等弊端。⁶³⁷

（二）恢復義圖制的嘗試

即便到了民國 25 年（1936），地方田賦等積弊仍未完全清除。例如，根據江西農村改進社的調查，由於永修縣田賦積弊太深，「如花戶匿科隱割，藉災拖欠，土劣把持，大戶不完糧，糧差裁串下鄉征收，架書勒索，過割手續費，以及飛洒詭寄等弊，串票印刷模糊等項，均為弊之根源。」為了改善田賦征收的弊端，提出了幾個改善辦法，諸如改良串票，嚴懲土劣把持及勒令大戶完糧，取消架書將推收過割事務歸義圖局辦理，並切實整理義圖等方式。⁶³⁸根據江西財政廳訓令各縣及視察員的電文指出：

查舉辦義圖，為整理田賦之及物，事在必行，不容延緩，經財政廳嚴電催辦，不啻三令五申，本年二月間，復經本主席手諭，縣三月底以前，完成具報各在案，乃調閱各縣文報，多係以空泛之詞具復，其有具體辦法者，實居少數。推原其故，由於各該縣長畏難苟安，不能振刷精神，認真辦理。府廳雖文告頻頒，縣府僅轉行所屬了事，對於各區義圖，如何方能完成，全未計及，一若此事無關緊要，可從緩辦也者。試問長此因循，田賦安有整理之望，今與各縣長約，轄境各圖，除有特別情形，未能舉辦地方，應專案呈報核奪外，其安全區域義圖，務遵前諭，於本年三月底，設法完成具報，並限四月上旬，按照發去表式，降填妥表二份，分呈府廳查核，除通令外，合行令仰遵照辦理。⁶³⁹

對於義圖的恢復在當時為省政府主要推動的事務，其主要的目的也是針對當時田賦徵收的弊端，為了改善田賦徵收而借用傳統的作法。例如以上饒在田賦徵收與義圖的結合上來說明，根據當時的皖幹監察使苗培成的視察後指出：

該縣田賦以改丁漕為銀元，正稅原額十二萬六千九百餘元，本年度派征額為五萬餘元，另有各項附加，為保安及地方財務之費。本年度該縣地方經費預算，除收田賦附加三萬九千餘元外，另有他項收入，合共八萬七千餘元，支出預算亦同此數。至田賦征收方法，過去有冊書，現改辦義圖。完糧時，先由縣府征收處發給由單，由義圖轉發完糧花戶，花戶即按此由單所載應納銀數，按期完納，其不按期完納者，即由圖長催繳，圖長每年並驗串一次。是義圖之任務，既為人民驗串，以免其受不肖官吏之剝削，復為政府催征，以免狡黠者之逃糧，政府人民，兩受其

⁶³⁷ 晏雪平，《困境與變革：江西國統區社會動員研究（1928-1945）》（北京：中國社會科學出版社，2012），頁 37。

⁶³⁸ 〈江西永修縣縣政概況〉，《農村》，第 4 卷第 1 期（1936），頁 211-215。

⁶³⁹ 〈限期完成各縣義圖〉，《經濟旬刊》，第 2 卷第 8-9 期（1934），頁 4。

益。圖長為義務職，故不需用經費，且係本圖內人民輪流擔任，故亦無漁利之弊。據稱此法為朱熹夫子所創辦，意至善也。⁶⁴⁰

然而，過去江西義圖的設立多屬自發性的組織與結合，因而在推動上產生了許多的阻力，例如根據當時參與調查的地政學院實習生指出：

南昌縣本無義圖制，前奉廳令推行，阻礙橫生，因無結果。據云全省辦理義圖，最具成效者，僅有高安、靖安兩縣，其成功之主因，乃由人民自動組織，非由政府一紙命令從上而下強迫推行者也。⁶⁴¹

由此可見義圖的恢復在當時所施行的成效不彰為全省普遍的現象，在原本缺乏義圖傳統的縣區，對於義圖的組織與運作產生了實際上的難題，由上而下的推動對於仰賴自發性組織精神的義圖制，在推動上自然產生了不小的反抗。但是，義圖制的復興，在某種意義上藉助了國家力量的支持而得到更新與強化，比如上高縣所出現的「急公會」便是一個例子，而宗族組織在其中所發揮的力量更有助於地方秩序的維繫。⁶⁴²

（三）設櫃經徵

不論是設立統一經徵處或者試圖恢復義圖制度以外，皆表明了江西省政府試圖透過改善田賦徵收制度的方式，以杜絕過去賦稅徵收上胥吏舞弊的情形。但是在制度完善以前，社會條件不足的情況下仍然難以發揮預定的效用，因此在作法上仍然面臨許多調整的過程，例如民國 25 年 12 月熊式輝根據當時財政廳視察員涂琳的報告，命令各縣模仿弋陽縣的經徵處採取設櫃徵收田賦的方式，由納稅人自行前往經徵處臨櫃納稅，避免經徵人員從中的舞弊，根據江西省政府的公告，其法概略如下：

弋陽縣經徵處，整理殊為得法，按照區保甲次序，編定征冊，取消義圖制，改由保長兼負催征責任，並於稅收暢旺時，各區各設臨時鄉櫃，以區長兼監征員，另由經徵處調派徵員二人，負經徵出納管串管冊之責，復於開征前製定大批田賦計算表，分發各保，載明畝分，及應完田賦數，各糧戶應完之數，按表查對，絲毫不爽，明晰無訛，並取締私收代完，實行自封投櫃，似此匪特便民，仰且弊絕風清。此種辦法，在未設分金庫支各縣，足資參考，擬請通令各縣斟酌倣效，以除積弊，而資刷新等情；據此，查各縣距城窩遠之處多設鄉櫃征收，弋陽縣所定前項辦法，尚屬妥適，應由各縣縣長體察情形，斟酌倣辦。⁶⁴³

⁶⁴⁰ 苗培成，《皖贛工作紀要》（臺北：現太印刷有限公司，1977），頁 328-329。

⁶⁴¹ 葉倍振，〈南昌田賦及改徵地價稅之研究〉，蕭錚編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 172 冊（臺北：成文出版有限公司，1977），頁 85842-85843。

⁶⁴² 李平亮，〈民國時期江西的義圖制—上高縣《白土上團急公會砧基》〉，《華南研究資料中心通訊》，第 41 期（2005.10），頁 1-9。

⁶⁴³ 〈財政廳案呈據視察員呈報弋陽縣設立鄉櫃辦法請通令各縣倣辦一案令仰遵照〉，《江西省

由經徵處的設立以及臨櫃徵收的出現，不同形式的田賦徵收方式反映了國民政府時期在許多新措施或者新制度的成立後，雖然利益良善並且具有改革時弊民瘼的企圖心，但是由於社會條件的限制、民情風俗與慣習的制約等，在新措施實施過程中仍會產生許多預期以外或者未達預期的現象，甚至也給予不肖之徒有鑽營舞弊的空間。例如當時即有建議縣政府隨糧統一徵收保甲經費：

若夫保甲經費，由縣府隨糧代收，統籌支撥，既可避免各級保甲人員『過濾器』式之中飽，暨輕親重疎之偏私，更可一掃催收上種種之麻煩與糾紛。且鄉民之仇視保甲人員，與端人正士之怕充保長者，首因直接籌收保甲；今若改由縣府統籌，則在鄉民轉變對保甲人員觀念之餘，昔之不願當保長者，亦將挺身而出，推進各項建設，自較易易。以本縣之錢，辦本縣之事，仍於就地籌款之原則不相抵觸，其間縱有糧少而殷實之戶，不免稍沾便宜，然此種之不平，尤較保長之派收為愈也。⁶⁴⁴

然而這些現象並不全然為制度設計的問題，一項新制度的施行，牽涉到社會、經濟、文化與人性諸多層面，在大方向正確的情形下透過實行的過程不斷調整，方能使一項新的制度或措施達到良好運作的狀態。

二、土地整理與清丈

（一）實施土地航測

航空測量的主要目的是為了實行地價稅而奠定基礎，土地經界的準確問題關係到田賦與地價稅的徵收，江西省政府由於田賦徵收的弊端叢生，擬以地價稅的方式改善田賦問題，為此必須在一個土地經過精確丈量的基礎上方能達成，所以江西省在民國 17 年（1928）即設立土地局並辦理南昌縣土地清丈工作，但因為經費問題而停辦。民國 20 年（1931）熊式輝以「整理土地唯一切庶政之始基」，乃恢復地政機關，並決定採用航空測量積極整理土地，於是於民國 21 年 5 月由參謀本部陸地測量總局組織航空測量江西分隊，開始於南昌縣試辦航空測量，直至抗戰軍興共完成南昌、新建、安義、進賢、東鄉、清江、新淦、豐成、高安、臨川、金谿等 11 縣的土地整理航空攝影與製圖工作，而未完成之縣份因抗戰原因則改用人工補測。⁶⁴⁵

根據熊漱冰的說明，最早實施航空測量與土地經界的南昌縣，於民國 21 年 8 月開始施行航空測量田畝，歷時兩年完成全縣的航測工作，總共製成坵地原圖 8,615 幅，實測農地面積達到 1,464,060 畝，並實施土地調查，勘定縣區保界，劃分地價區，估計地價，逐坵測算面積，繪製地圖，編造冊籍，並辦理第一次土地所有權登記，全部測量、製圖與登記業務直到民國 25 年 6 月才全部完成。而隨

政府公報》，第 695 號（1937.1），頁 13。

⁶⁴⁴ 韓拔羣，〈籌措保甲經費之商榷〉，《江西民國日報》，1936 年 4 月 22 日，版 1。

⁶⁴⁵ 熊述冰，〈十年來之江西地政〉，《贛政十年》，頁 2-5（19038-19041）。

著測量與登記完竣，使得地價的估計有所依據，而根據當時估計之地價總額約 5,400 餘萬，依千分之十徵收，應徵地價稅約 543,840 元，與過去田賦徵額暨附加稅約 52,300 餘元雖然相差不多，但是過去由於土地冊籍不全，胥吏專法，常產生有田無糧或有糧無田的積弊。⁶⁴⁶而隨著航測的精準可靠，以及產權登記後得以按照田畝多寡核算地價稅，使得稅賦徵收的改進與公平性有了極大的進展。

（二）收復區土地整理

為了收復區的復原工作，當時江西省政府根據文群的建議，籌設了「收復縣區善後籌備會」，並選派各機關籌備員作為收復縣區的工作指導。其中，根據籌備會章程規定，需選派籌備員的各機關分別為：高等法院司法人員 4 人、民政廳縣政研究會會員 20 人、保安處警官補習班學員 10 人、農村合作委員會合作指導學員畢業生 10 人。並由各籌備員於籌備會中分設四組辦理警衛保甲、土地人事及其他糾紛、賑濟與農村金融、財政建設等各項事務與要政。⁶⁴⁷從籌備會的工作事項中，可以看到呼應了蔣中正所強調優先辦理的幾項要政，他要求「各省市縣政府積案限期清理、土地農村保甲三要政務宜切實遵辦。」⁶⁴⁸收復區的土地整理，係依照《收復區土地處理條例》來施行。但是在實際得執行上仍有其許多的困難之處。例如清丈土地的問題，地方政府往往藉口缺乏技術、人才或經費而不願意或延滯執行，尤其人才缺乏更是其中最嚴重的問題，由於戰亂多年死者無數，許多人流離他鄉，稍微認識字者則以充任保甲長，因此使得能夠執行丈量的人才奇缺無比，也因而使得土地清丈的工作受到許多阻延。⁶⁴⁹

然而土地的整理在某種程度上也引發了爭議，傳統既得利益的地主的不滿與政治緊張關係在各地有不同程度的出現。然而不可否認的是，對於江西省政府收取地價稅的目的而言，在民國 30 年（1941）的九個縣中得到了實現，使土地與稅制在現代化的程度上有了進一步的發展，並且在此過程中產生了徵稅總額大幅度增加，但單位麵稅額卻有所減少的現象，基本上符合一般土地所有者的利益，反映了有土地農民在租稅負擔向比較公平的一端發展。⁶⁵⁰

貳、推展普遍教育

江西農村於 1930 年代如同各地農村一般，普遍存在知識不足的現象，農民普遍為不識字的文盲，因此對於教育的推展在復興農村與生產發展過程中醫個重

⁶⁴⁶ 熊漱冰，〈弁言〉，江西省地政局編，《南昌縣地政紀實》（南昌：出版地不詳，1937），頁 1-2。

⁶⁴⁷ 「文（群）委員等提議為擬具江西省政府收復縣區善後籌備會簡章」（1932.10.26），《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔號：J032-1-00454-0013。

⁶⁴⁸ 「奉省府轉奉蔣委員長七日密電」（1932.10.20），《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔號：J023-1-00485-0062。

⁶⁴⁹ 曾幹楨，〈江西安遠尋鄔信豐三縣土地狀況〉，《農村》，第 3 卷第 2 期（1935），頁 110。

⁶⁵⁰ 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究》（東京：汲古書院，2002），頁 206-208。

要環節。此外，教育推展的另一目的便是為了能夠落實新生活運動，使新生活運動在某種程度上可以作為一種意識型態的灌輸。例如，民國 24 年（1935）初江西省教育廳所舉辦的教育會在寒暑假召集教師參與集訓，其中「最值得紀念的，是改造生活問題，寒假修養會的精神，有許多完詮釋新生活運動的精神。大會閉幕後不到兩個月，大規模的新生活運動就開始了。」⁶⁵¹可知教育作為推展新生活運動有其重要的地位。加之以江西必須面對更多的收復縣區問題，強調撥亂反正的教育，因此著重在教育上的相關措施表現在特種教育的實施以及廣設保學（基礎小學）的層面上。

保學的創立是江西在國民教育上的重要創舉，同時也反映了保甲制度在附加功能上的多元。根據熊式輝的說法，保學的創立在當時面臨了師資與經費的困難，不免粗製濫造，但在「三比」原則下，即「有比無好、多比少好、快比慢好」的原則下仍勉力推行保學。⁶⁵²江西省在民國 23 年（1934）頒佈了《江西省保立小學暫行辦法》，推行保學。辦法規定保立小學實行委員會制，保長為主席委員，保長合符教師資格時得兼任保立小學校長；保立小學以所在保之整個社會為施教範圍，全部民眾為施教物件；保立小學經費以各保原有學款（產）公款（產）撥充之，不足部分按照保甲經費住戶分等負擔比例攤足；保立小學校舍除由該保內原有校舍者外得借用保內之祠宇寺廟會館公所等建築物。從保學的施教對象與範圍來看，保學的設立實際上兼具普及教育（國民義務教育）以及社會教育的概念在其中。正如同熊式輝曾指出：「辦保學可以有把握求得每一保的人民聽見我們喚他的聲音，有機會達成使每保的人民能起來的希望。」⁶⁵³

在保學的設立之外，各縣區署更設立區中心小學一所，負責視察輔導各區所轄保聯中心小學、保立小學及其他公私立教育機關等。⁶⁵⁴然而對於保學的推行，時人即有所批評：「就兒童本身來說，因保學的舉辦，反而失學。因為在未舉辦保學以前，鄉村尚有私塾或者公私立小學，可以為兒童開眼的場所。但自保學創辦以後，私塾被壓迫取消，公私立學校被勒令停止，而新辦的保學，又因開辦以後，祇能教授一二月書，或者僅掛上招牌沒有教書，或者教授了半年停辦一年，兒童進無可進，退無可退，祇有白費光陰而已，這豈不是因辦保學反使兒童失學嗎？就人民方面說，因為保學經費，完全由各保攤派，弄得人民雞狗不寧。為什麼會這樣呢？因為農村經濟破產，老百姓早已窮到衣食無著，現在反要老百姓再負擔這筆大款，開辦保學，真如乾車榨出四兩油，要人民的命脈和骨髓，所以家家戶戶都為了籌措保學經費叫苦連天！」⁶⁵⁵此外，作者更指出在觀察保學推行的方法上，「全省最高教育行政機關對於保學，祇問量的多寡而不問質的臧否，所以現在各保都辦有保學，合計全省保學不下數萬所，就量說可云多矣。但因量過

⁶⁵¹ 程時達，〈檢討過去與努力現在〉，《江西教育》，第 5 期（1935），頁 2。

⁶⁵² 熊式輝，《海桑集——熊式輝回憶錄》，頁 162。

⁶⁵³ 王次甫，《保甲述要講義》（南昌：江西省政府，1935），頁 13。

⁶⁵⁴ 〈法令：江西省各縣設立中心小學辦法〉，《江西地方教育》，第 39 期（1936），頁 27。

⁶⁵⁵ 楊微央，〈江西農村三大危機〉，《現代讀物》，第 2 卷第 29-30 期（1937），頁 155。

多而各保人民過窮，對於保學經費難以負擔，所以有些保學的經費是由保內派定了數目而收不到的。有些保學是開了學而經費完全唔著得，因為經費收不到或者無著，於是現在保學數量雖多，大多不生不死，況且量過多而全省合格師資過少，分數不配為求湊數，祇好濫聘。」⁶⁵⁶「保學經費完全由各保擔任，或由保內祠產廟產公產抽收四成，或由每戶平均攤派，這種籌措方法是一種消極的捐稅方法，不是積極的開源方法。……。保學的系統，非常複雜。除受縣政府管轄以外，還須受區長保聯主任保長的層層的指揮和監督，尤其是保長和保學的關係密切，因為保學經費多由保長負責籌集的，所以有些保學是保長兼任校長的，有些保學是保長保薦校長的。有些保學是保長指派校長的。換一句話說，有許多保學差不多完全由保長統制，在這種情形下，如果保長的學識豐富，人格偉大，還可受相當益處，但現在所有的保長，十之八九是無知鄉愚，不知教育為何事業的。」⁶⁵⁷但就其正面來看，江西透過保甲制度的推行將教育與其結合的方式若與其他省份相比，無論形式上還是內容上都有其獨到之處。江西以中央頒佈的保甲條例為基礎，結合江西實際，並且有所創新。把保甲組織與小學相結合，創設保立小學，更是個創舉，得到蔣中正嘉許，並通令全國推廣。

參、農村復興與提高經濟生產

江西省在農村的發展與改善工作上，主要朝向減輕農民經濟負擔與提高農業生產率兩個大方向進行。而減輕農民經濟負擔除透過前述財稅行政的改革以外，最實際的還是賦稅徵額的減低。其次，有關提高農業生產方面，則主要透過推動農村合作事業、進行農村實驗以及改進農業生產方式等方式著手，其主要的作法以及相關的說明分述如下。

一、減輕田賦稅捐負擔

江西農村經濟的根據前面所討論，農民負擔過重是其中一項重要的因素。而農民的負擔中，除了業佃關係中的租額以外，最主要的來源就是政府的稅賦，田賦加上各種田賦附加稅，使得農民不僅無力投資生產技術的改進，甚而連基本的維生都產生問題。對此，民國 20 年（1931）黨政會地方賑濟處（南昌行營）規定江西省處理田賦田租辦法：

- （一）田賦分全免減徵緩徵三種，十九年以前舊欠全免，二十年以後，在曾經赤匪分田之縣區全免二年、在未被赤匪分田而受匪擾害田地荒廢之縣區，亦全免一年。匪患較輕之縣區，或酌量減半，或緩徵半年；
- （二）田租十九年以前舊欠免除，本年欠租未耕者全免，已耕者照原租酌量減成，但地主所有欠租，過百畝以上者，應收租十分之三，為各鄉開辦合作社基

⁶⁵⁶ 楊微央，〈江西農村三大危機〉，《現代讀物》，第 2 卷第 29-30 期（1937），頁 155-156。

⁶⁵⁷ 楊微央，〈江西農村三大危機〉，《現代讀物》，第 2 卷第 29-30 期（1937），頁 156。

金；(三) 曾被赤匪分田之縣區之農民債務，應一律准予延期兩年，已往未繳之利息減免，延期中之利息，最高不得過一分二厘。⁶⁵⁸

南昌行營在田賦減徵與減租的作法上屬於臨時性的緊急應變措施，其目的在使剿匪軍事區內形成一定的收攏民心與減輕民眾負擔的效用，避免內外交攻的情形產生。其次，在政治改革上主要還是在於取消苛捐雜稅的方面，而有關苛捐雜稅的取消，根據江西省財政廳於民國 24 年（1935）的調查：

財政廳嚴令各縣廢除苛捐雜稅者，達二百餘種，減輕人民負擔，年在一百二十餘萬元，又核減各縣田賦附加稅，有多至十餘種，超過正稅有至四、五倍者，現均經減輕劃一，各縣除原有地方自治等附加正稅百分之三十外，所有團隊附加，以不超過正稅百分之四十為限，即兩共不超過正稅百分之七十。各縣原徵未達此數者，不准追加，其原徵已超過此數者一律照減，以後各縣無論任何急需，均不准在田賦內附加，又嚴禁各縣之臨時攤派捐款，以上各項計減輕人民負擔者，亦年在一百萬元，又改組清匪善後捐局，撤銷原有之木材、紙張、夏布、藥材、油、豆等六類產捐，以減輕省產各品之成本。⁶⁵⁹

由上述財政廳的作法，可見到以減徵與減租的方式為江西省政府改善與減輕農民經濟負擔的主要手段，

二、推動各式農村合作社

民國 21 年熊式輝將農村合作列入復興江西六大要政之一，並設立江西省農村合作委員會主其事，除個年經常費外，更以增收之煙酒與屠宰稅各二成撥充合作事業費基金，是為江西合作事業發展之始。此後，江西省農村合作委員會主掌全省農村合作行政，並透過法規訂立與行政監督上與華洋義賑會取得共識，而能在行政上進一步統一華洋義賑會原本在江西所推動的合作事業。⁶⁶⁰在合作社的分類上主要為一般合作社以及合作聯合社，其中合作社聯合社有可分為信用合作社、產銷費供兩種型態。根據民國 30 年（1941）的統計，在聯合社的成立上，區聯合社 90%以上為信用聯合社，其餘為產銷區聯合社；縣聯合社則多為產銷費供之聯合社，縣信用聯合社僅有數社而已。⁶⁶¹

此外，由於收復縣區由於久經戰亂，農村破壞嚴重，因此要立刻恢復生產能力需要採取緊急救濟的方式，諸如貸予農業經營的必須資金以恢復初步的耕作能力等。所以南昌行營針對收復縣區的農村復興辦法，主要採取農村金融救濟的方式，透過收復縣區籌設簡易合作社來從事農村金融之救濟。因而江西省創設了農村合作預備社，以這種簡易合作社作為利用合作社的性質，除辦理承借轉貸事務

⁶⁵⁸ 「贛省田賦田租 黨政會規定處理辦法」，《申報》（上海），1931 年 8 月 1 日，版 4。

⁶⁵⁹ 〈江西一年來經濟之建設〉，《經濟旬刊》，第 4 卷第 1 期（1935），頁 2。

⁶⁶⁰ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 855。

⁶⁶¹ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 19228-19229。

外，還兼能代管土地，對南昌行營來說其具備「融合業佃，共謀發展」之效。所以對於收復縣區的農村救濟辦法，南昌行營擬具了《江西省農村合作委員會辦理收復縣區農村救濟辦法》與《利用合作預備社簡章》指令江西農村合作委員會辦理收復縣區農村金融救濟事宜。⁶⁶²由於江西農村合作委員會成立已久，因此受南昌行營之命，調查各被匪縣區災情輕重及統籌支撥貸款數額，以成立農村利用合作預備社的方式辦理收復縣區農村救濟事宜。根據調查，江西省應辦之農村救濟之處有 47 縣區，其中截至 1934 年 9 月底已辦理 34 縣區。⁶⁶³

農村合作的另外一個重要項目即是成立利用合作社，而所謂的利用合作社根據時人的說法：

蓋利用合作社之組織，其目的專在生產上之聯絡，技術上之演進，以和平途徑謀土地問題之解決，以合理經營，圖農村生產之增加，……，當其成立之始，以承佃資格，管理村田，對於業主絕不取干涉主義，對於佃戶則盡指導責任，秋收時，收到佃戶田租，轉付於業主，社中經手交付，可公平釐定租額，以免業佃之直接衝突，可謂農村管理合理化，其次經營村田，並籌劃村中一切生產的及生活的利用，如耕地，水利，農具，資金，種子，肥料以及教育，交通，安寧，衛生，公益用具等；均由合作社公同計劃，公同設備，並力求其發達與進化，俾參加之份子一方面可使用新式的工具擴大生產的效能，一方面可享受文明的生活，增加勞動的力量，即集團經營，亦不外此，可謂農村經營合理化；最後購買村田，……，遇有田地出賣出典時，則由合作社照時價承買承典，平均分佃於社員，並許其有永佃權，積年累月，村田盡為合作社所有，而合作社全體社員，盡為村田之使用者，並無業主自耕農佃農之分，所得收益，即由合作社為改良耕地之費，社為社員所有，而利益極為社員所有，田為社員所耕，等於佃戶自有其田，耕者有其田，此之謂也，可謂土地社會化。⁶⁶⁴

農村利用合作預備社還代行未組織鄉鎮農村復興會之地方處理各事項，其中最重要的即是處理土地與其他不動產所有權糾紛問題。諸如區內土地及其他不動產所有權之爭執、被毀經界之整理、所有權無法確定及無主土地之管理、官有荒地之管理、土地耕佃之分配、田租之決定以及農民債務之清理等各事項。⁶⁶⁵而收復區土地問題根源於蘇區實行分田政策以及戰亂導致的經界毀壞、契據喪失等，導致土地產權與業佃關係的爭議，為了鼓勵各地仕紳與逃亡的農民儘速回鄉，妥善處理土地產權問題成為重要而關鍵的農村復興政策。

對於土地問題與推動利用合作社之間的關係，其主要的理想乃是希望能夠達

⁶⁶² 〈關於農村善後事項〉，《南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁 17-18。

⁶⁶³ 〈關於農村善後事項〉，《南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁 21。

⁶⁶⁴ 曾幹楨，〈江西安遠尋鄔信豐三縣土地狀況〉，《農村》，第 3 卷第 2 期（1935 年），頁 112-113。

⁶⁶⁵ 〈關於農村善後事項〉，《南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，頁 28-29。

到所謂「村田社有」、「村田社管」等理想，而「村田社有之實質，係以土地歸利用合作社管理，而分配於各耕者以合理之生產手段經營之，再以公允之標準分配其收益於耕者與土地所有者。對於業主不採干涉手段，而以承佃之資格向其取得土地代管權與發佃權，即所謂村田社管。但無論何人所有，不能永久不有出售典讓等是，於其出售點讓時，即由合作社照價承買承典，逐漸轉變為村田社有。而各耕者社員視其耕作能力，隨時向社中依一定手續承佃。此承佃權並可由其子女繼承，但不得轉佃於他人。」⁶⁶⁶這種利用合作社所欲達成的村田社有概念，事實上即包含了土地私有逐漸轉變為公有以及永佃權的實質在其間，對於佃農的保障有進一步的提升。

江西合作事業的發展，在建設期間有大幅度的增長。各種合作社之組織依據中央頒布之《合作社法》之規範及實際之需要，分為生產運銷、消費供給及信用合作社三種型態。合作事業的推動成果，根據統計到民國 24 年 12 月為止，江西省各縣總計成立了 2,063 社，社員人數 120,500 人，社股數 137,845 股，股金總額 630,469 元；其中按照分類，信用類合作社佔 73.2%，利用類合作社佔 20.8%，供給類合作社佔 1.3%，運銷類合作社佔 1.9%，兼營類合作社佔 2.7%。⁶⁶⁷又至民國 30 年（1941）年止，江西合作社組織的社員數高達一百三十一萬人，若以每戶五口計算，則納入合作組織範圍之民眾約達六百六十餘萬人，幾乎佔全省人口二分之一。至於各分類合作社的比例，在社數上以信用合作社最多，其次為生產合作社，餘為消費合作社、運銷合作社及鄉鎮合作社。然而就規模而言，產銷合作社之規模最大；就社員數而言，消費供給合作社人數最多，總社員數約佔所有合作社之一半以上；就社股數而言，消費供給合作社之股金數亦佔總額之半，其次方為信用社，再次為產銷社。⁶⁶⁸

三、推動農村實驗與改良農業技術

（一）成立江西農業院

民國 22 年（1933）7 月江西省第 586 次省務會議通過《改進江西農業計畫大綱》，為謀全省農業技術之改良與農村生活之改善，決定打破成規創立新制，籌設直隸於江西省政府之農業院，聘請熊式輝、程時燿、龔學遂、文群等省府官員和董時進、趙連芳、胡先驌等知名農林學專家為農業院理事，並由（北平大學農學院教授）董時進為首任院長。民國 23 年（1934）3 月江西省農業院正式成立，同時將原有各農事試驗場、各農林場、農藝專科學校及各農科職業學校，一律歸併該院管理。江西省農業院直隸省政府，主持全省農事試驗，農業推廣，農

⁶⁶⁶ 〈蓮花永新寧岡三縣收復區土地處理督察報告〉，《軍政旬刊》，第 37、38 期合刊（1934 年），頁 114。

⁶⁶⁷ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 858-860。

⁶⁶⁸ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 19228。

業教育等事宜，以謀全省農業技術改進與農民生活改善。⁶⁶⁹

農業院成立以後，在培育農作物新品種，推廣農業新技術，研製農用化肥和近代化的農具、病蟲害防治、農業人才培養等方面取得了一些可喜的成就。例如農作物優良品種的培育和推廣方面，在稻作育種上農業院先後選育和推廣適合江西省雙季稻區的贛早秈 1 號（南特號）、贛中秈 11 號、和鄱陽早等 3 個水稻優良品種。其中推廣種植後每畝最低可增收贛早秈 1 號 5 斗、鄱陽早約 2 斗以及贛中秈 11 號約 4 斗，在民國 23 至 33 年之間（1934~1944）推廣面積總計 7,562,635 市畝，增收稻穀約 300 萬市石。⁶⁷⁰

在作物病蟲害防治方面，農業院在防治稻象鼻蟲、稻苞蟲、飛蝗、鐵甲蟲、竹蝗、棉作害蟲、柑橘害蟲、梨樹害蟲、蔬菜害蟲、倉儲害蟲等方面都有不凡的成就。民國 25 年（1936）在農業院成立二週年的紀念會上胡先嘯就曾評價說：

以兩年的經營居然有此成績，不能不說是驚人的，……。本院雖是政府機關，而同時帶有社會的性質。……。農業院的家畜防疫，有很好的成效，辦理耕牛保險的結果也不壞，所花的錢，卻並不多，稻作育種，以走上科學的道路，……。農業院兩年來所花不過幾十萬元，而家畜防疫與病蟲害防治，兩種消極工作所減少的損失，足以抵償過去兩年江西在農業院所花的經費而有餘。⁶⁷¹

農業院對於病蟲害防治的重視，有助於農業生產過程的損失。但是在推廣過程中仍然會遇到諸如農民迷信的問題，例如《江西農訊》所載湖口在民國 24 年（1935）有關治蝗的經過時就曾載道：「當我們跑到龍潭山頂上時，廟裡有許多人正在忙得不亦樂乎。經詳細詢問，才知道是籌備打醮的。保長、聯保主任、地方士紳，通在那兒，……。發起打醮的竟不是保甲長和士紳們，而是第二區區公所皇皇命令。」⁶⁷²有此可見反映了農業基礎教育的不足，對於自然災害仍然試圖採取傳統的迷信方式來消除。因此，為了彌補這樣的不足，在農業人才培養方面，也農業院充分利用自身的力量，為江西農村培養了各類農業人才，例如創設高級農林職業學校一所，分農林二科，均招收初中畢業生，三年畢業，完全依照教學做合一主旨施教。歷屆畢業生，大都分配在農業院及各農事機關服務。農業院的農業教育工作，目的在於培養農民「人定勝天」、「科學萬能」、「團體力量」等觀念，有利於農民拋棄迷信、相信科學等觀念；並且透過農村中部分農民農業科技知識的培養，使更多的農民也能夠間接認識到相關知識，進而願意接受教育，達到推廣的目的。江西農業院在存在的 10 多年時間裡，雖然沒有根本消除江西的農村經

⁶⁶⁹ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 19205。

⁶⁷⁰ 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 19207；江西省科學技術志編纂委員會編，《江西省科學技術志》（北京：中國科學技術出版社，1994），頁 171。

⁶⁷¹ 〈本院新院落成典禮暨成立兩週年紀念會紀〉，《江西農訊》，第 2 卷第 11 期（1936），頁 187-188。

⁶⁷² 〈治蝗瑣記〉，《江西農訊》，第 1 卷第 13 期（1935），頁 253。

濟危機，但從整體上來看，江西農業院在十年間其對於生產技術和農村經濟發展與恢復還是有其貢獻。

(二) 成立農村服務區與農業實驗區

民國 23 年 6 月 25 日起全國經濟委員會根據國聯專家之建議，成立辦事處，由蕭純錦擔任辦公室主任，並擬定各種事業實施計畫，期以經濟力量協助江西省政府，推行新建設。七月決定在江西全省設立十個農村服務區，以為改進農村工作之先鋒。民國 24 年 3 月 16 日，在南昌成立「江西農村服務區管理處」，隸屬於全國經濟委員會之下，並預定於民國 28 年交還江西省政府自辦。⁶⁷³

表 4.3 江西省農村服務區

區別	第一服務區	第二服務區	第三服務區	第四服務區	第五服務區	第六服務區	第七服務區	第八服務區	第九服務區	第十服務區
時間	23.8.1	23.8.15	23.9.15	23.11.1	23.11.1	23.11.1	24.5.1	24.7.1	24.8.15	
所在地	臨川上頓渡童舍村	南城新豐鎮堯村	豐城小港口岡上村	新淦三湖鎮轟村	高安祥符觀藻塘村	永修涂家埠淳湖王村	南昌近郊青雲譜	吉安敦原村	上饒沙溪鎮	寧都石上村
資料來源：劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1008 冊，869。										

農村服務區以教育、衛生、農業、合作四項為首要，設立期間所辦事業分別如下：農業：設立示範農場、推廣品種、組織農事團體、提倡林墾；教育：設立各種學校、舉辦各種集會、組織農村青年團體、設立民眾教育館共七所；衛生：各服務區皆設立鄉村醫院，分診所及巡迴診療所共十三處；佈種牛痘、預防霍亂注射；設助產士辦理助產及檢查工作；舉行婦嬰講習會；嬰兒健康比賽；改良水井隨加消毒；整理廁所；檢查體格等工作；合作：全國經濟委員會曾有「江西合作事業促進計畫」之擬定，除撥發五十萬元充江西合作永久基金外，各農村服務區亦視地方環境，農民需要，並遵照剿匪區內農村合作暫行條例，指導組織各種合作社，計登記成立合作社 133 所，社員 4,567 人，社股 5,240 股。股金總額 14,486 元。許可設立合作社 36 所，社員 1,183 人。其他尚有登記成立合作社區聯合會 4 所，會員社 74 社，會股 302 股，古今總額 6,600 元。內貸與各區合作社暨區聯合會之款項，至 24 年 7 月止，總計已達 118,798 元，到期已收回者計 18,349 元。⁶⁷⁴

除了全國經濟委員會所成立的江西農村服務區以外，江西境內還出現了由不同組織和團體創辦的不同類型的農村實驗區。根據統計分類，在江西的農村實驗事業可以分政府機關主辦與社會團體主辦兩種。其中，臨川縣鵬溪實驗區為臨川縣政府所辦；安義萬家埠及湖口走馬鄉兩實驗區為江西農村改進社所辦；黎川高寨洲實驗區，為南昌基督教會所辦。是至於南昌、九江、宜春、贛縣、貴溪五縣

⁶⁷³ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 868-869。

⁶⁷⁴ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 870-871。

鄉村師範所屬之農業推廣區，則係由省農業院派駐農業指導員，利用鄉師既有之人力財力，從事農事訓練，技術指導及實物介紹或供給，其工作進行，並須會同教育廳，分別指揮。⁶⁷⁵農村實驗區主要是協助地方從事管、教、養、衛等基層工作，輔導農民如何改進生產和生活。民國 25 年 3 月 15 日，江西省政府通過了《江西農村實驗事業計畫綱要》，規定農村實驗的目標是「以管教養衛為範圍，促進農村自治，健全農民自衛組織，提高農民知識，培養國民經濟，以達到自治、自主、自給、自衛為指歸。」⁶⁷⁶如臨川鵬溪縣政實驗區，實驗內容包括了積極組織民眾、開展鄉村建設、加強農村教育、開展農村衛生運動等。

農村實驗區的工作，有利於推進江西農村社會的近代化，並且在某種程度上緩解當時的農村經濟危機。其主要的成效若按照不同層面來看，首先在農村金融的救濟上，由於當時各種農村合作社的成立，尤其是信用合作社的增加，在調配農村金融與救濟上有其積極的作用，儘管在合作社的主要職務或控制權仍為少數地主或富農所把持，但由於農村貨幣總量的增加使得農村金融枯竭的狀況得以獲得改善，對推進農業生產發展和部分農民生活的改善起了積極的作用；第二，教育方面來看，各種教育形式的出現尤其是保學的創辦，儘管存在各種各樣的問題，但因為其普遍且免費的義務教育性質，為貧苦農民及其子女提供了一個受教育的機會，有助於提高農民的文化素質；第三，農業院在個實驗區派駐的指導員對於新的農業技術的推廣、新的作物品種的引進、作物病蟲害防治工作的開展等，都有助於江西農村和農業生產的提升與發展；第四，農村衛生環境的改善，在實驗區中所成立的衛生所或農村診所引進西式醫療，改變過去農民求神問卜的治病方式，加以現代衛生習慣的養成，有助於改善農村的衛生環境，提高農民的身體健康。但資金與人才的缺乏，使農村實驗運動在實踐過程中難以完全達成其理想的境界，且由於全面戰爭的因素，使農村實驗的工作無以為繼。

肆、推行保甲與整編地方團隊

地方自衛的實踐是蔣中正強調所謂「自衛優先於自治」的重要理念，從前一章即可見到蔣氏主張惟有地方皆能夠自衛，才能進一步談地方自治的實踐。對此，地方自衛的工作若要能夠落實，就必須著重在於保甲制度有效的具體實踐上，民眾組織的強化以及地方保衛（武裝）團隊的整理上。

一、推展保甲制度

民國 20（1931）南昌行營設立了行營黨政委員會，指定江西遂川等 43 縣為剿匪區域，共分九區，每區各設黨政委員分會，各縣一切黨務政務，統由黨政委

⁶⁷⁵ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 871。

⁶⁷⁶ 〈江西省農村改進事業委員會組織綱要〉，《經濟旬刊》，第 6 卷第 10 期（1936），頁 51-52。

員會處理，原有鄉、鎮、間、鄰等地方組織一律停辦，改設區保甲辦公處，推行保甲制度，這是江西保甲制度之嚆矢。

表 4.4 江西省保甲組織與職權表

	職權	經費	組織
區長	輔助縣長、推行法令、監督區內保甲人員推行職務、巡視考察保甲事務。	由七成自治附稅內酌量支給	區長 1 區員 1 書記 2-3
保長	輔助區長、監督甲長、教誡住民、輔助軍警、執行規約、收支經費	收入：穀產捐、祠產捐、住戶捐、其他 支出：書記津貼、會議茶飯、辦公雜費、因公旅費、出隊伙食	十甲為保 未滿十甲：六甲以上自立一保、五甲以下附入他保
甲長	輔助區長保長、清查戶口編查門牌取具聯坐切結、協助軍警搜逮罪犯、教誡甲內住民		十戶為甲 未滿十戶：六戶以上自立一甲、五戶以下附入他甲
戶長	稽查往來行人、報告戶口異動		由家長任之、一家二戶以上協定一人為戶長
資料來源：劉治乾編，《江西年鑑（1936年）》，第1008冊，頁44			

江西省於民國 21 年（1932）3 月第 451 次省務會議後通過並頒佈《江西省政府修正保甲條例》，在制度上確立了保甲的組織系統與具體運作方式，根據其規定概括主要在於確立了保甲的組織系統及具體運作：「其一、保甲編組以戶為單位，設戶長，十戶為甲，設甲長，十甲為保，設保長。其二、強制保民加入保甲規約，規定保民有防範共產黨，修築碉堡、公路，守護通訊及交通設施，繳納保甲經費等義務。其三、保長、甲長及戶長各司其職，推行聯保連坐。其四、編練保內 20 歲以上四十歲以下的壯丁為壯丁隊。⁶⁷⁷而此保甲壯丁隊即為所謂的剷共義勇隊，其主要負責救災禦匪建築碉堡公路等事、協助軍隊搜索赤匪、偵探匪情、協助軍隊送信、嚮導軍警、守崗放哨、協助軍隊運輸。⁶⁷⁸當時省民政廳長王次甫就曾指出這個條例的修訂：「可以說是對保甲制度的一次改進。」⁶⁷⁹熊式輝認為，由於中共的民眾動員多是以「暗中進行，無孔不入」的形式，故針對於此，國民政府

⁶⁷⁷ 〈法規：江西省政府修正保甲條例〉，《江西省政府公報》，第 9 期（1932），頁 1-13。《江西省政治訓練教材·保甲附編》，江西省圖書館藏。

⁶⁷⁸ 劉治乾編，《江西年鑑（1936年）》，第 1008 冊，頁 44。

⁶⁷⁹ 王次甫，《保甲述要講義》（南昌：江西省縣政人員訓練所，1935），頁 30-31。

須以公開組織保甲、連保連坐的形式給民眾施加心理壓力，從而迫使中共「無隙可乘」。⁶⁸⁰

在保甲制度中有關保甲長的職權裡，根據保甲戶口條例的規定，戶口的編查可以說是保甲長最重要的任務。戶口的編查是由縣長監督，甲長執行定編及清查門牌，並由保長與區長進行覆查與抽查，此外，區內之寺廟、祠堂、教堂、教會、會館、宿舍、船戶及其他公共場所也在考查之列。在保甲編組下的社區，編定的各戶發給門牌並書明居住者之姓名、性別、年齡、職業及關係（戶長、親屬、附住、傭工）等項目，需張貼戶外易見之處，門牌且註明「不取分文由縣府發給」。此外，保甲內各戶長須一律簽名加盟於保甲規約，並聯合甲內他戶戶長至少五人，共俱聯保連坐切結。當時即有所謂的「保甲辦妥了的時候，清查戶口，也就同時辦完。」⁶⁸¹對於地方人口的管理上，保甲實際上在戶口調查上發揮了效用，相較於過去民眾排斥戶口普查的現象，保甲制度在某種程度上減低了民眾對於戶口普查的恐懼感，提高了戶口統計的準確性。

保甲的推動除了在地方自衛上有其功用外，另一項重要的作用即展現在地方民力的徵用上，例如根據陳之邁在江西臨川縣的行政視察，曾指出當時江西省第七區行政督察專員周作孚「在臨川任內曾利用民眾組織（保甲制度）做出偉大的事業來。他徵用民工一百一十二萬來築路，徵用民工二百零五萬（分兩次）來築成二百五十華里的堤防及水庫，並創造木橋四座。」陳更盛讚此法「若能能夠推廣到全國去，不消巨量的金錢，便能完成偉大的建設。同時民眾有了組織，可以在二十四小時內使全縣的民眾總動員。」⁶⁸²

江西在保甲的推動上相較於其他省分而言，相對的成效較佳，但是仍然產生了許多的問題，例如民國 24 年江西省政府向南昌行營回報各縣保甲概況時就曾指出各縣保甲經費多不明或與預算不符，多數縣份僅列支出而缺乏收入的記載，而且各縣普遍出現保甲長知識欠缺，未能切實執行職務的現象。⁶⁸³所以，當時的時論經常有關於保甲討論指出：

保甲誠為今日要政，且本省行之，亦固收有相當之效果矣。然而試深入民間民間一加考察，則知此種要政，實為民怨之所叢集，此無他，保甲經費之無著落，以及征收方法之未能統一，遂使主持人員，不得不挨戶收集，上門追索，甚或上下其手，強征苛索，致傷人民之感情耳。因此之故地方公正士紳，則視保甲長為畏途，相率逃避推諉，而一般魚肉小民之土劣，則視保甲長為肥缺，競行勾結鑽營，在此情形之下，各地之保甲長，不啻

⁶⁸⁰ 吳國楨，《夜來臨：吳國楨見證的國共爭鬥》（香港：香港中文大學出版社，2009），頁 119 頁；陳誠，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》（臺北：國史館，2005），頁 30。

⁶⁸¹ 彭學沛，〈江西農村匪區視察記〉，《社會經濟月報》，第 1 卷第 12 期（1934），頁 109。

⁶⁸² 陳之邁，〈介紹周作孚先生〉，《獨立評論》，第 217 期（1936），頁 10-11。

⁶⁸³ 〈奉 行營指令本府呈送各縣保甲概況報告表請鑒核一案仰遵照辦理等因令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 324 期（1935），頁 6-8。

為土豪劣紳之大集團，可以任意逮捕人民，可以擅自敲索款項，雖保甲長中，不無公正明達之人，然而壞人太多，二三君子，亦將無以自解。保甲制度之所以為人皆病，其原因不外乎此。⁶⁸⁴

保甲長的職務產生了「公正士紳，則視保甲長為畏途」的現象，正猶如明代所推動的糧長制度一般，落入了土劣競行勾結鑽營的肥缺。因此，當時有許多針對保甲制度的弊病提出了改善的建議，例如有時人建議：（一）宜特別注意聯保主任及保長人選；（二）保甲經費宜由政府統收統付以免濫派浮收；（三）宜充分運用保甲組織推行一切建設。⁶⁸⁵

二、整理地方團隊

根據南昌行營對於整理地方武裝團隊的指示，其預定分為四個步驟整理地方武裝團隊，當時的工作報告即指出：「第一步，以往之保衛團是屬於區，屬於鄉，屬於鎮的，甚至還有屬於一村一姓的，完全是一種零碎分割的狀態，都把持在土豪劣紳的掌握中，地方官吏無法過問。自民國 21 年（1932）整理民團條例頒布以後，這種四分五裂，彼疆此界的紛亂情形，才漸漸打破、漸漸改善，一切編制，訓練、調遣、人事、經理纔漸漸的能統一於縣。……。第二步，就是要統一於行政督察區，全區各縣的團隊，要由區保安司令或保安分處統一起來，一切經理、人事、教育、編制、調遣都要完全集中於督察區，照現在各省情形而論，有些被匪縣份，極需要團隊防剿，可是地方凋敝，無力負擔團隊經費，有些縣份，向未被匪，或被匪較輕，雖有給養團隊之力量，而無編練團隊之需要，各分畛域，全失掉酌盈劑虛的作用不能以此之有餘補彼之不足，形格勢禁，匪患就永不能救平。故各縣團隊統一於區，基於事實之要求，尤有絕對之必要，待辦到統一於區之後；第三步，就是在進而統一於省。一切皆由省集中管理，而由區分防使用。……。更要再進到第四步的工作，保安事業才算達到理想的要求。這就是說：一切保安團隊，要由國管理，由地方使用，每省劃定若干個團管區，抽調區內壯丁，最少每年每區要訓練一個保安團，練成之後，即交給該管區給養，替代他原有的保安團，即派在該管區服務。等到第二年第二期之保安團練成後，則第一期發交本區服務之保安團，乃退作預備役，如此更番訓練，更番退役輪流下去，就可以確立徵兵制的基礎。」⁶⁸⁶除此之外，又把十六歲以上四十六歲以下的人民編作壯丁隊或剷共義勇隊，此外，還設有保衛師直隸省政府，其組織以直屬團一團暨轄區各縣保衛團組成，其中共設三保衛師，分別為：（一）保衛第一師轄吉安、泰和、萬安、遂川等縣保衛團；（二）保衛第二師轄吉水、永豐、樂安、新淦等縣保衛團；（三）保衛第三師轄寧都、廣昌等縣保衛團。⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ 「社評：統一徵收保甲經費與統一徵收捐稅機關」，《江西民國日報》，1936.6.30，版 1。

⁶⁸⁵ 「整理保甲芻議」，《江西民國日報》，1936.2.1，版 1。

⁶⁸⁶ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營，〈關於行政考詢事項〉，《處理剿匪省份政治工作報告》，頁 54-55。

⁶⁸⁷ 國民政府軍事委員會委員長南昌行營編，《南昌行營召集第二次保安會議記錄（民國 23 年）》，

此外，民國 24 年（1935）南昌行營頒布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，對於公安一項即採取「警衛連繫」辦法，其法規定：「除工商繁盛之，人口稠密之省市府所在地，及通商大埠外，各縣現有公安機關及警察，概行裁撤，祇於縣政府中設警佐，各區署中設巡官，並於各重要鎮鄉，派駐警長警士，分別秉承區長或保聯主任之命令，就地指揮職員及壯丁團隊執行一般警察之職務，並負訓練保甲壯丁之責，使自衛組織與警官編制，聯成一氣。祇用少數官警，扼要分佈，而成全縣之警察網。」⁶⁸⁸換句話說，根據南昌行營的構想，乃在於將地方團對納入公安管理體系中，在指揮上受政府公安系統的指揮與調度，所以在某種程度上達到了節制地方私人武力的目的。因此，在南昌行營的辦法原則下，江西省政府根據行營規定，進一步頒訂江西省各縣政府組織規程：「凡工商繁盛，人口稠密之城市，得設置公安局或巡官辦事處外，餘均於縣政府設警佐一人，秉承縣長，受第一科科長指導，督辦全縣公安事務。行營指令修正：仍於縣政府設警佐一人，其警衛事務繁重者，除在各區署分設官警長外，縣政府中亦得設巡官一人，為縣治為通商大埠，有特設公安局之必要者，不在此限。」⁶⁸⁹從江西省保衛團的整理，以及其後採取「警衛聯繫」的辦法，可以發現地方武裝力量在很大的程度上已經逐漸由省政府收編並統一指揮系統。

《近代中國史料叢刊三編》，第 53 輯，頁 30-31。

⁶⁸⁸ 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁 13。

⁶⁸⁹ 劉治乾編，《江西年鑑（1936 年）》，第 1008 冊，頁 28。

第三節 江西經驗與推展

對於江西的地方政治革新，蔣中正似乎是滿意的，民國 24 年底曾通令各省組織參觀團到江西參觀考察。⁶⁹⁰此外，當時社會各界亦多有記者、團體前往江西考察收復區的成果，例如李璜「此次江西小遊，目的在考察收復後之匪區之建設，費時雖只三週，遊蹤不過數縣，然而對於剿匪前後之設施，亦略有所得。隨筆記之，用告鄉人，可資借鑑。」⁶⁹¹民國 26 年行政院根據南昌行營與剿匪省份的作法，頒行《縣政府裁局改科暫行規程》可以說是各省縣政府各級組織的主要依據，其第一條即開宗明義說明制定規程的目的「為謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣行政效率起見。」⁶⁹²顯現了南昌行營期間，其地方政治革新上所產生的效用，但相對的在當時的社會背景與條件下，仍有一定的侷限。

壹、地方政治革新的成效與侷限

一、政治革新的成效

民國 25 年 11 月 22 日江西地方自治推進委員會成立準備開始推行地方自治，並以熊式輝為主任委員，在就職演說中就曾說道：「自治是建立三民主義新國家的根本……。地方自治講了多年，自治附加稅也徵收了許久，但過去經辦此項工作毫無成就，原因當然很多，江西現在因各地保甲組織、地方警衛、國民教育（即保學）、土地整理（飛機測量）、戶口調查等，均有相當基礎比較容易成功。」⁶⁹³蔣中正曾為恢復地方自治設定了條件，其中就強調四大要政必須完成，方能推動地方自治同時也是訓政完成的指標，因此江西在地方自治的推進上反映了在地方政治的改革上已經有了相當程度的效果。根據南昌行營所制訂的保甲制度在民國 28 年頒佈的《縣各級組織綱要》中，將保甲制度完全納入其中。⁶⁹⁴所以此時期的保甲制度是對傳統保甲制度的改良，可以說並不是簡單的複製傳統，而是根據現實權力結構的需求對其進行了最大限度的改造。並且體現在幾個層面上：一是將保甲完全納入行政權力體系，其經費都由省、縣政府統籌分配與補助；二是保甲人員的訓練也已擺脫傳統的「官役」特徵，更加注重意識形態與公民之事的現代教育；三是改變傳統保甲長類如官府賤役的地位，賦予其一定的地位和權力，提

⁶⁹⁰ 胡家鳳，〈十年贛政之回顧與展望〉，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 18797。

⁶⁹¹ 李璜，《江西紀遊》，頁 1。

⁶⁹² 〈縣政府財局改科暫行規程及第三條修正條文〉，《江西省政府公報》，第 879 期（1937），頁 2。

⁶⁹³ 熊式輝，《海桑集——熊式輝回憶錄》，頁 196。

⁶⁹⁴ 根據李宗黃對新縣制特點的說明，新縣制具有「系統分明、內容充實、法令簡單」的特性。針對民國以來縣政的缺失進行改進，「縣地位不明確、財政不上軌道、法令繁雜」的弊端。此外，新縣制最大的特點即在於將保甲制度明文規定在法令條例中，形成具有法律效力與普遍推行適用的規範。參見：李宗黃，《新縣制之實際與理論》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 140 冊，頁 14-20。

高其身份並作為一集行政權力對待；四是強化保甲的軍事化特徵，使保甲組織與地方保衛團隊軍事性組織合而為一，形成網絡化的地方治安系統。這些特徵與功能，皆是傳統保甲制度所未具備的。⁶⁹⁵從保甲制度的復興與擴大施行的成效上觀之，可以發現一種現代與傳統之間的縮合與糾葛，就如同梁漱溟的思想中認為中國獨特的社會構造，能夠以農民為動力動因，「走上具有中國特色的現代化道路。」而在這過程中，「傳統的因和現代轉折結合，由是而成長了、現代化了；現代的經由傳統互補融合，終而修正了、再傳統化了，然後兩相滲釋，化成人類新的文化路向來。」⁶⁹⁶

表 4.5 民國 24 年保甲辦理概況

缺失種類		縣名	縣數
應重新編查		武寧、進賢、瑞昌	3
編查日期不完整	開始日期未明	南昌、新喻、豐城、德安	4
	完成日期未明	萍鄉、吉安	2
	開始完成皆未明	進賢、上高、新淦、萬載、宜豐、安福、蓮花、南康、上猶、定南、鄱陽、彭澤、上饒、鉛山、資溪	15
地方保衛團隊	無壯丁統計數	新建、寧岡、永新、永豐、崇義、遂川、會昌	7
	未列實編數	餘干、玉山、都昌、瑞昌、九江、鄱陽*、浮梁、峽江、臨川、宜黃、南豐、黎川、星子、雩都、東鄉、南康*	16/2
戶口登記	未切實辦理	修水、奉新、永修、南昌*、新建*、安義、新淦*、寧岡、永新*、永豐*、遂川*、蓮花*、大庾、上猶*、安遠、虔南、定南*、浮梁*、九江*、德安*、鉛山*、臨川*、金谿、黎川*、資溪*、瑞金、樂平、湖口、廣豐、光澤	30/16
	異動日期未明	銅鼓、萍鄉*、宜春、分宜、清江、高安、峽江*、宜豐、安福*、都昌、婺源	11/3
資料來源：〈奉 行營指令本府呈送各縣保甲概況報告表請鑒核一案仰遵照辦理等因令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 324 期（1935），頁 6-8。			

⁶⁹⁵ 王先明、常書紅，〈傳統與現代的交錯、糾葛與重構：20 世紀前期中國鄉村權力體制的歷史變遷〉，復旦大學中外現代化進程研究中心編，《近代中國的鄉村社會》（上海：上海古籍出版社，2005），頁 66-67。

⁶⁹⁶ 王遠義，〈儒學與馬克斯主義：析論梁漱溟的歷史觀〉，收入楊貞德主編，《當代儒學與西方文化：歷史篇》（臺北：中研院文哲所，2004），頁 154-155。

江西省各縣由於保甲制度的廣泛推動與實施，在穩定收復區的社會秩序上產生了某種程度上的效果，尤其是對於收復區以及一般農村地區的社會穩定與恢復農業生產上，產生了積極的作用。由於保甲制度在剿匪區收到的成效有其重要貢獻，民國 24 年黃紹竑主政浙江時，即曾「電請江西熊主席選派辦理保甲有經驗人員，來浙襄助。」⁶⁹⁷

除了保甲制度在推動的過程收到具體成效之外，收復區秩序尤其是土地產權問題的恢復與整理，更成為如何有效治理收復區的重要關鍵，而如何復原分田後的產權問題即是一個重要的開端，根據當時收復區的視察報告指出：

匪亂後的土地問題，出乎一般人意料之外，是沒有什麼問題的。誠然共匪盤踞的時候，辦了所謂的查田分田，但是匪亂平了之後，那些真正的共匪早已逃逸無蹤，其餘脅從的人，方且力自洗刷之不暇，哪裡還會大膽出來爭持在共匪治下所取得的產權？……。這次在江西各地，共匪盤據最久的，亦不過五六年，原產權人或則仍留鄉村，或則出亡在外，即或身死，亦多還有家屬戚族。⁶⁹⁸

對於遭受到分田以後的農村，許多地主已經逃離或者已被殺害，因此在土地的整理與產權的歸還復原上並不困難，但是相對的也透露了在收復區為了洗刷意識形態的影響以及共產黨地下組織的活動，並防止社會秩序再度受到破壞，某種程度上可能存在高壓統治的一面。⁶⁹⁹

弋陽在剿共之後，人口既然大形減少，民間契據亦完全喪失。土地所有權的關係大為紊亂。民國二十五年，張前縣長斗斛（現在的七區專員）認為非徹底辦理土地陳報，便無法根本整理地籍。於是參考當時各省辦理土地陳報的張則，擬定辦法，便開始實行。結果因為有重戶和錯誤，第二年又舉行複查一次，為期八月，這一次卻是有相當的成功。因為剿共後田賦正稅實征數不及二萬元，而在辦理陳報之後，卻增加到六萬餘元。至其成功的原因，……，是因為當時契據毀損，人民無業權根據，不能不依法陳報，藉以取得業權。……。凡是藉故向省府控訴的豪紳，經查明，均被省府回令申斥。⁷⁰⁰

⁶⁹⁷ 黃紹竑，《五十回憶》，中冊，頁 357。

⁶⁹⁸ 彭學沛，〈江西農村匪區視察記〉，《社會經濟月報》，第 1 卷第 12 期（1934），頁 119。

⁶⁹⁹ 根據民國 23 年（1934）曾經參與別動總隊部臨時情報和誘降工作的劉操回憶指出：「別動總隊為了嚴密統治戰地民眾，徹底肅清地下組織，首先實行戰地保甲特務化。所有別動總隊活動區域的連保主任，全有該總隊保派，全受總隊設在江西星子的軍校特別訓練班的訓練，否則不能任用。……。在連保主任的影響下，所有保甲長基本上都成了特務的外圍。……。特別是施用五家連保——四家保一家，劃押具結，要是查出有一家人參加共產黨，或有人有通共產黨的行為者，就將五家所有人口一律判處通共產黨予以死刑的惡毒辦法。因為連作法的懲罰嚴酷，使共黨分子找不到結保的對象，隨時隨地受特務的監視、盤查、逮捕和迫害，以致地下組織，遭到破壞。」劉操，〈別動總隊在江西泰和的反共計畫〉，收入康澤等著，《康澤自述及其下落》（臺北：傳記文學出版社，1998），頁 407-408。

⁷⁰⁰ 方銘行，〈弋陽考察散記〉，《地方建設》，第 1 卷第 3 期（1941），頁 152。

二、改革的困境與侷限

在江西所進行的各項地方政治改革中，以保甲制度的推行最受關注，在實際的推動過程中仍然有許多弊端發生。例如根據戴笠的調查報告，就指出江西地方基層政治仍有許多改善的空間，他批評道

江西政治在中央與熊主席直接領導之下，頗具有革新氣象，和相當進步。但此種革新和進步，太偏重於形式方面，其實質的改進，仍屬有限，尚不足以副鈞座期望之殷，下無以饜民眾望治之切。各縣多有保聯主任、保長、區長等多任用非人。……。魚肉鄉民之事仍多有所聞。⁷⁰¹

南昌行營所推動的保甲制度雖然具有符合地方傳統習慣的優點，但是同樣的過去所發生的缺點也再次出現，保甲人員介於官民之間的地位，容易使其利用職權遂行圖利之事。例如在實行保甲制度初期，行營對匪區採取封鎖政策之際，即發生有保甲長趁機利用封鎖政策圖利之情：

迭據確報，崇仁封鎖事宜，均未切實遵辦，……。辦事人員，包庇操縱，流弊甚大，又其他各縣，對於封鎖公賣，亦有奉行不力，或藉名加捐，高抬價格，把持操縱，貪圖漁利情事，似此忽視封鎖要政，增加人民負擔，實堪痛恨！⁷⁰²

保甲長藉機圖利的情事，促使行營不斷發令督促剿匪省份必須落實行政督察專員對地方的監督。除此之外，在時人對保甲制度的批評中，亦常見保甲長藉機魚肉鄉民之事，例如有時人描述施行保甲的亂象：

以金谿縣第一區一隅而言，耳聞目睹，傷心之處實多。保聯主任大都作威作福，魚肉鄉民，保長為虎作倖不啻爪牙，區長則坐享其利，包庇隱瞞。每每藉詞，或因細故，保聯主任，可以逮捕賢良，任意懲罰。懲罰未遂，即差聯丁網綁區署。而區長固為薰心之徒，見有機會可乘，頤指氣使，或恫嚇威脅，或禁錮數日，不令稍進飲食，種種殘酷行為，無所不用其極，而民苦矣。⁷⁰³

或者如「保甲經費之就地派捐，不無重大誘因。當其規定派額也，可以隨一己之恩怨，顛倒甲乙；可以授受賄絡，隱瞞包庇；更可以藉口而額外浮收。富有者或因親邀免，而貧苦小民，乃不堪命！負擔無力，安能如期繳納？……。故對於保長，保聯主任等職，寅夜苞苴，圖謀報復者有之，託情鑽營，藉以漁利或規避派款者有之。於是公正仕紳，以不善於派款收費而被免職，或不忍於派款收費自行

⁷⁰¹ 「江西行政狀況」（1936.4.29），〈各省政務報告〉，《國民政府》，國史館藏，入藏登錄號：001000004541A，典藏號：001-050040-0001。

⁷⁰² 〈電江西熊主席暨各行政專員電飭監督封鎖不准保甲長把持仰即督飭認真辦理〉（1933.9.17），《軍政旬刊》，第1卷第3期（1933），頁226。

⁷⁰³ 全巨蓀，〈整飭保甲人員之必要〉，《江西民國日報》，1936年3月25日，版1。

引退，斯所以保聯主任、保長，不得不淪諸非驢非馬之人，而一任彼備蹂躪也。」甚至保學也受到保長所把持，「保長之所以能把持保學者，實以保學經費須賴保長就地籌措，故教師不得不仰其鼻息。」⁷⁰⁴

保甲制度所衍生的各種問題，正坐實了土豪劣紳對農村貧民的壓迫指控，也意味著恢復保甲卻落入了過往傳統地方控制體制下官民「中間代理人」的困境，更甚而導致「公正仕紳」被「非驢非馬」之人所取代，反映了傳統習慣法制化的困境與侷限。保甲之所以日漸生弊，就如同蕭純錦所言：「今人輒誤以保甲為行政系統之下曾，而責以農桑水利田土積穀教育合作以及徵役催科緝捕諸務，用非其類，結果乃至於橫決乖舛流弊至於不可收拾。經費以徵派而濫取，徒役以率作而苛擾，遂至閭里騷然，而人民逃無死所，言之至可哀痛。」⁷⁰⁵除了土豪劣紳利用保甲制度的漏洞魚肉鄉民之外，「第五區行政專員兼浮梁縣長鄧景福，查出浮梁公賣會主席胡寶傑藉公賣舞弊，……。並未呈報上級政府究辦，且暗中將胡寶傑拘押勒罰一萬五千元，該鄧景福又假造報銷，虛報職員名額，每月向上級具領該專員公署區保安司令部及該縣府職員薪金及辦公費五千六百零八元，實際每月開支僅四千六百五十一元，所餘九百五十七元，全被吞沒。」又「第八區行政專員邵鴻基，自出資本，指使其副官馬駿私販煙土，每月可獲利二千餘元，……。今年二月又於設置由寧都至瑞金之電線桿時，侵吞電桿費四千七百六十二元八角，……。其餘如萬安縣長徐步行、鉛山縣長張若成、光澤縣長高楚珩、修水縣長王震等，或貪污暴力、或庸懦昏聩，皆不足與語為政。」⁷⁰⁶地方官吏的貪污腐敗仍時有所聞，這些現象當然也包含了許多銳意革新的層面，然而戴笠的批評可謂十分嚴厲，土豪劣紳與吏治腐敗等問題即使在銳意的改革過程中，仍然是層出不窮的現象。

為蔣中正所著意推動的各項政治改革，在當時被冠以「新政」的美名。⁷⁰⁷但這些由中央與地方，甚至更多是南昌行營所推動的新政，使得地方財政負擔加劇，帶來農民生活更大的負擔，因而在當時也曾引起社會輿論的批評。例如吳景超曾統計估算這些以「管教養衛」為中心的新政內容，在推動後所帶來的財政影響，他指出光江西一省來說，督察專員公署、區署及保甲三項經費，每年實支，已超過 230 餘萬。而保甲經費，若按照理想的辦法，便要超過 350 餘萬。這僅是有關「管」方面的新政所添出來的費用，尚不包含地方籌辦普遍義務教育、統籌保安團隊，以及各項有關倉儲、修堤、築路等等的建設經費。「管教養衛」四種工作僅舉重要的項目，在一個普通的省份如一一都做到便需超過 1,000 萬元，況且這些所需費用還有日漸增加的趨勢。⁷⁰⁸又如對於推動教育的批評，「現在的最高教

⁷⁰⁴ 韓拔羣，〈籌措保甲經費之商榷〉，《江西民國日報》，1936年4月22日，版1。

⁷⁰⁵ 蕭純錦，〈關於保甲改進之意見〉，《江西民國日報》，1936年7月5日，版1。

⁷⁰⁶ 「江西行政狀況」（1936.4.29），〈各省政務報告〉，《國民政府》，國史館藏，入藏登錄號：001000004541A，典藏號：001-050040-0001。

⁷⁰⁷ 陳之邁，〈研究行政督察專員制度報告〉，《行政研究》，第1卷第1期（1936.10），頁53。

⁷⁰⁸ 吳景超，《第四種國家的出路——吳景超文集》（北京：商務印書館，2008），頁39-43。

育行政機關，喜訂計畫而不求實行。例如保學當中本規定了須設立成人班的，但自開辦以來，我就沒有看過那一保的保學設立過成人班教授成人，這種祇求計劃而不求實行的辦法實在誤事太大！」⁷⁰⁹又比如縣政改革中，熊式輝特別著重於縣長的任用與教育，以期改善縣政人員的工作態度與素質，但是實際上的成效仍多有侷限。例如呂芳上就曾經針對當時江西的縣長情況進行分析指出，雖然江西在1930年以後採行考試的方式甄選縣長，並且對縣長施行在職教育的訓練工作，逐步建立縣長的任用管道，也提升了縣長的素質。但是，縣長的出路狹窄、難以升遷，同時縣政繁雜且財政枯竭；即使「裁局改科」後縣長地位稍微提升，但仍因上級單位太多，政令每多重複，實際上縣長的權力與地位仍舊低落，反映了江西省的縣政改革仍有其侷限性。⁷¹⁰

對於上述的批評熊式輝亦承認諸如土豪劣紳與財政困難的現象依然存在，但對於當時的蔣中正來說，如何平復剿匪過程中遭受嚴重破壞的農村以恢復社會穩定與農業生產最為急要，因而地方上的土豪劣紳與財政問題雖然也是地方政治改革中亟需被解決與改善的問題，但對蔣來說在恢復農村社會穩定過程自然可以解決上述的問題。例如以配合縣制改革的保甲制度來說，熊式輝曾指出：「要使保甲健全，必須要有相當經費，來維持它，從前經費的籌措，如戶捐等等，非常騷擾，人民痛苦不可言喻。」⁷¹¹但是，使每保有來用的支付保甲所需的公產，如保田、保林、保塘的三保政策又緩不濟急，因此在實行三保政策前，為充實經費惟有透過整理田賦的辦法。因為根據民國24年的估計，江西的總田賦約有九百六十多萬，但實際能夠徵收到的僅有五百一十萬不到，那麼導致四百多萬的缺額，其主要原因有三：「第一是土豪劣紳抗糧不完；第二是收錢糧的胥吏貪污舞弊，落了私人的腰包；第三縣長懶惰，未能積極催收。……。須知田賦不整理，則保甲的經費，不能解決，保甲不能辦，一切經濟建設事業，無法進行。」⁷¹²也就可以知道熊式輝所推動的地方政治革新方案仍然受到來自地方社會強大的傳統制約，但也看到隨著軍事行動的結束與政權的穩固，地方政府較為能夠透過政治手段或司法手段來介入基層事務，從而反映了國家基礎權力正逐步地擴張。

貳、江西經驗的推展

蔣中正提出以「管教養衛」為原則作為地方政治改革的基礎，在江西省的地方政治改革中可以清楚地看到，江西的作法加上同時為行營的所在地，因此「行營第二廳對於豫鄂皖贛（註：疑錯誤，應為蘇）浙閩贛湘陝甘等省政治大事改革，

⁷⁰⁹ 楊微央，〈江西農村三大危機〉，《現代讀物》，第2卷第29-30期（1937），頁158。

⁷¹⁰ 呂芳上，〈對訓政時期江西縣長的一些觀察（1926—1940）〉，氏著《民國史論》，中冊（臺北：商務印書館，2013），1097-1101。

⁷¹¹ 中央社，〈熊主席昨在省府紀念週講——整理田賦與完成保甲〉，《江西民國日報》，南昌，1935年10月29日，版7。

⁷¹² 中央社，〈熊主席昨在省府紀念週講——整理田賦與完成保甲〉，《江西民國日報》，南昌，1935年10月29日，版7。

尤以江西為刷新內政之中心，兼為全國政治之視線所集中。」⁷¹³江西的地方政治改革經驗中，成為重要的經驗參考。楊永泰在四川縣政訓練所開學典禮上層說道：「我們在改進政治的努力中，首先要改進行政人員的素質，……，要改革四川的政治，……，今後完全按照剿匪省份的行政系統和行政制度來進行。」⁷¹⁴此外，對於地方政治的革新，江西亦成為一個具有領導性質的省份。民國 24 年《中央日報》曾報導指出：

蔣委員長近電熊式輝，囑研究王安石政治經濟學，先將其青苗、均輸、市易、募役、農田水利與方田關稅、保甲裁兵諸政切實研究。在暑假訓練時，可作訓練材料之一，並欲在贛設臨川學會，專講王安石之學，教廳現正籌設該項學會，請新舊學者，先行研究講演。……。蔣委員長為改革豫鄂皖贛閩川六省政治起見，特調六省縣政人員，分兩批入廬山暑期訓練團受訓，資格規定為現任縣長、專署秘書、候用縣長等，計第一期限六月二十八日、第二期限七月二十九日到廬報到。⁷¹⁵

此外，蔣中正更進一步指出王安石的政治經濟學，「不可不提倡研究，此乃為中國唯一之政治家，請兄等先將其青苗均輸市易募役農田水利，與方田均稅保甲裁兵諸政，切實研究，在暑假訓練時可作訓練材料之一，而其浚黃河與清汴河更為豫省所應急切推理者，如恐個人研究不精，可請新舊學者先行研究講演，或者江西組織臨川學會，專講王安石之學，以資研究也。其書可先看上海廣智書局出版之王荊公，即梁啟超所著六大政治家之一也。又中華書局最近出版張居正傳評一書，更不可不急閱也。」⁷¹⁶從蔣中正對熊式輝要求提倡王安石新法的研究，甚至組織學會，以及要求閱讀王安石、張居正等人的典籍，其用意與目的除了凸顯了蔣亟欲推動政治革新以外，政治改革與變法的意義具有強化國家權力的象徵，也就是在擴展國家基礎性權力的意義上有其積極的作用。此外，對於蔣中正要求剿匪各省縣長調廬山受訓一事，根據《申報》民國 23 年 5 月 10 日的南昌通信報導：

蔣委員長年來對於政制，極力主特刷新，尤其是縣政方面，特別注意，如提高縣長地位，嚴定縣長人選，充實縣府經費等，均著著改善。茲以剿匪各省縣長，程度至不一致，現決定於本年暑期中，將河南、湖北、安徽、江西、福建，五省縣長，分期抽調至廬山，加以嚴格訓練，以兩個月為期，課目為精神講話，縣政研究等等，蔣並已責成行營第五處長甘乃光及熊式輝擬訂具體辦法，呈候核定，以便通令各省遵照矣。⁷¹⁷

⁷¹³ 〈行政改革消息：南昌行營辦理結束〉，《行政效率》，第 2 卷第 4 期（1935），頁 879。

⁷¹⁴ 楊永泰，〈由改革地方政治造成救亡復興大業〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 293。

⁷¹⁵ 「蔣委員長注意王安石學說」，《中央日報》，1935 年 5 月 28 日，版 2。

⁷¹⁶ 〈奉委員長蔣電敕研究王安石政治經濟學等因令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 217 號（1935.5），頁 8-9。

⁷¹⁷ 〈五省縣長本夏調廬山受訓〉，《行政效率》，第 2 卷第 9、10 期合刊（1934），頁 1488。

根據上述報導，熊式輝在江西所推動的縣政訓練及其經驗，實際上或許受到蔣中正正在某種程度上的肯定。

蔣中正對於王安石推動新法的推崇，在其「管教養衛」的諸多理念與措施中，重新恢復保甲制度可以說是一項最重要的體現。同時在江西實行的成果，也可以視為地方改革中具有成效的反映，加之以王安石出身江西臨川的緣故，可以說使王安石新政與蔣中正的新政具備了歷史性的聯繫，更加強化了改革的正當性。此外，對王安石新政改革措施的重視，還可以再從蔣中正要求熊式輝進一步研究有關王安石新政的各項舉措，及要求熊氏組織臨川學會等地方看出，更可視為蔣中正認同在熊氏主政下的江西地方政治改革。所以，在官方意識形態的主導與提倡下，當時對王安石的新法研究在當時頗受到學界的重視，例如民國 24 年南昌印記印刷所出版了《王安石政事學說輯要》，收錄有關王安石變法的言行錄、變法本末紀事、學案、熙豐知遇錄、荊公著述以及陸象山、蔡上翔等人稱讚王安石的文章，是一部資料彙編的形式。⁷¹⁸隨後，民國 25 年商務印書館出版時任河南省政府王安石政略研究會主任熊公哲所編著的《王安石政略》一書，這個研究會是在蔣中正宣導研究王安石之後成立的，當時河南省政府主席、開封綏靖公署主任劉峙邀請了十多位學者參與其事，而眾人推熊公哲擔任此責。根據出版的源由，熊公哲在自序中指出此書乃民國 24 年冬天匆匆寫成，之後河南省府將其付梓，而民國 25 年初內政部召各省縣長、公安局長，聚之都城，講習縣市行政，遂加印《王安石政略》，加印時即把作者改為熊公哲。⁷¹⁹

江西對蔣中正而言，作為一個革命的基本省，除了貫徹蔣中正的政治理念之外，事實上也反映著江西作為蔣中正建構現代國家的實驗基地。根據熊式輝在其回憶錄中指出：

委員長曾經明白的昭示我們，他說：「匪區的民眾受過土匪的組織和訓練，並受過重大壓迫的痛苦，這種民眾是很容易領導他往一個新的方向走，……。所以應該利用土匪的破壞，在收復區建立一個理想新的政治制度，將來試驗成功便可推行到別的地方。我想這種新制度，在匪區試驗一定要比在非匪區試驗要容易省事的。」至於這種制度，採取什麼方針呢？委員長也說過，是要以經濟為中心，而且運用集團和統制的方法。⁷²⁰

⁷¹⁸ 對於王安石的評價，自晚清新政時期即受到知識份子的注意，其中 1908 年梁啟超曾發表〈王荊公〉一書，給予王安石變法高度的正面評價。到 1935 年前後則因蔣中正的提倡，有關王安石政治思想與變法革新的研究在當時遂成為一小股風潮，相關的論著多集中於王安石所推行的保甲制度與財經政策等分析研究，以作為當時政府推動新政之建言。故有時人曾對這股風潮如此述評道：「宋王介甫以天變不足畏，人言不足恤，輔佐神宗，毅然變法維新，……。不圖時至今日，竟有起王之政治學術而研究之者，……然王之學說，不能行於當時，而能實現於今日，則亦大可快慰生平。……。但不知涑水眉山諸賢有之，又當作何感想耶！？」例行，〈王安石可以瞑目矣〉，《民間週報》，第 114 期（1935），頁 2。

⁷¹⁹ 熊公哲，《王安石政略》（上海：商務印書館，1937），頁 3、6。

⁷²⁰ 熊式輝，《海桑集—熊式輝回憶錄》，頁 170-171。

由上述回憶的描述，可知江西省的改革經驗對於蔣中正來說分重要。由於江西大部分農村曾受到中共的實際治理，在某種程度上滿足了農村地區因為受到壓迫的怨氣出口（類似道德經濟意義下的反叛現象），因而國民黨再次接收後，若無法提出更有效的改革方案，其後果將導致農村的再次反叛，因而江西的地方政治革新及其經驗，就成為一種試驗與推廣的性質。江西若能成功改變收復地區的傳統政治與經濟結構，那麼就能夠運用在中國其他各省。

就以保甲制度的推動來說，保甲制度從民國 20 年開始局部施行作為剿匪地區組織民眾的方式，到民國 28 年新縣制將保甲制度納入地方行政制度中，可以見到保甲的施行得到了相當的成效，使得蔣中正對於利用保甲來組織基層民眾有足夠的信心，因此在推行新縣制的過程中，將保甲制度納入法規正式於全國範圍施行。高亨庸曾根據剿匪到新縣制實施的過程，將保甲長的職責分為三個階段。在第一階段剿匪時期與第二階段匪患漸平後，「保甲的本來面目——嚴密民眾組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作——遂逐漸改變，而以推行政令自居了。此時保甲運用的範圍極廣，舉凡管、教、養、衛四大要政，莫不憑藉保甲組織達於民間，特別是抗戰以後，一切新的工作如徵兵、徵工、募債、募捐、購辦軍糧等等，沒有一件可以離開保甲組織。所以這個時期的保甲，已不是自衛組織，而是行政工具了。」而到了民國 28 年（1939）9 月 19 日「縣各級組織綱要」的頒佈，使保甲的性質有了改變，「保甲既不是狹義的自衛組織，亦不是單純的行政工具，而是最基層的地方自治團體（鄉鎮）的內部的編制了。」⁷²¹可以見到保甲制度的演變。

隨著抗戰的爆發，江西在前述革新的基礎下，相關措施也逐漸發揮了重要的功用。例如兵役制度的開辦，使得江西成為當時全國兵員補充的第三位，僅次於廣西與四川（廣西於民國 21 年即開始徵兵，而四川則因人口眾多，不難徵集）。又如新縣制的開始，於民國 29 年（1940）完成 69 縣（游擊戰區 14 縣暫緩）的改制工作。第三，則是國民教育在既有保學的基礎上逐步開展，並未因抗戰時期的物資匱乏而中斷。⁷²²可見，江西與剿匪省份在蔣中正的政治改革的成果中，不僅是「革命的基本省」，更是蔣中正地方政治改革最重要的試驗基地。由此觀之，蔣中正不僅強調其作為「革命者」，也就是其所謂的「國民革命」的正當性，用以反駁中共批評他為「反革命」之外；或許更能夠從中尋得，蔣中正試圖透過其政治方略與實際的經驗，驗證其國民革命的效用，用以作為並強化中共所強調的共產革命的不合理性，在概念上來說具有一種以革命對抗革命的性質。

藉由蔣中正的改革理念與方案，以及江西省地方政治改革方案的例子，可以見到蔣中正等人所領導下的國民政府在 1930 年代的統一建設時期，為了儲備其「先安內在攘外」的戰略所需，必須在當時國內外各種複雜的政經情勢之下，試

⁷²¹ 高亨庸，《保甲長之任務》（重慶：正中書局，1940），頁 7。

⁷²² 胡家鳳，〈十年贛政之回顧與展望〉，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，頁 188813-18815。

圖從地方政治的改革出發，找到一條能夠富國強兵的道路。但是面對內外交迫的局面，一方面是外在帝國主義的經濟、軍事的侵略壓迫，另一方面是國內低水平的工業生產基礎、經濟崩壞的農村與共產勢力的擴張等複雜背景。在此種薄弱的政治、社會與經濟基礎上，又必須加速建構現代國家以應對世界的變局，對於任何掌握政權的領導者或者社會行動者，都是一個難以想像的艱鉅任務。從江西省的例子我們可以看到，蔣中正致力將地方政府制度的法制化以及建立權力分立制的趨向十分明顯。這種趨向除與當時政治、行政理論等來自西方政治思潮的影響不無關係外，也見到了中國傳統因素在當中所發生的作用與影響。例如前述的行政督察專員、裁局設科、合署辦公等制度的法制化與權力分立即是當中顯明的例子。傳統帝制集權政體下，所有地方官員的派遣均具備皇權派出的特使與監察性質，這種差遣制度的特質使得一方面官僚權力的來源源自皇權，地方官代表著皇權在地方的執行；另一方面地方官的權威缺乏其他力量的制衡，因而暴虐的地方官要不輕者由社會力量驅逐之，要不重者即導致民變收場。但是隨著在學習西方法制化與權力分立的要求之下，法制化與權力分立的觀念使得行政制度的設計與地方治理有了依循的方向，並在某種程度上達到「以法而治」(Rule by Law)的趨向。⁷²³雖然距離西方民主法治下的自治理想仍然有很大的距離，但也使得中國千年以來的皇權專制下的地方社會與政治出現了劇烈的變化，也就是說，西方現代性與中國政治傳統在中國產生了相互交融與應用的特性，使得這種關係有了更多可以進一步討論的空間。

⁷²³ 有關治法 (Rule by Law) 與法治 (Rule of Law) 之間的內涵與區別，在中國近代長期以來由於翻譯的問題而有被誤用或誤解的地方，但在此暫不討論治法與法治關係的相關論辯，僅是簡單地指出其差別之處。首先治法的意義，從字面上來看是以法律治理，也就是說法律是政府管理國家、管理社會的工具。換句話說，以法治理是以法治之名來限制人民權利，而不是以法治的內涵來保障人民權利，這樣的法治觀念並不是民主的原則。但是必須注意的是，法治的前提必須建立在治法上。而法治的意義，簡單地說就是任何人或是任何機關都不得凌駕於法律之上，必須服從法律，政府只是法律的執行者，法律如何規定政府就如何行事。另外，法律如何對待人民，就如何對待政府，治法提供了一個公正的平台與框架，不受任何外力（包括政權）所侵犯或影響。所以法治的意義，林毓生曾簡要地指出：「所謂法治，其中最具體的項目之一是：行政與立法機構必須在合法的法之內行使職權。這不是口號，如行政與立法機構不在合法的法律之內行使職權，法院有權審理與裁罰行政與立法機關的過失，如此才是法治。……。法治最根本的要義是：以憲法做主導的法律高於政治的肯定與執行。法治下的法律必須是公平的、普遍的（能夠應用到每個人身上的）、與抽象的（沒有具體目的的、不為任何政治利益團體服務的）。法治下的司法機構不但有權審理與裁定人民行為是否違法，而且有權審理與裁定行政與立法部門的政策及其執行的情況是否違法。簡單的說，法治就是合法的法律至上的意思。」此外，再根據聯合國對法治的定義，指的正是：「法律至上（即任何人、機關都不得凌駕法律）、法律之前人人平等、對法律負責、公平適用法律、權力分立、決策參與、法律明確、避免專斷獨行、程序與法律透明。從聯合國的定義來看，法治的意涵不只是守法，也不僅限於法律層面而已，還包括參與公共政策的制訂以及政府各種權力之間的制衡。」因此，與法治相比，治法側重在法律的使用上，缺乏了法治的精神與內涵，使得外力有凌駕其上的可能。參見：林毓生，〈法治要義〉，收入林毓生，《政治秩序與多元社會》（臺北：聯經出版事業公司，1989），頁 99-105；Tamanaha, Brian., *On the Rule of Law: History, Politics, Theory.*, (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004), p.3.

第五章 國家建構：基於社會性質的改革模式

有關中國邁向現代國家的過程，過去多集中在革命建國作為一種模式的討論中。然而，革命的語彙應該如何被定義，因為不同的立場而有極大的差異，不論蔣中正或毛澤東，皆以「反革命」為訴求，將對方置於打倒對象的位置上。對於中國在現代國家的形成，可以說是一個更為漫長的過程，也就是自晚清至辛亥革命開始，以迄國內戰結束，現代國家的型態才逐步成形。當今中國作為現代國家的形式至今已無庸置疑，但實際上在 1920~1930 年代，對於中國應該如何走向現代國家，則有方法與進程上的爭論，而中國社會史與社會性質論戰以及中國農村社會性質論戰正是最主要的體現與反映。對於西方現代國家的意義，在先前章節已略有討論，其主要形式與特徵在於社會動員與控制上相較於傳統帝國，具備高度的集中性與普遍性，個人成為一個最小單位，中央政府為一強而有力且統一的系統，並具備合法與正當的武力控制權。米格代爾（Joel S. Migdal）在討論有關國家與社會的關係時曾指出：

動員包含將人員納入特定的組織框架，從而使國家領導者們能建立更強大的軍隊、徵集更多的稅收（對於維持軍隊來說尤其重要），以及完成任何複雜任務。……國家的社會控制意味著：民眾社會行為的自身意願、其他社會組織所尋求的行為都符合國家規則的要求。社會控制是權力，或更精確地說是邁克爾·曼（Michael Mann）所謂的基礎性權力。⁷²⁴

在這個意義底下，前文所述及有關蔣中正的政治改革理念與經驗以及毛澤東在革命根據地所欲建構的政府形式，不僅皆具備了濃厚的軍事色彩，同時在建構一個具有高度社會動員與控制能力的差異很小，皆在於試圖建構具備基礎性權力的現代政府。然而，雙方最大的歧異，還是在於應該以何種方式達到其目標，而對中國社會性質的不同解釋，使得雙方在如何改造中國社會與政治的路線上出現了差異。此外，不論是蔣中正或毛澤東，他們並未拘泥於理論的框架中，例如蔣中正大量採借中國傳統社會中的各種制度形式加以改良。毛澤東既未完全依照馬克思理論，堅持以工人無產階級作為革命的主體；也未完全遵照史達林的第三國際路線。因而蔣中正與毛澤東皆本於中國社會性質與條件的基礎上，開創了不同的國家建構路線。所以本章試圖通過陶希聖與當時中國社會性質論戰的討論，就國共兩黨之間對於社會性質的認識以及解決土地問題的方案，進一步梳理蔣中正所提的政治改革方案其背後所依循的理論與脈絡。

壹、對社會革命的態度

中國應該往何處走？自五四運動以來社會各界在相關思想上的論爭十分激

⁷²⁴ 米格代爾（Migdal, J. S.）著、張長東等譯，《強社會與弱國家：第三世界的國家社會關係及國家能力》（南京：江蘇人民出版社，2012年），頁 23-24。

烈，但就如同陶希聖所說：

中國之社會主義者正與自由主義者相同，並未就中國之特殊的地位，從獨立自主的立場加以思考。自由主義者要全盤西化，即全盤美化。社會主義者也全盤蹈襲外來的理論，半殖民地的中國和沙皇的俄國自然有異，半殖民地的中國和德意志自然也不同。故一九四九年以後列寧的帝國主義戰爭論，是不能夠適用於最近之中國的。然而公式主義者之因襲的態度，是他們不能做獨立獨步的思考。⁷²⁵

陶希聖並不反對社會主義，甚而更加認同中國未來的希望與前途只有社會主義一途。但他也認為公式與口號是無法有任何的貢獻，必須務實地獨立自主思考中國社會之客觀特殊地位與環境。

1930 年代鄉村社會秩序的重構應該被看作是整個中國現代國家建構一個十分重要的環節。雖然基於中國社會性質解釋的革命觀，依據中國社會性質與中國社會史論戰的過程，並沒有得到共識性的結論，事實上也難以得到共識，雙方皆以自身的政治立場對中國歷史與社會性質進行辯護，論後彼此不同立場的分歧依舊存在。在 1928 年中國社會性質論戰以前，中共黨員蔡和森就曾經就中國革命的性質說道：

中國革命性質問題是一個就問題同時又是一個新問題，因為這一問題還是在中國共產黨生長以前擺在我們前面，但在理論上從未獲得正確的解決，所以這一問題是舊的；同時在最近三年偉大的革命時其中，革命進展的速度有如此之快，使革命動力和革命階段起了上述之巨大的變動，所以在這樣歷史的事變之後提出這一問題，人們自然要感覺是新的。中國革命是資產階級革命呢，還是資產階級性的民權革命，或已轉變到無產階級社會主義革命？這一根本問題將決定今後革命之一切戰術與策略。⁷²⁶

中國社會性質論戰卻也同時為雙方在國家建構的政治路線上帶來了理論性的資源，彼此能夠依據自我認同的立場為自己的方案進行辯護。中共在社會性質論戰與農村社會性質論戰後，即以「半殖民、半封建」的社會性質定義中國社會，毛澤東則在此基礎上提出新民主主義的理論與發展路線。⁷²⁷然而在進行社會革命與階級鬥爭的立場上，蔣中正堅決反對進行階級鬥爭，認為透過政治改革即可達成

⁷²⁵ 陶希聖，〈中國最近之思想界〉，《四十年代》，第 6 卷第 3 期（1935），頁 13-14。

⁷²⁶ 蔡和森，〈中國革命的性質及其前途〉（1928.11.1），收入蔡和森著，《蔡和森文集》（北京：人民出版社，1980），頁 783。

⁷²⁷ 這個觀點來自於本學年（103）王遠義教授於所開設的「1930 年代中國的革命、反革命與現代性」課程的啟發，由於毛澤東提出新民主主義的具體主張，時序已進入到民國 29 年（1940），也就是在蔣中正與毛澤東在江西對抗時，並未能夠及時瞭解論戰的主要內容。到了延安後，毛澤東藉著對中國社會性質以及當時論戰觀點的認識與理解，進而逐漸成熟與具體其新民主主義的主張。所以毛澤東新民主主義的提出，在其對中國社會的解釋上，或許也深受 1930 年代中國社會史與社會性質論戰的影響。

社會與經濟制度的改造；但毛澤東則強調若不從根本性的社會革命著手，傳統經濟結構無以破壞，社會將無以前進。

在中國社會史與社會性質論戰中，認為中國的革命路線取決於中國的社會性質，而社會性質則必須考察中國社會歷史長期以來的演變過程。為了反駁中共所依恃的馬列社會進化理論與史達林五階段論，陶希聖關於中國社會的性質提出其主要的觀點：「封建制度已不存在，封建勢力還存在著。」⁷²⁸陶希聖在《中國社會之史的分析》一書中認為，中國的封建制度大約在東周的戰國時期就崩壞了：其時中國已有了商業資本，那麼何以中國的資本主義得不到進一步得發展呢？陶希聖首先引借顧孟餘（公孫愈之）的說法指出中國自封建制度崩潰後，社會構造的特徵是：不發達的貨幣經濟、資本的形式為商業與高利貸資本、購置土地為最重要的投資等三點，故稱之為「為封建思想所支配的初期資本主義」。所以在此特徵下，中國的社會構造並非封建制度，因此「中國的農民問題與中國農民的土地問題是決不能在打倒封建制度的口號之下解決的。」⁷²⁹

那麼，中國既非封建制度，但也非成熟的資本主義制度社會，究竟是什麼勢力桎梏著資本主義的勢力呢？陶希聖認為是由於士大夫階級（士大夫身分）的存在，「士大夫以其政治威力維持其土地所有權合身份優越權。……。一面出入官廳，左右行政，一面判斷獄訟，執農村的政權。」⁷³⁰所謂「士大夫」，陶希聖認為乃是一種「觀念生活階級」，「他上面連綴於統治階級的軍閥，下面抑制著被統治階級的庶民，……。他在經濟上是剝削者，在政治上是支配者。」陶希聖認為，在封建國家政治上的治理階級和經濟上的統馭階級同一不分的特徵消解之後；雖然新興的地主在經濟上取得了統治地位，但是政治權力卻落入了官僚手中。溝通這兩種人物的，是廣大的士大夫身分：官僚取人材於士大夫，而士大夫則倚存於土地私有權，與庶人地主間又具有很大的流通性。官僚士大夫的利益與地主階級的利益儘管也會有矛盾，但更多的時候是相合的，並彼此互相滲透，「地主、士大夫、官僚三者形成一個連環，深植其基礎於勞苦農民的上頭。」⁷³¹

那麼，陶希聖認為中國應該走什麼樣的道路呢？他在《中國社會之史》的最後指出中國的知識階級必須認清歷史運動整個過程的本質和趨向，並克服觀念生活階級的自然生長性，把他們對理論的認識灌輸給民眾，使民眾「克復其自然生長性」：

向帝國主義和官僚政府，作政治鬥爭。……。在外國資本階級抑壓之下，民族資本主義的發達本不可能。在外國資本階級指導之下，走資本主義的路，其結果不過少數資本主義者得食餒餘。而大剝削的農民工人和工商業者——小市民——都陷於痛股的深淵。一切利益，都歸到外國資本階級的

⁷²⁸ 陶希聖，《中國社會之史的分析》（上海：新生命出版社，1929），頁 26。

⁷²⁹ 陶希聖，《中國社會之史的分析》，頁 31-32。

⁷³⁰ 陶希聖，《中國社會之史的分析》，頁 38-39。

⁷³¹ 陶希聖，《中國社會之史的分析》，頁 38-39。

掌握。所以，要中國大多數人民團結一致，才能革命；要走非資本主義的路，才能解放中國的農工小市民。⁷³²

政治力的影響，成為畸形的封建勢力（殘餘）的社會，造成兩千年來政治上的矛盾。陶希聖指出中國不能走向成熟而發達的資本主義，其主要原因在於封建勢力的存在，而此封建勢力則由於士大夫階級與官僚政治相結合的結果：

由士大夫階級內部看，卻和封建時大不同，由士大夫和農民的勢力關係看，又和封建時代無異。士大夫階級勢力表現於政治則為官僚政治，對戰鬥團體的依賴性及對生產庶民的抑制性是官僚政治的特徵，表現於社會上人與人的關係則為隸屬關係，表現於思想則為等級思想。這種社會實具有封建社會的重要象徵，工商業資本主義在這種勢力桎梏之下，沒有發達的可能，這種勢力只有叫做封建勢力。……，封建制度雖已破壞，而封建勢力還存在著。⁷³³

綜合陶希聖的解釋，他認為中國自封建制度崩潰以後，社會的構造並未改變，仍然是士大夫階級與農民兩大階層。他認為中國社會不是封建社會，而是殘存著封建勢力的商業資本社會，存在著的封建勢力便是中國資本主義不能作進一步發展的桎梏，也便是中國農民痛苦的源泉。

但是，對於中國社會性質的認識，中共則認為中國社會乃半封建半殖民的社會性質，所以「一切殖民地半殖民地國家的革命，在一定歷史時期中所採取的國家形式，只能是第三種形式，這就是所謂新民主主義共和國。這是一定歷史時期的形式，因而是過渡的形式，但是不可移易的必要的形式。」他們主張農民革命推翻地主階級，要在民主革命中爭取「非資本主義的前途」。⁷³⁴相較於中共的主張，陶希聖同樣基於社會性質的解釋，認為要解決中國農民痛苦的根源，必須以國家的力量，介入資本主義發展的方式，因為「世界資本主義已經發達到國家資本主義的階段，資本家的聯合組織現正運用國家的力量，在世界市場中，作世界規模的爭奪。」⁷³⁵因此陶希聖批評道：

所以現在的中國，由倫理的觀點上爭資本主義與社會主義之路，是沒有多大價值的。資本主義抑社會主義之路是一個經濟發達的事實問題及社會階級勢力推移的問題，不是愛憎問題，不是喜懼問題。⁷³⁶

也就是說當前社會主義或資本主義的路線之爭是無謂的，中國社會在作為資本主義支配下的社會性質，仍然未具備足夠的條件成為資本主義社會，即便認同社會主義作為一種理想，但是它仍然必須建立在發達的經濟基礎之上，而中國目前尚

⁷³² 陶希聖，《中國之史的分析》，頁 250-251。

⁷³³ 陶希聖，《中國社會之史的分析》，頁 38-40。

⁷³⁴ 毛澤東，〈新民主主義論〉（1940.1），《毛澤東選集》，第 2 卷，頁 675。

⁷³⁵ 陶希聖，《中國社會與中國革命》（上海：新生命書局，1929），頁 317。

⁷³⁶ 陶希聖，《中國社會與中國革命》，頁 319。

不具備這樣的條件，所以當務之急是以強有力的國家發展民生，為真正的社會主義奠定堅實的基礎。陶希聖認為救中國不是倫理的理想所能為力，社會主義固然脫離了中國的實際，但是自由主義一樣是行不通的：

資本主義與社會主義的差別，是生產機關之分配上的差別，不是在生產技術上有什麼懸殊。社會主義並且還以資本主義生產方法為條件。在中國目前小生產制基礎上喊社會主義是不行的。在目前列強帝國主義正作世界規模的爭奪之中間，喊自由主義的資本主義也是笑話。⁷³⁷

不論是實行社會主義亦或是自由主義路線，皆非中國當時的社會條件所能達成。因此，對於中國社會所面臨的嚴重的經濟問題，陶希聖認為資本主義走不通，必須實行民生主義的路徑：

我們希望商人與地主的利害衝突，因此希望中國革命是一個資產階級的民主鬥爭，然而實際的材料不是這樣的。商人資本與地主制度在中國從來不是對立的。我們希望農民與地主鬥爭，以消滅地主階級，卻忘卻了農民與商人資本的對立。我們希望農民「要土地」，但事實上農民「要土地」之外還需要生產資本。⁷³⁸

也就是農村問題的解決必須與一般資本問題之解決並行，必須將不生產的土地資本和金融高利貸資本轉化為生產資本。但是民生主義的方式為何？陶希聖進一步指出，「民生主義對於農業問題，要把農業生產從封建式的地主所有之束縛解放，以國家及社會資本發展農業。」⁷³⁹透過國家的力量發展資本，一切民生的生產以國家及農業合作行之，都由國家中央機關管理。同時要鼓勵和保障農民的生產經營權利，真正落實耕者有其田，這才算是徹底的革命。所以，陶希聖回顧 1930 年代的共產革命與階級鬥爭時指出：

農民對地主的鬥爭，實際上破壞了社會經濟，而受害者仍是農民。因為農民協會「打倒土豪劣紳」的運動，把農村中的地主打倒了，也就把城市中的商業經濟破壞了。商店的店東們大抵是地主。他們以土地為其商業信用的保證，可以周轉商業資金，使農民的農產品及附產品得以出賣，而農民所需要的東西得以購進。如今他們的土地被沒收了，他們的商業信用也就失掉了。商店把現存貨物賣光之後，沒有進貨的資力。所有商店只有木架子，沒有貨物在木架子上。⁷⁴⁰

對於階級鬥爭，陶希聖明白的展現其態度。這也反映 1930 年代國民政府試圖調和地主與佃農之間的矛盾，欲藉由金融體制的改革以及金融資本的挹注，改善農

⁷³⁷ 陶希聖，《中國社會與中國革命》，頁 317。

⁷³⁸ 陶希聖，《中國社會與中國革命》，頁 312。

⁷³⁹ 陶希聖，《中國社會與中國革命》，頁 314。

⁷⁴⁰ 陶希聖，《潮流與點滴》（臺北：傳記文學出版社，1964），頁 94。

村缺乏資本與租佃矛盾的政治主張與農村復興政策。

綜上所述，不難理解蔣中正與國民政府在處理農村土地問題上，相對於毛澤東主張的社會革命與階級鬥爭，蔣中正傾向於透過政治與社會改革的方式，對於地主階級和土地關係的維持上採取溫和的態度。雖然對於階級和土地問題國共雙方並沒有太多的歧異，在民國 17 年（1928）以前國共皆主張以「耕者有其田」作為解決農村土地問題的基本綱領，然而隨著政治上清黨帶來的鉅變以及社會性質論戰以後的思想變化，國共雙方對於如何解決農村土地問題的歧異日漸擴大。陶希聖的理論正好作為國民黨之代表，主張根據中國社會性質來進行中國革命，而陶希聖更認為中國社會以經由封建結束後近入了資本主義社會。他主要透過此論點的闡釋回答托派與中共幹部派，但面對封建勢力的殘餘強大，陶希聖認為封建殘餘是政治問題，例如士大夫、地主、官僚階級身份可以變換，非經濟與階級問題，透過政治手段的改革以消除此政治問題，因此中國社會不需要進行暴力的階級革命。然而，按照史達林派的主張，必須進行階級鬥爭才能徹底消滅封建殘餘（階級的壓迫）。但陶希聖的策略則與史達林不同，認為不是進行階級鬥爭，而應該在政治的層面。帝國主義帶來資本主義，但是阻礙中國資本主義的發展，助長軍閥，因而也藉此反駁托派，強調中國資本主義的發展是一種畸形的發展。陶希聖對於中國社會史與社會發展的解釋，其最大的用意在於證成蔣中正的革命路線是真正的革命，且立基於中國社會的性質上所採行的革命策略，並藉以反駁中共對於蔣中正的批判。雖然不否定當時中國已經有資本主義（是帝國主義帶來資本主義，且阻礙中國資本主義的發展），但是並未支配中國經濟，例如在交通線以及建造鐵路的討論上，陶希聖認為交通線與鐵路建設是重大經濟利益，但其最後造成的結果卻提供給軍事集團與政治黨派更嚴重的爭奪，反而助長軍閥割據的傾向。

從是否進行社會革命以及解決土地問題的路線上來看，反映了在走向現代國家的過程中，如何改變中國社會與經濟結構，國共雙方思想上的差異。共產黨想要進行政治與社會革命，而蔣中正則只想要政治改革與社會動員，而不要社會革命。在蔣中正的《中國之命運》一書之中，有關中國社會歷史發展的脈絡與論述或許在某種程度上受到陶希聖的影響，也說明了陶希聖對於中國社會性質的論述為蔣中正與國民黨在構思中國走向現代國家過程中的政策與方略，提供了理論上的依據。⁷⁴¹蔣中正在《中國之命運》中指出：「在資本主義國家裡面，政治受經

⁷⁴¹ 關於蔣中正所撰的《中國之命運》一書是否為陶希聖所代筆，目前在學界仍存有疑義，對於此問題筆者因缺乏直接的證據，故不在此討論。但是，陶希聖在中國社會性質的討論以及觀點的闡釋，筆者認為對蔣中正此書的寫就過程，以及其有關建構國家的觀念中，中國社會與國家建構之間彼此的複雜關係，陶希聖的論述可能的影響很大。例如，根據陶希聖外甥陶鼎來的個人看法：「蔣要他來寫這本書，顯然不是僅僅因為他會寫文章，蔣下面會寫文章的人很多，陳布雷就是一個。蔣要求于他的，正是他在中國政治思想史和中國社會史上的研究成就，來補充蔣自己在理論上的不足。這是除陶希聖外，任何別人都作不到的。」而關於陶希聖對蔣中正有關建構國家在觀念與理論上的影響，這一觀點在王遠義教授其 1930 年代中國的革命與現代性課程中，有了更深刻的認識與體悟。因此，關於此一問題筆者日後會再進行

濟的影響，甚至為經濟所支配。我們要改造百年來次殖民地破碎偏枯的經濟，而為獨立自由的經濟，且期於適合國防之所需，則必以政治的力量轉移經濟發展的趨勢。」⁷⁴²雖然在政治改革的過程中，蔣中正的作法被認為是對中國傳統仕紳階層採取妥協的方式，是一種對傳統價值或恢復傳統秩序的跟隨。然而，蔣中正試圖透過各種法規的建立與財政措施的改進，在地方政府的各種公共事業中納入國家的規範，事實上是暨妥協也收回相應的權力，展現了國家基礎權力有進一步擴張的現象。民國 31 年（1942），中美英等國簽訂平等新約，蔣中正認為中國至此已經完全擺脫帝國主義侵略之因素：

在今日以前，我們中國的各項建設，都不能夠順利進行，我們可以求其原因於不平等條約的束縛。然而從今以後，不平等條約束縛既已解除，則各項建設如再不能突飛猛進，其責任當在於我們為國家主人翁的國民全體。……。建設的計劃與實施，須有重心有基點。我們所說五項建設，自當同時並進，不可缺一，而其重點則不能不置於經濟。國父曾指示吾人「建設之首要在民生」，而民生之基礎為經濟。經濟不僅為各項建設之重點，而且為一切建設之先務。民生主義的經濟建設，是本於「民享」的原理。我們要以計劃經濟和社會立法，使每個國民的生活與生存，都有保障，務必做到「資本國家化，享受大眾化」之目的，尤須以計劃經濟和社會立法，實現民生主義之和平的普遍的革命。⁷⁴³

其根據實業計劃所擬定的國家建設與經濟計劃，展現了其對於工業化並以工業為經濟基礎的主張，由此可觀知蔣中正認為在資本主義下的經濟發展，惟有以工業為基礎，此外為了配合工業的發展，必須在國家統制的前提下，以此不論心裡、倫理、社會或政治建設，皆須以適應國家的需要為目標，是故基層教育、國家與民族至上的論理乃至配合國家需要前往邊疆屯墾等。⁷⁴⁴皆展現了資本主義社會下，民族國家為求發展以適應生存的需要，經濟與政治相互之間高度嵌合，透過政治力量的介入與管理以發達國家資本，成為建構現代國家的重要形式。羅敦偉曾經在論述統制經濟時指出經濟總動員的重要性：第一，戰爭的樣式由軍事戰轉到經濟戰，「現代戰爭已經直接多為經濟的了，……。將來戰爭除直接破壞敵國的戰鬥力的武力戰爭外，主要的也許還在經濟戰爭」；第二，經濟封鎖重於軍事封鎖。由於世界經濟是整個而不可分的經濟連鎖，同時，國民戰意純然賴經濟維持，所以使敵國經濟上完全孤立的徹底的經濟封鎖較軍事封鎖影響反特別的大；第三，經濟制裁威力無限，真正的國際制裁，差不多可以完全代替戰爭。⁷⁴⁵

更深入的研究與分析。參見：陶鼎來，〈我的叔父陶希聖先生〉，收入陶恆生編，《海隅文集》，香港：明報出版社，2003。

⁷⁴² 蔣中正，《中國之命運》，秦孝儀主編《總統蔣公思想言論總集》，卷 4，頁 81。

⁷⁴³ 蔣中正，《中國之命運》，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 4，頁 89。

⁷⁴⁴ 蔣中正，《中國之命運》，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 4，頁 82-86。

⁷⁴⁵ 羅敦偉，《戰時經濟總動員論》（重慶：南方印書館，1943），頁 4、15-16。

貳、土地政策主張與政治革新

對於土地問題的解決方式，蔣中正強調國民黨的立場在於「不認階級，反對鬥爭，關於土地分配，自應特闢和平途徑，以漸進於耕者有其田。」他接著以民國 21 年（1931）鄂豫皖剿匪總部頒行的《剿匪區域土地處理條例》為例，指出其要旨明白為：「在承認業主地權，保持目前農村秩序。……。一為凡本村有耕作能力者，必令計口授佃，重在均耕，不在亟亟均其所有；一為採限田遺意，規定私有地畝之最高限度，凡擁有逾限土地之業主，則用累進法，課其田租所得稅，即以此項稅收，為流通當地農業金融之用，循是以進，不耕而獲之地主，收益有期限度，勢且改投資金於他業，而能耕者獲取土地之機會甚多，絕對不需流血，與各國創設自耕農之用意吻合。」⁷⁴⁶除此之外，汪精衛在民國 22 年一場有關土地政策的演說中說明國民革命的任務，認為中國的政治革命已經完成，而經濟則主張和平漸進之方式，他說：

提倡土地政策，最早的莫過於總理，觀察社會經濟狀況，最透徹的，亦莫過於總理。總理在民生主義演講中，對於耕者有其田的主張，說得至為明顯，亦至為詳盡。我們從總理遺教，知道總理提倡革命，對於政治，主張用革命的手段，而對於經濟，則主張用和平的方法，漸進的步驟。……。惟有以和平的方法，漸進的步驟，使各種條件，以次具備，而後纔能夠使社會經濟問題，一一解決，而後纔能夠使社會由舊的經濟制度，一步一步演進而成為新的經濟制度。政治是突變的，經濟是漸進的，這是無論任何社會科學家，都不能否認的原理。⁷⁴⁷

從上述蔣中正與汪精衛對於國民黨的土地政策闡釋，說明了其立場與陶希聖所主張中國的社會性質是極為相似的，同時也說明了國民黨的立場在於反對採取社會革命與階級鬥爭的形式，而主張採取改革漸變的政治改革模式。也就是如陶希聖的所說封建勢力的殘餘還存在並導致發達資本主義遭到阻礙，專制帝制的推翻象徵政治革命已經完成，可是舊的政治形態依然存在。所以為了達到經濟的漸變，若不採取經濟革命的手段，那麼就需要透過政治革新的方式來達成。

為了解決土地交換導致資本主義障礙的現象，蔣中正所提出的土地問題方式在於強調透過政治改革以強化土地經營，而非毛澤東所主張應該透過階級鬥爭徹底改變經濟制度與生產關係的模式。所以，蔣中正認為中國的土地問題在於分配問題，中共所提出解決土地問題的辦法不切實際，不符合中國的國情，他因而提出其有關土地政策之主張：

⁷⁴⁶ 「蔣中正電汪兆銘、葉楚傖發表對中國土地問題意見」(1933.2.12)，〈武裝叛國(四十五)〉，《蔣中正總統文物卷》，國史館藏，入藏登錄號：002000002322A，典藏號：002-090300-00068-248。

⁷⁴⁷ 〈國府紀念週汪講土地政策〉，《軍政旬刊》，第 1 卷第 7 期（1933），頁 788。

凡號稱土地政策者，其著眼至少有二：一為分配問題；一為經營及整理問題。諸同志須知今日中國之土地，不患缺乏，並不患地主把持，統計全國人口與土地之分配，尚屬地浮於人，不苦人不得地，惟苦地不整理，即人口繁殖之內地省區，亦絕少數百畝數千畝之地主，而三數十畝之中小耕農，確占半數以上，職是之故，中正對於土地政策，認為經營及整理問題，實更急於分配問題。即就分配而言，本黨早有信條，即遵奉平均地權遺教，應達到耕者有其田之目的，而關於經營及整理，則應倡導集合耕作，以謀農業之復興。⁷⁴⁸

蔣中正有關土地政策，強調了中國土地並非不足，而是應該透過經營與整理來達成。例如蔣氏就曾經指出：「現據統計，中國的土地，可以耕種的有百分之二十七，在此百分之二十七的可能耕種的土地中，只有百分之七是已經耕種的，換言之，在中國土地的全數中只有百分之二三是耕種的。」⁷⁴⁹因此，就從蔣氏對於土地缺乏經營，而強調非分配問題的角度來看，蔣氏更強調經營的重要，而從土地需要經營的層面來看，可以清楚地觀察到蔣氏主張維持土地私有制度的立場。就如同王宜昌曾指出廣西出現 190 家墾殖公司以及江蘇的機械化大土地經營，這些現象均表明了中國農村土地私有集中的結果，無土地農民與租佃數量的增加，正表示地租已發展成貨幣形式而產生資本制，荒地與墾殖也表示資本制度的興起，土地關係也趨向資本化。⁷⁵⁰故隨著土地關係走向資本化，那麼要如何解決土地經營的問題以及改善其困境，並且排除其政治上的問題，諸如地方政治腐敗或者行政效率低落等障礙，就成為蔣中正與國民政府所採行的主要方向。

透過江西從事農村復興的例子，可以清楚地見到蔣中正基於農村社會性質的認識以及對於生產力問題的重視，也正反映了他所主張的土地經營問題，而非階級矛盾的問題。由於在資本主義支配下的中國農村社會，農村危機呈現了中國的農民一方面感著土地的缺乏、資本的不足、秩序的不安。另一方面，農村物價低落在成本之下，使所有的農民都沒有方法從事生產。因此，從江西在推動農村復興過程以及國民政府所擬定的方略中，可觀知其主要的脈絡著重於試圖改進生產技術，透過各種科學技術的發展，強化農業生產力。依循著這一條脈絡，得以理解 1930 年代國民政府在農村復興運動中的路線特徵在於著重生產力的改進，而非生產關係的改變。而為了強化生產力的發展，政治革新以提高行政效率以及國家統制的基礎，成為擴張國家基礎權力以發展國家資本主義的必要條件與必然得手段。所以，民國 23 年國聯專家晏納克在其建議中即明白指出，中國「自投入世界經濟之旋渦以後，必於效率競爭之中，而求其生存之道，故此種舊思想，早

⁷⁴⁸ 「蔣中正電汪兆銘、葉楚傖發表對中國土地問題意見」(1933.2.12)，〈武裝叛國(四十五)〉，《蔣中正總統文物卷》，國史館藏，入藏登錄號：002000002322A，典藏號：002-090300-00068-248。

⁷⁴⁹ 「清剿匪共與修明政治之道」(1932.6.18)，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，第 15 冊，頁 136-137。

⁷⁵⁰ 王宜昌，〈從土地來看中國農村經濟〉，《中國經濟》，第 3 卷第 1 期(1935)，頁 12。

已無存在之餘地，今日中國所處之地位，倘欲求競爭之勝利，與謀經濟之繁榮，則官廳之程度及其組織，不但亟需提高，即民眾所負之使命亦當增加，從下級行政機關起，當各具前進改革之決心。」晏納克所謂的舊思想，指的就是中國傳統地方政治體制中以不擾民為尚的無為放任思想，因而「家族之自治生焉，當時為政者之要務，催租平訟而已。」⁷⁵¹所以在前述江西的政治改革經驗中，可以見到地方政治力量所涵蓋的層面十分廣泛，傳統地方公共事務中，諸如教育、商業發展、保甲治安或者治水防災等等項目，皆屬地方仕紳自主的範疇。但是隨著國家權力的延伸與現代化管理的需要，這些主持公共事務的權力一方面成為國家與政府不可迴避的職責，另一方面則成為國家擴張基礎權力的象徵。

在資本主義的經濟制度下，生產力的提升與市場化的競爭是其基本的特徵。所以在農村復興與生產力的恢復問題上，政治權力的介入成為當時重要的手段。自民國 22 年起國民政府本身在農政機構與政策推動上，隨著中央農業實驗所開始運作後，從中央到地方的農政機構開始逐漸整合，國內各農事機關工作步驟亦漸趨一致。⁷⁵²其主要的或許體現在中央農業實驗所藉由農業科學化的方式，推廣農業技術改良與合作等方式，在農事機構上展現了逐漸趨向整合的情形。例如金陵大學農業經濟系原辦有農情報告工作，全國聘有農情報告員四千餘人。每月刊行報告一次，估計各省主要農產品之收穫豐歉，及調查各地農村經濟之興衰等事實。在中央農業實驗所成立後，將這項工作移歸中農所辦理，並陸續增聘農情報告員至六千餘人，分佈於二十二省一千二百餘縣。⁷⁵³又以合作實驗為例，中央農業實驗所鑑於我國幅員遼闊，各地氣候不同，一地實驗之結果未必適用於他處，爰將各種試驗，分別在各地舉行，合作之場所分佈於蘇、皖、浙、鄂、湘、贛、川、粵、桂、魯、晉、豫、冀、陝等十四省，共四十四處。⁷⁵⁴為提高國內糧食生產，於民國 24 年經實業部、農村復興委員會、軍事委員會與全國經濟委員會等討論後，決定設立「全國稻麥改進所」，隸屬於實業部，掌理全國稻麥改進事宜。⁷⁵⁵與中農所一樣主要透過技術合作的方式推動農業政策，使地方農政機構在技術指導下有所依循的方向。有此可見，中央農業實驗所與稻麥改進所推動的農業科學化，由於涵蓋層面甚廣，舉凡品種改良、病蟲害防治、土壤肥料調查、試驗與研究、農具改良、產品檢驗與分級、以及農業技術合作、推廣繁殖等，除

⁷⁵¹ 晏納克，《地方政制改革意見書》，頁 1-2。

⁷⁵² 國民經濟建設運動委員會總會編，《中央農業實驗所及全國稻麥改進所概況》（南京：國民經濟建設運動委員會，1937），頁 34。

⁷⁵³ 〈實業部中央農業實驗所沿革及現況〉，《中國實業雜誌》，第 1 卷第 1 期（1935），頁 197。

⁷⁵⁴ 國民經濟建設運動委員會總會編，《中央農業實驗所及全國稻麥改進所概況》（南京：國民經濟建設運動委員會，1937），頁 20-21。

⁷⁵⁵ 關於設立全國稻麥改進所一案，「業經中央政治會議將全國稻麥改進辦法大綱，於四七七次會議通過，現已由實業部中央農業實驗所派該農藝系全體職員沈宗瀚等，從事積極籌備，俟一切組織規章等決定後，約在本年內即可正式成立，所內組織，計分稻麥兩組，均將物色專門人才充任，至由農村復興委員會，財政實業兩部，經濟委員會等五機關合組之全國稻麥改進監理委員會，聞亦將與該所同時成立，以便監督其進行云。」〈實業消息〉，《中國實業》，第 1 卷第 11 期（1935），頁 2110。

了對提高農業生產力與糧食產量有一定的貢獻之外；⁷⁵⁶更重要是藉由農業科學化的方向，以科學技術整合的方式，使中央與地方間的農業政策趨向一致，並使凌亂的農村復興運動有逐漸整合的可能。

其次，在解決土地問題與提高生產力的關係上，蔣中正還提出邊疆屯墾的構想，他指出：「現在不平等條約既已撤廢，則今後的政治設施，必一掃過去偏枯的積弊，而期於全國全區域皆有平均的發展。故邊疆的開發，應為全國就學青年立志的目標。所望我有為有守的青年，要恢復馬伏波（援）班定遠（超）的精神，立志在邊疆，致力於政治建設，埋頭苦幹，做一個手腦並用的屯墾員。」⁷⁵⁷也就是以國家在政治與經濟統一的前提下，荒地屯墾具備了計畫經濟與統制經濟的概念。也就是前述陶希聖所主張的國家資本主義階段的概念，「不平等條約的撤廢，更能使中國以獨立自由的地位，邁進於經濟獨立「自力更生」的大道。而中國之「自力更生」，尤以「工業化」為當務之急。故今後國民的經濟建設，應以發達工業經濟為基礎。其最重要的條目，為準備實業計劃的實施，由此以完成我們平均地權與節制資本的基本政策。」⁷⁵⁸

綜上所述，蔣中正在對於生產力的發展上，主張國家力量的介入下發展經濟與資本，那麼對於國家與社會的高度管理就成為其最重要的基礎之一。就如同蔣中正在論及如何達到全國總動員的目標時所說：「平時有組織，若一旦有事，就可於二十四小時以內將全國四萬萬同胞按時按地集合起來，有條有理，絲毫不紊亂，這樣才可算是有組織的國家。所以統制必須施於平時，而且要有切實的準備；一切人財物力，都要在中央政府整個國策與全盤計劃之下嚴密的統制起來。」⁷⁵⁹因此，在發展經濟的前提下，國家政治權力的擴張與政治改革的必然性便相應而生，對此，下依節將綜合前述蔣中正的地方政治改革理念以及江西的經驗與模式，說明蔣中正在政治改革與軍事備戰上的特點，「備戰和實踐的需要就驅使國民黨將精力放在以軍事為核心的政權建設上。圍繞這一核心，國民黨試圖建設一個新的守紀律的國家，便採取了形形色色的經濟、財政、文化和政治的手段。他們首先把暴力行徑和軍閥主義的源泉從中國社會中排除出去，重建一個連接各個居民區的有紀律的中央機構，並構造一支現代精兵。他們試圖通過他們的政府控制的地方軍事體系，把這支軍隊和中國社會連在一起，他們還想通過『新生活運動』這樣的運動，使老百姓適應他們的政權和軍隊。」⁷⁶⁰也就是說，蔣中正視教育、經濟、武力為現代國家的生命力，試圖通過強化這些來實現國家總動員。其中，

⁷⁵⁶ 侯坤宏，〈「農技派」與戰前糧食生產〉，《中華民國史專題論文集第二屆討論會》（臺北：國史館，1993），頁 451。關於中央農業實驗所的研究成果，還可以參考：李力庸，〈中央農業實驗所對中國農業科學化的推動（1931-1950）〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1990）。

⁷⁵⁷ 蔣中正，《中國之命運》，頁 87。

⁷⁵⁸ 蔣中正，《中國之命運》，頁 88。

⁷⁵⁹ 蔣中正，〈全國總動員的要義〉（1935.9.10），《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 424。

⁷⁶⁰ 方德萬（Van de Ven, Hans J.）著；胡允桓譯，《中國的民族主義和戰爭（1925~1945）》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2007），頁 27。

蔣中正最重視的是軍事武力，雖然從這一點來看，他的國家建設理念帶有極為濃厚的軍事色彩，他一面將新生活運動與孫文的思想尤其是《建國方略》結合起來使之獲得正當性，同時，又在新生活運動（教育）之外發動國民經濟建設運動（經濟）和勞動服務運動（武力）。由此可見，新生活運動是蔣中正為實現其國家建設理念的手段之一；⁷⁶¹但是相對的就另外一個層面來說，蔣中正的國家建構理念中即含藏著其基於中國社會性質的認識，進而建構其政治理念的特點。



⁷⁶¹ 段瑞聰，《蔣中正と新生活運動》（東京：慶應義塾大学出版会，2006），頁 204。

結論

1930 年代的中國農村由於政治紛亂、經濟破產、社會失序等整體的全面性危機，成為當時代的重要特徵之一。例如吳景超就曾歸納出當時中國農村有造成生計困難的四種原因以及受到六種剝削，合計十種原因造成農村破產。其中「生計困難的四個原因：第一為農場太小，平均不過二十四畝左右；第二是生產方法落伍；第三為交通不便；第四為副業的衰落，無法與外國產品競爭。而六種剝削分別為：第一是地主與中國土地分配的不平均；第二是高利貸；第三是苛捐雜稅；第四是股匪與劣兵的騷擾；第五是奸商哄抬生活必需品的物價；第六是缺乏節制的生育。」⁷⁶²面對中國社會性質與農村社會條件的限制，不同的理論解釋與理解而產生不同的社會改革與國家建構觀念與行動路線。毛澤東憑藉著馬克思理論的指導，但也未墨守教條陳規，而以農民作為革命主體，提出「階級革命」與「土地革命」的號召，成功在江西等地動員農民，建立具備國家規模的蘇維埃政權。毛澤東在論及紅色政權為何能存在時曾經指出：「一國之內，在四圍白色政權的包圍中，有一小塊或若干小塊紅色政權的區域長期地存在，這是世界各國從來沒有的事。」⁷⁶³指出了中國共產革命在共產革命歷史中的獨特性；相對的，以蔣中正為首的國民政府面對政權的挑戰以及相同的農村社會困境下，蔣中正基於對農村社會的認識，以及在江西剿匪的經驗，逐漸形塑了其相關的政治改革理念，這些理念也反映了其思考如何突破農村限制的重要體現，並且成為其建構現代國家的一種模式。毛澤東曾經試圖說明國共兩黨之間的差異：「兩黨的爭論，就其社會性質說來，實質上是在農村關係的問題上。」⁷⁶⁴農村危機所反映的正是蔣中正與毛澤東的政治方案，將帶領農村與中國走向什麼樣的建國模式，在農村危機下所採行的各種社會行動方案與主張，成為中國在建構現代國家過程中的一種特點。

江西的社會形態在 1930 年代正如同中國整體農村的縮影，佔人口總數近百分之八十為農民的農村社會在江西表現得再明顯不過，現代化的遲滯更使得工商業的發展較其他省份來得緩慢。此外，隨著傳統地方政治體制的變革，土豪劣紳取代了傳統科舉仕紳精英形成了新的代理人集團，加上地方軍閥勢力的崛起，使得地方財政籌集的方式出現了更為壓迫民眾的現象，例如《大公報》的社評就曾經批評當時的地方財政來源的問題：「惟就地勒籌，罔恤民艱，如田賦附加：教育有捐，自治有捐，團警有捐，就地徵集，往往超過正供若干倍。」⁷⁶⁵晚清民國以後，紳士階層已成為社會上最腐朽的階層，遭到農民所痛恨。⁷⁶⁶鄉紳階層對於

⁷⁶² 吳景超，《第四種國家的出路》（上海：商務印書館，1937），頁 19-21。

⁷⁶³ 毛澤東，〈中國的紅色政權為什麼能夠存在〉（1928.10.5），《毛澤東選集》，卷 1，頁 48。

⁷⁶⁴ 毛澤東，〈論聯合政府〉，收入中共中央文獻選編，《毛澤東選集》，卷 3，頁 1077。

⁷⁶⁵ 「三中全會議案感言」，《大公報》，1932 年 12 月 18 日。

⁷⁶⁶ 鄭起東曾歸納國民政府統治時期地方仕紳階層的特點：首先，「新紳」大都是大專或中等學校畢業生，他們沒有功名。一般來說，他們的知識結構較新，但文化修養沒有「舊紳」高，

地方控制權力的擴張，主要表現在晚清民初以來的傳統鄉村社會中。由於晚清以來社會與政治變遷，尤其是太平天國運動以後，仕紳的權力有了進一步的擴張，活動範圍也愈加廣泛。⁷⁶⁷對於 1930 年代中國農村的具體情形，董時進就如同時人的認識般描述指出：

鄉下是暗無天日的活地獄，是純粹的中古社會，到處人吃人，一個剝削一個，一個壓迫一個。稍說厲害一點，鄉下幾乎無一人不是土豪，大土豪欺服小土豪，小土豪欺服更小的土豪，或在雞狗牛馬身上使用權威。世上壓迫與被壓迫的兩極端，都在鄉下。世上最可憐的莫過於鄉下的弱者，最兇惡的莫過於鄉下的強者。⁷⁶⁸

但是北伐以來，農民運動的發展以及五四運動後馬克思主義等左翼思想漸次傳播，對於江西社會的影響也逐漸發酵，而從中共革命根據地的發展，可以看到其反映的是中國農村社會仍處在「生存的農業」(subsistence agriculture) 性質下，而不是商業性的農業。以家人生活安全為第一考慮，則不感冒大險，不敢放手地採用新的技術。如果政府、軍人、紳士用種種方法想多分一些農民生產的剩餘產品，山地農民抵抗的理論根據還是生活的安全。這種看法好像初期工人要求最低工資時所提出的「工資鐵律」(the iron law of wages)，可以叫做「租稅的鐵律」。違背這個鐵律來收租稅，農民就認為是不道德、不合理的，不合乎天命王道的行為。不道德的經濟壓榨，引起農民的憤怒。這種憤怒如果跟城市小資產階級的政治理論、城市小資產階級或無產階級的政治組織結合起來，就會產生農村的反抗運動、農民的革命。⁷⁶⁹

面對 1930 年代的農村與社會危機，社會各界與政治上並沒有辦法有效地認識與提出解決方案，並對於當時有關農村問題的討論歸納出幾個當時普遍認同的因素，諸如：一、農業技術致因說；二、土地制度致因說；三、帝國主義侵略致因說；四、內政腐敗致因說。但王先明認為當時的這些說法並沒有辦法有效的解釋關於農村危機的真正原因。從深層的來看，中國農村危機可以說反映的是一種現代性底下所產生的一種總體性的社會與經濟危機，一種在工業化與資本主義發展下所產生的現代危機（有其深刻的時代特徵與意義）。⁷⁷⁰在傳統帝國體制下的

甚至有文化較低的人濫側其間；第二，「新紳」系統、派別明顯，派系鬥爭激烈，地方一般分為兩派，長期爭鬥不休；第三，「新紳」具有紳士和官員雙重身份，以本地人辦本地事，往往擔任當地區長、校長、校董、團總、議員或縣政府的職務，既有官職，又有勢力，因而與農民經濟利益衝突較大，矛盾較深；第四，「新紳」多掌握地方武裝，「通匪」、「窩匪」的現象比較普遍，甚至在有的地區出現「匪化」現象。參見：鄭起東，〈近代的紳權與官權〉，《二十一世紀（雙月刊）》，第 73 期（2002.10），頁 60。

⁷⁶⁷ 陳志讓，《軍紳政權：近代中國的軍閥時期》（桂林：廣西師範大學出版社，2008）

⁷⁶⁸ 董時進，〈鄉下目前最需要什麼樣的教育〉，《獨立評論》，第 47 號（1933.4），頁 17。

⁷⁶⁹ 陳志讓，《軍紳政權：近代中國的軍閥時期》，頁 150-152。

⁷⁷⁰ 王先明，〈試論城鄉背離化進程中的鄉村危機——關於 20 世紀 30 年代中國鄉村危機問題的辨析〉，收入徐秀麗、王先明編，《中國近代鄉村的危機與重建：革命、改良及其他》（北京：社會科學文獻出版社，2013），頁 5-6。

地方社會，國家的存在不若今日，對於一般人而言是一種「天高皇帝遠」式的象徵性存在。傳統國家體制中，政府的功用主要的目的在於維持社會穩定與徵收稅賦，因此地方政治制度的職能與建置並未如現代政府般的細密分工與複雜，在人力的配置上更顯得簡陋與不足。⁷⁷¹但是也正因為地方政府能力的低落，使得大量公共事務無法由政府直接完成或管理，傳統縣衙之類的地方政府往往最重要的工作便是徵稅（動員）與司法（控制），所以正如同瞿同祖所說的清代縣官的考評與決定升遷黜革最重要的關鍵在於地方安寧、賦稅交足，也就是說最重要的能力就是收稅的才能。⁷⁷²例如梁漱溟曾描述過鄉村農民與國家之間的關係，他說：「事實上，老百姓與官府之間的交涉，亦只有納糧、涉訟兩端。」⁷⁷³由於縣以下缺乏國家正式政治組織，而有所謂的「皇權不下縣」的說法，一般認為傳統國家的形象對於鄉村百姓來說，國家只是一個象徵、符號，普通百姓很少能感受到其真切存在。就如同費孝通所言：「皇權政治在人民實際生活上看，是鬆弛而微弱的，是掛名的，是無為的。」⁷⁷⁴連接兩種秩序和力量的，是鄉紳階層，於是鄉紳與宗族幾乎成為了中國傳統鄉村的代名詞。⁷⁷⁴但隨著社會與經濟制度的變遷以及外部壓力的遽增，國家的型態亦需隨著改變。而如何改變，以及應該採用何種方式，成為中國現代發展的一項難題。所以，就如同早年胡適曾經疾呼「少談些主義」，反對空談而不能踐行、抽象而不具體何不可操作的社會主義。甚至支持布爾什維克推行的具體主張甚或是革命的解決方法。⁷⁷⁵這裡所反映的正是在中國複雜而獨特社會與政治背景下，難以用單一的而固定的模式來進行社會的改造。孔飛力（Philip A. Kuhn）在說明中國在建構現代國家過程中，曾試圖以控制—自治（control and autonomy）這一相對性概念來加以說明。他認為國家對鄉村的控制是為了確保賦稅和維持治安，而賦稅則以田賦為主，它基本上是國家政權與土地所有者之間的關係；相對於稅賦完納的義務來說，鄉村社會則享有相當程度的自治，鄉村社會事務主要由鄉村自我管理。⁷⁷⁶雖然，這一自治觀的論述仍有待商議，但可以肯定的是其試圖回到中國社會與歷史本身的脈絡與價值，反映了中國社會

⁷⁷¹ 現代政府的分工體系主要是因應十九世紀以來，由於工業革命以來資本主義的興盛，使得政府的事務日漸繁複，傳統的維持地方治安與徵收稅賦的職能已遠不足以因應日漸複雜的社會與暴增的人口，政府活動的範圍也因而逐漸擴張，相對的政府為了維持運作而用費日增。

⁷⁷² 瞿同祖，《清代地方政府》（北京：法律出版社，2003），頁 60。

⁷⁷³ 梁漱溟，《梁漱溟全集》，第 3 卷（濟南：山東人民出版社，1990），頁 158。

⁷⁷⁴ 秦暉認為所謂的「皇權不下縣」或「國權不下縣」來自於溫鐵軍的概念，其完整的概括是：國權不下縣，縣下惟宗族，宗族皆自治，自治靠倫理，倫理造鄉神。但秦暉並不認同此說法，他指出以這樣的一種觀點來看歷史，晚清至民國的亂世國家對鄉村基層的缺乏有效控制便被看作「傳統」的常態，而國家強化這種控制努力則被視為由「傳統」向「現代化」邁進的「民族國家建構」進程，然而這種進程與歷史上多次重演的「亂世—治世」進程似乎沒有太大的差異，而這種排斥西方法治卻固守同樣來自西方的民族國家建構論在邏輯上有其矛盾之處。參見：秦暉，〈傳統中華帝國的鄉村基層控制：漢唐間的鄉村組織〉，《中國鄉村研究》，第 1 輯（北京：商務印書館，2003），頁 1-31。

⁷⁷⁵ 王遠義，〈惑在哪裡——新解胡適與李大釗「問題與主義」的論辯及其歷史意義〉，《臺大歷史學報》，第 50 期（2012.12），頁 165-168。

⁷⁷⁶ Philip A. Kuhn, "Local Self-Government under the Republic, Problems of Control, Autonomy, and Mobilization", in Wakeman Jr. *Conflict and Control in Late Imperial China*, (Berkeley: University of California Press, 1975), p.258.

的獨特性，難以用單一的或外來的價值來衡量。

對於農村社會條件的限制，蔣中正發展出其「管教養衛」的政治改革論，或許其深受當時陶希聖在中國社會性質論戰中，對於中國社會性質的論述，但不能否認的是蔣中正基於其自身對中國社會與歷史傳統的瞭解，試圖擘劃一條具體可行的道路與模式。所以，為了改變傳統地方政治結構，蔣中正採取了傳統地方控制體系中介於官民之間的保甲制度作為新制度的基礎，透過江西的經驗觀之，某種程度上可以說成功的使國家權力進一步地介入了鄉村基層體制的政治運作中。過去在傳統帝國體制之下的中央政府對地方的關注往往只侷限於賦稅和治安，而鄉村其他事務則由非官方的控制系統來承擔。由於大量的社會公共事務，使得缺乏精細的行政組織必須透過與社會組織或仕紳階層的合作，來共同完成社會的穩定與和諧，並使各種公共事務能夠順利推展。然而，就現代國家的觀點來看，公共事務大量的交由地方仕紳階層的代管，反映的是國家基礎權力的缺乏。過去明清時期，中央政府也試圖借助保甲制度來控制鄉村社會，但因為始終無法將包括紳士在內的所有民眾階層都納入編制，故保甲制並不能實現其初衷，即把高度分散居住於鄉村的各個社會成員置於國家政權的直接監控之下。但是從 1930 年代江西的地方政治改革經驗中，可見其試圖透過傳統保甲制度的恢復，以及融合現代政治理論的觀念，將傳統制度成功引入現代的政治模式。透過江西的省縣行政制度變革，國家基礎權力在此時有了進一步的伸展，並且成功地滲透到縣以及縣以下的基層社會。此外，現代政治強調國家權力的集中以及對個人的人身控制，有別於傳統政治模式中透過「代理人」介入基層社會的方式，也因此不論是蔣中正抑或是毛澤東，皆試圖透過政治制度的變革來達到社會與個人的動員與控制，並藉由教育與意識型態的灌輸來建構民族認同，以達成現代國家的基本形式。

在某種意義上來看，蔣中正對於傳統社會的理解與認識，使其採取了一種十分務實的作法，理論上較為容易且快速的方式。就中國當時的社會條件觀之，缺乏有利的地方行政基礎，任何政務的推動或者農村復興的作法都容易流於形式或紙上談兵。例如以當時被熱切討論的統制經濟問題，在農村進行統制的條件之一就是必須要有完整且有效率的行政體系，但是在 1930 年代的中國農村社會並沒有這樣的條件，甚至可以說統制的結果將會使既得利益的土豪劣紳更加發達。所以為了強化國家在地方的基礎性權力，蔣中正在地方政治改革的過程中，他所展現的與地方仕紳的合作，或者維持仕紳階層的傳統利益，可以說是一種折衝與妥協的結果，同時換來了地方動員的效率基礎。換句話說，蔣中正認識到地方的政治改革與行政革新具有根本性的作用，若無法改變傳統地方政治結構，那麼一切的國家政策在推動上必定無法產生任何效果。所以從南昌行營體制的運作來看，實際上架空了當時行政院의 權力，例如從當時江西省的公文程式上可以見到，江西省等被劃定為剿匪省份的十省，其相關的決議與呈文皆多經由南昌行營審核決行，事後國民政府行政院或者立法院往往只有公布與追認法規效力或者相關接受決議的結果。也因此雖然行營體制在當時曾經招致批評，但也難以否認其運作的

效能有助於軍事圍剿與善後的順利進行。所以從南昌行營的模式，可觀知藉由剿匪過程中軍事力的介入，使蔣中正得以進一步干涉地方政治的運作，進一步強化其權威，也使得蔣中正在其建構國家的過程中，具有濃厚的軍事色彩。但是，軍事僅是作為一種穩定秩序與強化權威的手段，真正達到作用的就蔣中正來說，他仍然認為唯有實踐政治的革新與強化行政效能，方能鞏固與維持軍事行動後的成果。

在解決土地與農村經濟問題層面上，若以蔣中正的南昌行營以及行政院之農村復興委員會擬定的各項政策與建議為例，可見蔣中正與國民政府的改革脈絡基本上依循著中國社會性質的認識，他們認同在資本主義社會下的中國，欲擺脫帝國主義的進一步鯨吞，經濟上必須具備與全球資本主義市場相競爭的條件，而要完成這項條件，首要之急除了穩定政治秩序之外，最重要的便是透過政治力量減輕農民負擔，以及提高農工業的生產力。⁷⁷⁷所以在蔣中等的政策思想，即反映在農村問題的政策規劃上，例如在農村經濟的規劃方向上若以當時的農村復興委員會為例，首先，主要朝向改善農村金融、調劑農產品價格以及促進農產流通等，並預定組織設立合作指導委員會、農村金融調劑委員會與農產調劑委員會，協助於農村地區普遍分設合作社、農民銀行與農業倉庫。其次，為調劑農產品並互通有無，除加強交通運輸的實體建設外，更在各地以設立農產調劑委員會與專門委員會的方式，研究農產運費之減輕、各種捐稅之廢除以及進口稅之增加，並就絲茶米麥棉五項，研究生產費稅率、生產量、需要量、運費等，提出農產價格調劑之建議辦法。第三，有關農業技術改進的問題，首以改良農產品、增進生產為研究方向，並設法提供關於技術上種種之需要。為此，主張設立各專門委員會，如作物、土壤肥料、農具、農田水利、病蟲害、森林園藝、畜牧獸醫、蠶絲、農村副業等，次則提出優先考察研究的問題，例如兵災匪禍區域役畜供給問題、家畜防疫問題、災荒區域種子供給問題、華北掘井灌溉問題、推廣合作灌溉（汲水）問題、鞏固堤防疏濬溝渠池塘問題、改良及製造農具問題、利用風力問題、移民墾殖問題等等。第四，規劃農村的自治與實行，主要著重在於農村自治原則與制度的建立，並推行如教育、保衛、衛生、水利、土地整理、救濟、組織合作社等自治事業上，以作為農村組織動員的基礎。⁷⁷⁸雖然 1930 年代初期國民政府各項農村復興的方案並未達到預期的成效，但是從國民政府農村復興委員會所擬定的各項政策中可以看到，當時試圖透過對農村事務的干預，使國家的控制能力可以進一步滲透到基層，而改善農民生活與經濟不過是其中的附帶價值之一。例如將

⁷⁷⁷ 正如前述蔣中正在許多政策的擬定與實施過程，極有可能深受陶希聖影響。一方面由於中國社會性質已經邁入資本主義社會，雖然不完全也不發達，但是中國已全然捲入世界性資本主義與市場的競爭中，所以為使中國能夠擺脫帝國主義與資本主義的壓迫，如何快速提高中國農、工業的生產力，成為當時蔣中正與國民政府的經濟政策重點；另一方面，為維持經濟的發展與社會秩序的穩定，地方政治改革以及收回傳統地方「代理人」的權力，則是建構現代國家的必然過程。

⁷⁷⁸ 農村復興委員會編，〈第一次大會記錄〉，《農村復興委員會會報》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 9-14。

傳統的保甲制度納入地方行政法律當中，成為地方正是組織的一環，在某種程度上也意味著政府將鄉村社會從仕紳階層手中納入政府的直接控制之下。此外國民政府極力地推動農村金融機構的改革，也在某種程度上反映了當時國民政府試圖通過對農業金融與信用體系的控制，以創造一個新的渠道來取代傳統士紳階層（或地方勢族豪強）所控制的傳統借貸（信用）體系，藉以削減仕紳階層以中介者的角色介於國家與社會、農民個人之間。例如時人所謂的「救濟農村的偏枯，在乎調劑金融。」⁷⁷⁹所以「以貸款引誘農民」的做法，成為透過金融救濟與組織農村信用合作社的重要目的。⁷⁸⁰而根據經濟部民國 27 年（1938）的江西農村社會調查就指出在其調查的區域內，發現由於農村普設信用合作社的關係，減少了高利貸者的活動，以及減輕當地農村高利貸利息的負擔。⁷⁸¹其主要產生了兩個作用，其一是可以降低農村高利貸者放貸的利息；其二是藉由信用合作社與農業銀行的籌設，由國家掌握農村金融流通，進一步透過財政控制的手段擴展了國家的基礎性權力。

第二次全國財政會議後，根據各省回報與統計，總計 23 省市裁廢苛雜與田賦附加，共計廢除稅目三千餘種，已廢除之稅款額數達二千八百餘萬元，即將廢除者九百萬元，總計三千萬元以上。⁷⁸²根據研究統計在抗戰爆發前，全國共減輕田賦附加 300 餘種，減免的款項達 3,800 萬元；廢除苛捐雜稅 7,200 種，款額達 6,700 萬元。截止至 1936 年年底，共有 10 省 200 餘縣開辦了土地陳報。其中江蘇省共有 19 個縣土地陳報完畢，溢地計約 370 萬畝。江蘇省的蕭縣、江都和安徽省的當塗，土地陳報完畢後，農民的負擔較之原有稅額，與苛責最重的 1934 年相比較，分別減輕了 12.1%、52.6%與 36.4%。此外，河南省的陝縣和福建省的閩侯，土地陳報也有相當大的效果。各地區的田賦收入也有增加，江蘇的田賦徵收由 1933 年的 1000 萬元增加到 1937 年的 1,400 萬元，河南由 1927 年的 547 萬元增加到 1935 年的 800 萬元，山東由 1927 年的 792 萬元增加到 1935 年的 1,579 萬元。⁷⁸³所以，在某種程度上，廢除苛捐雜稅確實達到減輕農民的負擔的目的，並且隨著民國 24 年中國農民銀行的成立，開始了國家機構對農村金融進行整合性的救濟，也逐步地實現整合性與專業化農業貸款，減少地方高利貸與地主的盤剝；⁷⁸⁴在恢復農村經濟與提高農業生產上，根據統計自民國 22 年起，小麥、稻米的輸入逐年大減，至民國 25 年小麥接近自給，稻米輸入亦大為減少。在此五

⁷⁷⁹ 蔡斌咸，〈誰負復興本省農村的責任〉，《浙江省建設月刊》，第 6 卷第 12 期（1933.6），頁 13。

⁷⁸⁰ 文紹云，〈豫鄂皖贛四省農村合作運動之內容及其目的〉，《安徽合作》，第 1 卷第 1 期（1934.7），頁 4。

⁷⁸¹ 經濟部江西農村服務區管理處編印，《江西農村社會調查》（贛縣：經濟部江西農村服務區管理處，1940），頁 158。

⁷⁸² 孔祥熙，〈全國各省市減輕田賦附加廢除苛捐雜稅報告書〉，頁 3-4。

⁷⁸³ 劉椿，〈三十年代南京國民政府的田賦整理〉，《中國農史》，第 19 卷第 2 期（2000），頁 85。

⁷⁸⁴ 鄒曉昇，〈試論中國農民銀行角色和職能的演變〉，《中國經濟史研究》，第 4 期（2006），頁 59-62。

年間，農民生產增加，農產價格較高，一般物價穩定。如果排除物價因素，其 1936 年比 1920 年的農業總產值增長 17.5%。⁷⁸⁵

綜觀上述，中國在走向現代國家的過程，並不是一個單一個與線性的過程。期間的曲折與阻礙，往往受到中國自身的社會背景與條件所制約。但是在這複雜的過程之中，無法單以成王敗寇式的革命史觀或者相對立的意識形態、政治立場來簡化之。就如同家近亮子在其研究中曾肯定國民政府在 1930 年代的國家建設，而這些成果也由中共所繼承。⁷⁸⁶溝口雄三曾提出以中國自身作為方法的研究，「中國的近代，不外是自始就是以其自身的『前近代』為母胎；此故，它在自己的內部繼承了中國的前近代之歷史的獨特性。……，他的樣態也不得不是中國式的，而具有獨特性。換言之，中國自始就未具歐洲的近代之趨向，它與其說是『欠缺的』或『虛無空白』，更可說是中國式近代本身無法抑止的充實；又由於這個充實的繼承，他們也不得不受其前近代的母斑之制約。」⁷⁸⁷從蔣中正在江西的實際經驗來看，正說明了在傳統與現代之間的糾葛與複雜性。各種不同的路線，均有其背後的依循與關懷，每一種路線的設定與關懷對象而生的政策，所蘊含的價值更難以評估，但這也正說明了歷史的偶然性與複雜性，使我們無法預測蔣中正的改造路線、政治思想與國民政府的這些實際政策與措施，是否真的能夠成為使中國完成並實現現代國家的建構，但是其基於 1930 年代中國的政治與社會現實，並擬定而行的各項政治措施，在某些層面上確實產生了作用與功效，而作為歷史整體的一環，正也體現了中國由傳統走向現代的過程，其間的複雜與多元。

⁷⁸⁵ 侯坤宏，〈「農技派」與戰前糧食生產〉，頁 456；許滌新、吳承明，《中國資本主義發展史》，第 3 卷（北京：人民出版社，1993），頁 738。

⁷⁸⁶ 家近亮子著；王士花譯，《蔣中正與南京國民政府》（北京：社會科學文獻出版社，2005），頁 155。

⁷⁸⁷ 溝口雄三著；林右崇譯，《作為「方法」的中國》（臺北：編譯館，1999），頁 10-11。

徵引書目

一、古籍史料

1. (宋)司馬光編著；(元)胡三省音註，《資治通鑑》，北京：古籍出版社，1956。
2. (明)王士性，《廣志繹》，《叢書集成續編》，第226冊，臺北：新文豐出版社，1989。
3. (明)李東陽等撰；申時行等重修，《大明會典》，臺北：國風出版社，1963。
4. (明)李樂，《見聞雜記》，《續修四庫全書》，第1171冊，上海：上海古籍出版社，1997。
5. (清)董誥等編，《全唐文》，北京：中華書局，1987。
6. (清)王先謙，《東華續錄·同治朝》，《續修四庫全書》。
7. (清)白潢等修，《(康熙)西江志》，收入《中國方志叢書》，臺北：成文出版社，1989。
8. (清)胡林翼，《胡文忠公遺集》，清同治六年刻本。
9. (清)高駿升等纂修，《(道光)貴溪縣志》，收入《中國方志叢書》，臺北：成文出版社，1989。
10. (清)徐棟輯，《牧令書》，清道光二十八年刊本。
11. (清)張廷玉等撰，《明史》，北京：中華書局，1997。
12. (清)張應昌編，《清詩鐸》，北京：中華書局，1960。
13. (清)黃德溥，《(同治)贛縣志》，清同治十一年刻本。
14. (清)曾國藩、劉坤一等修，《(光緒)江西通志》，收入《中國地方志集成》，清光緒七年刻本，南京：鳳凰出版社，2009。
15. (清)魏禧，《魏叔子文集》
16. (清)魏禮，《魏季子文集》
17. (清)顧炎武，《天下郡國利病書》，四部叢刊三編，上海涵芬樓影印。
18. (清)顧祖禹，《讀史方輿紀要》，北京：中華書局，2005。
19. 《宣宗成皇帝實錄》，《清實錄》，北京：中華書局，1986。
20. 《高宗純皇帝實錄》，《清實錄》，北京：中華書局，1986。
21. 《乾隆石城縣志》，故宮博物院編，《故宮珍本叢刊》，第119冊，海口：海南出版社，2001。
22. 國立故宮博物院編，《宮中檔雍正朝奏摺》，臺北：國立故宮博物院，1977-1980。
23. 清高宗輯，《御選明臣奏議》，清乾隆敕刻武英殿聚珍本。
24. 趙爾巽等撰，《清史稿》，臺北：鼎文書局，1981。

二、檔案、政府公報與出版品

(一) 檔案

1. 「全國農民運動現狀報告」(1927),《五部檔案》,中國國民黨文傳會黨史館藏,檔號:部 11437。
2. 「民國 15 年全國農民協會及會員一覽表」(1926),《五部檔案》,中國國民黨文傳會黨史館藏,檔案號:部 12087。
3. 〈區自治施行法〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-012120-0015,入藏登錄號:001000001368A。
4. 〈剿匪區黨政組織法令〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-012071-0114,入藏登錄號:001000000967A。
5. 〈戰地黨政委員會暨分(區)會組織法令案(一)〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-012071-0333,入藏登錄號:001000001186A。
6. 〈縣組織法令案(一)〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-012071-0107,入藏登錄號:001000000960A。
7. 「寧都社會調查」(1934),《民國檔案》,江西省檔案館藏,檔案號:43-22-131。
8. 「江西省礦稅高上宜稽徵專員李繼光呈江西省建設廳」(1933.03.15),《民國檔案》,江西省檔案館藏,檔號:J045-2-00518-0001。
9. 「彭澤縣政府關於列陳近年來農村不景氣原因及現狀督導」(1934.4.13),《民國檔案》,江西省檔案館藏,檔號:J061-2-01286-0009。
10. 「農村實況報告」(1935.12),《一般檔案》,中國國民黨文傳會黨史館藏,館藏號:一般 443/3。
11. 「奉省府轉奉蔣委員長七日密電」(1932.10.20),《民國檔案》,江西省檔案館藏,檔號:J023-1-00485-0062。
12. 「四屆三中全會決議促進地方自治應從生計與教育入手」(民國 22 年 3 月 9 日),〈中國國民黨歷屆中全會地方自治決議案〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-051200-0006,入藏登錄號:001000004655A。
13. 「四屆四中全會改進地方自治原則」(民國 23 年 2 月 22 日),〈中國國民黨歷屆中全會地方自治決議案〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-051200-0006,入藏登錄號:001000004655A。
14. 「剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱」(民國 24 年 1 月 30 日),〈縣政機構調整〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-042250-0001,入藏登錄號:001000004222A。
15. 「剿匪省份各縣分區設署辦法大綱」(民國 24 年 12 月 20 日),〈縣政機構調整〉,《國民政府檔案》,國史館藏,典藏號:001-042250-0001,入藏登錄號:001000004222A。

16. 「江西農民運動報告」(1926.08.15)，《五部檔案》，中國國民黨文傳會黨史館藏，檔號：部 10438。
17. 「蔣中正電請李烈鈞由粵來江西指導一切」(1926.11.12)，〈籌筆—北伐時期(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-010100-00002-017，入藏登錄號：002000000002A。
18. 「文(群)委員等提議為擬具江西省政府收復縣區善後籌備會簡章」(1932.10.26)，《民國檔案》，江西省檔案館藏，檔號：J032-1-00454-0013。
19. 「蔣中正電汪兆銘、葉楚傖發表對中國土地問題意見」(1933.2.12)，〈武裝叛國(四十五)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090300-00068-248，入藏登錄號：002000002322A。
20. 「江西行政狀況」(1936.4.29)，〈各省政務報告〉，《國民政府》，國史館藏，內：001000004541A，典藏號：001-050040-0001。
21. 《國民政府軍事委員會軍事報告》，《國防部史政編譯局》，國家檔案管理局藏，檔案號：B5018230601/0020/109.4/6015.2。

(二) 政府出版品

1. 〈地方政制改革意見書〉(1934.12)，全國經濟委員會編，《全國經濟委員會政制專家晏納克報告》(出版地：不詳，1934)，頁 5。
2. 〈江西省各縣經徵處組織規則〉，《江西省政府公報》，第 846 號(1937)，頁 1-3。
3. 〈江西省政府合署辦公施行規則及組織系統表〉，《江西省政府公報》，第 53 期(1934)，頁 1-17。
4. 〈行營規定省廳處與行政區及各縣關於處理行政事項應遵行之五點轉令遵照〉，《江西省政府公報》，第 80 期(1934)，頁 28-29。
5. 〈呈報開辦江西縣政人員訓練所情形〉(1935.3.15)，《江西省政府公報》，第 142 期(1935)，頁 14-15。
6. 〈奉行營指令本府呈送各縣保甲概況報告表請鑒核一案仰遵照辦理等因令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 324 期(1935)，頁 6-8。
7. 〈奉委員長蔣電敕研究王安石政治經濟學等因令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 217 號(1935)，頁 8-9。
8. 〈指示南昌等三十二縣第一期分區設署應辦事項令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 245 期(1935)，頁 7-8。
9. 〈省政府合署辦公辦法大綱〉，《軍政旬刊》，第 27 期(1934)，頁 51。
10. 〈軍委會委員長南昌行營令知成立及啟用關防日期〉，《江西省政府公報》，第 54 期(1933)，頁 73。
11. 〈訓令中路指揮部江西省政府為籐田等處設置特別行政區一案令仰遵照辦理〉(1933.7.14)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期(1933)，頁 13。
12. 〈訓令江西省政府頒發各縣長兼行營軍法官暫行條例仰即轉飭所屬一體知

- 照嗣後各該縣長如有撤調情事並仰隨時具報》(1933.7.8)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期 (1933)，頁 11-12。
13. 〈訓令江西省政府據報南昌各馬路上之丐兒及盲瞽須設法收容仰即遵照〉(1934.1.5)，《軍政旬刊》，第 2 卷第 9/10 期合刊 (1934)，頁 8。
 14. 〈訓令江西省政府轉飭臨川等十七縣縣長剿匪期中為本行營各該縣諜報主任〉(1933.6.4)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 1 期 (1933)，頁 2-3。
 15. 〈訓令豫鄂皖贛閩五省政府令頒省政府合署辦公辦法大綱仰即遵照辦理具報〉(1934.7.1)，《軍政旬刊》，第 27 期 (1934)，頁 3-7。
 16. 〈訓令豫鄂皖贛閩省政府暨行政督察專員為訂定各省行政督察專員職責系統劃分辦法令發遵照〉(1934.7.1)，《軍政旬刊》，第 27 期 (1934)，頁 7-9。
 17. 〈訓令豫鄂皖贛蘇浙湘陝甘閩省政府為令知財政應統收統支專款尤宜少定仰遵辦報查〉(1934.4.6)，《軍政旬刊》，第 18 期 (1934)，頁 12。
 18. 〈財政廳案呈據視察員呈報弋陽縣設立鄉櫃辦法請通令各縣倣辦一案令仰遵照〉，《江西省政府公報》，第 695 號 (1937.1)，頁 13。
 19. 〈國府紀念週汪講土地政策〉，《軍政旬刊》，第 1 卷第 7 期 (1933)，頁 788。
 20. 〈規定各縣政府選任第四科科長及技士人選標準令仰遵照〉(1937.8.5)，《江西省政府公報》，第 879 期 (1937)，頁 4。
 21. 〈通令各省府為令發剿匪省份各縣分區設署辦法大綱仰查照辦理具報〉(1934.12.30)，《軍政旬刊》，第 43-44 期合刊 (1934)，頁 7。
 22. 〈剿匪區臨時施政綱要〉(1922.10.27)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 2 期 (1933)，頁 173。
 23. 〈新豐特別區政治局局長劉千俊報告匪區民眾根本動搖情形匪方維持殘局原因及所擬對策報請察核〉(1933.11.17)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 7 期 (1933)，頁 761。
 24. 〈電江西熊主席暨各行政專員電飭監督封鎖不准保甲長把持仰即督飭認真辦理〉(1933.9.17)，《軍政旬刊》，第 1 卷第 3 期 (1933)，頁 226。
 25. 〈蓮花永新寧岡三縣收復區土地處理督察報告〉，《軍政旬刊》，第 37、38 期合刊 (1934 年)，頁 105-114。
 26. 〈據臨川縣電為修正剿匪區內整理縣地方財政章程內所稱之經徵處是否指各縣原有經徵處而言請核示等情令仰知照〉，《江西省政府公報》，第 591 號 (1936)，頁 4-5。
 27. 〈縣政府財局改科暫行規程及第三條修正條文〉，《江西省政府公報》，第 879 期 (1937)，頁 2-4。
 28. 〈縣政建設實驗區資料彙要 (中)〉，《內政公報》，第 19 期 (1935)，頁 247-252。
 29. 〈贛閩皖豫鄂五省推行特種教育計劃〉(1934.9.30)，《軍政旬刊》，第 33-34 期合刊 (1934)，頁 176-185。
 30. 〈贛閩皖豫鄂五省推行特種教育計劃綱要〉(1934.9.20)，《軍政旬刊》，第 33-

34 期合刊（1934），頁 173-176。

31. 農村復興委員會編，〈第一次大會記錄〉，《農村復興委員會會報》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 9-14。
32. 農村復興委員會編，《農村復興委員會會報》，第 1 卷 1 期（1933），頁 27。

三、出版史料

1. 《豫鄂皖三省剿匪總司令部農村金融救濟處工作報告》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 459 冊，鄭州：大象出版社，2009。
2. 中央檔案館、中共中央文獻研究室編，《中共中央文件選集》，北京：中共中央黨校出版社，1982。
3. 中共中央文獻研究室編，《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議注釋本》，北京：人民出版社，1983。
4. 中共中央黨史研究室第一研究部編，《共產國際、聯共（布）與中國革命文獻資料選輯（1931-1937）》，北京：中共黨史出版社，2007。
5. 中共中央黨史資料徵集委員會、中央檔案館編，《八七會議》，北京：中共黨史資料出版社，1986。
6. 中共永新縣委組織部、中共永新縣委黨史資料徵集辦公室、永新縣檔案館編，《中國共產黨江西省永新縣組織史資料（1926-1987）》，出版者不詳：出版地不詳，1991。
7. 中共湖口縣委組織部、中共湖口縣委黨史資料徵集辦公室、湖口縣檔案館編，《中國共產黨江西省湖口縣組織史資料》，合肥：黃山書社，1994。
8. 中南軍政委員會土地改革委員會調查研究處編，《中南區一百個鄉調查資料選集：解放前部分》，武漢：中南軍政委員會土地改革委員會調查研究處，1953。
9. 中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會、羅家倫主編《革命文獻》，第 71 冊，臺北：中央文物供應社，1989。
10. 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編》，南京：江蘇古籍出版社，1991。
11. 中國第二歷史檔案館編，《國民黨政府政治制度檔案史料選編》，合肥：安徽教育出版社，1994。
12. 王正華等編註，《蔣中正總統檔案·事略稿本》，臺北：國史館，2003。
13. 王次甫，《保甲述要講義》，南昌：江西省縣政人員訓練所，1935。
14. 王效文，《中國土地問題》，上海：商務印書館，1936。
15. 全國經濟委員會編，《全國經濟委員會政治專家晏納克報告》，南京：全國經濟委員會，1934。
16. 全國經濟委員會編，《全國經濟委員會報告彙編：國聯技術合作代表拉西曼報告》，南京：全國經濟委員會，1934。
17. 全國經濟委員會編，《全國經濟委員會報告彙編：國聯農業專家特賴貢尼報

- 告》，南京：全國經濟委員會，1933。
18. 江西省政府秘書處統計室編，《江西省農業統計》，泰和：江西省政府，1939。
 19. 江西省政府教育廳編，《江西的保學》，南昌：江西省政府教育廳，1939。
 20. 江西省政府經濟委員會編，《江西經濟問題》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第 365 冊，鄭州：大象出版社，2009。
 21. 江西省農業院推廣部編，《南昌全縣農村調查報告》，南昌：豐記印務局，1935。
 22. 江西省檔案館、中共江西省委黨校黨史教研室選編，《中央革命根據地史料選編》，南昌：江西人民出版社，1982。
 23. 江西省檔案館編，《井岡山革命根據地史料選編》，南昌：江西人民出版社，1986。
 24. 行政院縣政計劃委員會編，《總裁地方自治言論續編》，上海：正中書局，1942。
 25. 李用賓、樊祖邦、袁永馥，《常熟縣史地政治經濟社會概況總報告》，收入南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告》，第 94 冊，南京：鳳凰出版社，2012。
 26. 李宗黃，《新縣制之實際與理論》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 140 冊，鄭州：大象出版社，2009。
 27. 李宗黃，《現行保甲制度》，重慶：中華書局，1943。
 28. 李璜，《江西紀遊》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第 8 輯第 79 冊，臺北：文海出版社，1967。
 29. 周炳文，《江西舊撫州府屬田賦之研究》，收入蕭錚主編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 7 冊，臺北：成文出版有限公司，1977。
 30. 軍事委員會委員長行營編，《軍事委員會委員長行營政治工作報告（民國二十四年）》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊三編》，第 25 輯第 249 冊，臺北：文海出版社，1987。
 31. 秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。
 32. 秦孝儀主編，《總統蔣公大事長編初稿》，臺北：財團法人中正文教基金會，2005。
 33. 郝遇林、李品粹、鐘家洲，《浙江建德史地政治概況及縣政考察總報告》，收入南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告》，第 205 冊，南京：鳳凰出版社，2012。
 34. 國民政府軍事委員會委員長南昌行營第二廳編，《國民政府軍事委員會委員長南昌行營處理剿匪省份政治工作報告》，南昌：南昌印記印刷所，1934。
 35. 國民政府軍事委員會委員長南昌行營編，《南昌行營召集第二次保安會議紀錄（民國二十三年）》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊三編》，第 53 輯第 530 冊，1989。
 36. 國民政府軍事委員會編，《各省高級行政人員奉召南昌集會記錄》，南昌：南昌行營，1935。

37. 曹乃疆，《江西義圖制之研究》，收入蕭錚主編，《中國地政研究所叢刊》，第 73 冊，臺北：成文出版社，1977。
38. 曹魁武，《江西省特種教育之概況與評議》，收入南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告》，第 219 冊，南京：鳳凰出版社，2012。
39. 陳誠編，《赤匪反動文件彙編》，出版地不詳：出版者不詳，1935。
40. 陳賡雅，《贛皖湘鄂視察記》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第 19 輯第 189-190 冊，臺北：文海出版社，1968。
41. 程懋型編，《剿匪地方行政制度》，收入張研、孫燕京編，《民國史料叢刊》，第 77 冊，鄭州：大象出版社，2009。
42. 黃自進、潘光哲編，《蔣中正總統五記》，臺北：國史館，2011。
43. 楊璿熙編，《楊永泰先生言論集》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》，第 98 輯第 975 冊，臺北：文海出版社，1973。
44. 經濟部江西農村服務區管理處，《江西農村社會調查》，贛縣：經濟部江西農村服務區管理處，1938。
45. 葉倍振，〈南昌田賦及改徵地價稅之研究〉，收入蕭錚主編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 2 冊，臺北：成文出版有限公司，1977。
46. 葉倍振，〈南昌實習調查日記〉，收入蕭錚主編，《民國二十年代中國大陸土地問題資料》，第 172 冊，臺北：成文出版有限公司，1977。
47. 農村復興委員會秘書處編，《一年來復興農村政策之實施狀況》，南京：農村復興委員會，1934。
48. 農村復興委員會編，《中國農業之改進》，上海：商務印書館，1934。
49. 農商部總務廳統計科編，《中華民國五年第五次農商統計表》，北京：中華書局，1919。
50. 熊述冰，《江西田賦問題》，收入陳湛綺編，《國家圖書館藏民國稅收稅務檔案史料匯編》，第 16 冊，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2008。
51. 劉治乾主編，《江西年鑑（1936 年）》，收入張研、孫燕京主編，《民國史料叢刊》，第 1007-1009 冊，鄭州：大象出版社，2009。
52. 蔡鴻源主編，《民國法規集成》，合肥：黃山書社，1999。
53. 贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，《民國珍稀專刊特刊增刊紀念號匯編》，第 39 冊，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2010。
54. 中共江西省委黨史資料徵委會方志敏文集編輯組選編，《方志敏文集》，北京：人民出版社，1985。
55. 程方，《中國縣政概論》，上海：商務印書館，1939 年。
56. 汪浩，《收復匪區之土地問題》，南京：正中書局，1935。
57. 高亨庸，《保甲長之任務》，重慶：正中書局，1940。
58. 內政部警政司編，《中國警察行政》，上海：商務印書館，1935。
59. 孔充，《縣政建設》，北平：中華書局，1937。

60. 卜凱，《中國土地利用》，南京：金陵大學農學院農業經濟系，1941。
61. 千家駒、李紫翔編著，《中國鄉村建設批判》，上海：上海書店，1992。
62. 中國農村經濟研究會編，《中國農村社會性質論戰》，上海：新知書店，1935。
63. 王禮錫、陸晶清編，《讀書雜誌：中国社会史論戰專号》，東京：龍溪書舍，1973。
64. 汗血月刊社編，《新縣政研究》，上海：汗血書店，1936。
65. 江西省科學技術志編纂委員會編，《江西省科學技術志》（北京：中國科學技術出版社，1994），頁 171。
66. 郭廷以，《近代中國史事日誌》，臺北：正中書局，1963。
67. 高軍編，《中國社會性質問題論戰（資料選輯）》，北京：人民出版社，1984。
68. 陳序經，《鄉村建設運動》，上海：大東書局，1946。
69. 吳景超，《第四種國家的出路》，上海：商務印書館，1937。

四、報刊史料

1. 〈二十二省農民離村統計〉，《實業部月刊》，第 1 卷第 6 期（1936），頁 180-181。
2. 〈五省縣長本夏調廬山受訓〉，《行政效率》，第 2 卷第 9、10 期合刊（1934），頁 1488。
3. 〈本院新院落成典禮暨成立兩週年紀念會紀〉，《江西農訊》，第 2 卷第 11 期（1936），頁 182-187。
4. 〈各省各種農佃之百分比〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 6 期（1933），頁 20-21。
5. 〈各區行政長官將遵令改稱為行政督察專員〉，《江西民國日報》，南昌，1932 年 9 月 2 日，版 3。
6. 〈江西一年來經濟之建設〉，《經濟旬刊》，第 4 卷第 1 期（1935），頁 2。
7. 〈江西永修縣縣政概況〉，《農村》，第 4 卷第 1 期（1936），頁 211-215。
8. 〈江西的農村〉，《農村》，創刊號（1933），頁 14。
9. 〈江西省農村改進事業委員會組織綱要〉，《經濟旬刊》，第 6 卷第 10 期（1936），頁 51-52。
10. 〈江西財政談〉，《銀行週報》，第 16 卷第 47 期（1932），頁 53-56。
11. 〈行政改革消息：南昌行營辦理結束〉，《行政效率》，第 2 卷第 4 期（1935），頁 879。
12. 〈治蝗瑣記〉，《江西農訊》，第 1 卷第 13 期（1935），頁 253。
13. 〈保安處通令所屬不得就地截提中央稅款〉，《江西民國日報》，1932.03.09，第二版
14. 〈宣誓就職答詞〉（1931.12.28），贛政十年編輯委員會，《贛政十年：熊主席治贛十週年紀念特刊》，收入《民國珍稀專刊特刊增刊紀念號匯編》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2010），增刊紀念號卷 38，頁 18790-18791。
15. 〈省府合署辦法大綱全文〉，《中央週報》，第 319 期（1934），頁 15。

16. 〈限期完成各縣義圖〉，《經濟旬刊》，第 2 卷第 8-9 期（1934），頁 4。
17. 〈通訊〉，《經濟旬刊》，第 3 卷第 4 期（1934），頁 1。
18. 〈經濟要聞〉，《經濟旬刊》，第 2 卷第 1 期（1934），頁 4。
19. 〈農村復興委員會會議記詳〉，《銀行週報》，第 17 卷第 18 期（1936），頁 25-28。
20. 〈實業消息〉，《中國實業》，第 1 卷第 11 期（1935），頁 2110。
21. 〈實業部中央農業實驗所沿革及現況〉，《中國實業雜誌》，第 1 卷第 1 期（1935），頁 197。
22. 〈贛北沿南潯鐵路一帶何以多荒地〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 4 期（1933），頁 19-20。
23. 〈贛省米穀豐年成災〉，《農聲月刊》，第 175 期（1933），頁 136-139。
24. 〈贛省改七行政區派定專員〉，《行政效率》，第 2 卷第 9、10 期合刊（1935），頁 1486-1487。
25. 「人民委員會第四十六次會議」（1933.8.22），《紅色中華》，第 104 期（1933.8），第 4 版。
26. 「十八軍師長李明電請遂川大汾添設縣治」，《江西民國日報》，1932 年 6 月 10 日，版 4。
27. 「中央執行委員會關於重新劃分行政區域的決議」（1933.8.1），《紅色中華》，第 98 期（1933.8），第 3 版。
28. 「中執會及人委會報告全文」，《紅色中華》，特刊第 3 期（1934.3），第 1 版。
29. 「社評：統一徵收保甲經費與統一徵收捐稅機關」，《江西民國日報》，1936.6.30，版 1。
30. 「重新劃分行政區域決議」（1933.7.23），《紅色中華》，第 95 期（1933.7），第 1 版。
31. 「剿匪區各縣財政應重新整理」，《江西民國日報》，1933 年 8 月 7 日，版 7。
32. 「閩省推行自治 民廳分令各縣限期辦理」，《申報》，1934 年 4 月 7 日，版 9。
33. 「蔣委員長注意王安石學說」，《中央日報》，1935 年 5 月 28 日，版 2。
34. 「整理保甲芻議」，《江西民國日報》，1936.2.1，版 1。
35. 「蘇各廳長準備赴贛」，《申報》，1934 年 2 月 28 日，版 9。
36. 「蘇維埃建設重要的訓令」（1931.12.18），《紅色中華》，第 2 期（1931.12），第 4 版。
37. 「贛省田賦田租 黨政會規定處理辦法」，《申報》，1931 年 8 月 1 日，版 4。
38. 「贛農村經濟完全破產 穀賤傷農亟待救濟」，《申報》，1932.10.15，第 10 版。
39. 丁文江，〈所謂「剿匪」問題〉，《獨立評論》，第 6 期（1932.6），頁 2-4。
40. 千家駒，〈中國的岐路〉，《中國農村經濟論文集》，《民國叢書》，第 2 編第 35 輯（上海：上海書店，1992），頁 37。
41. 千家駒，〈中國農村的出路在哪裡〉，千家駒、李紫翔編著，《中國鄉村建設

- 批判》，收入《民國叢書》，第4編第16輯（上海：上海書店，1996），頁89-111
42. 中央社，〈今日廿四年度開始各縣府實施新組織〉，《江西民國日報》，南昌，1935年7月1日，版5。
 43. 中央社，〈熊主席昨在省府紀念週講——整理田賦與完成保甲〉，《江西民國日報》，南昌，1935年10月29日，版7。
 44. 公孫愈之，〈中國農民問題（下）〉，《前進（上海）》，第1卷第6期（1928），頁5-6。
 45. 反共救民會編，〈剿匪清鄉答問〉，《剷共半月刊》，第28期（1932.10），收入陳正茂主編，《中國青年黨史料叢刊》，第11輯（臺北：國史館，1997），頁70-71。
 46. 文紹云，〈豫鄂皖贛四省農村合作運動之內容及其目的〉，《安徽合作》，第1卷第1期（1934.7），頁4。
 47. 文紹云，〈豫鄂皖贛四省農村合作運動之內容及其目的〉，《安徽合作》，第1卷第1期（1934.7），頁4。
 48. 方銘行，〈弋陽考察散記〉，《地方建設》，第1卷第3期（1941），頁152。
 49. 王子明，〈農民問題研究〉，《農村》，第1卷第2期（1935），頁26-29。
 50. 王宜昌，〈從土地來看中國農村經濟〉，《中國經濟》，第3卷第1期（1935），頁12。
 51. 王宜昌，〈從農民上看中國農村經濟〉，《中國經濟》，第2卷第12期（1934），頁6。
 52. 王宜昌，〈從農民上看中國農村經濟〉，《中國經濟》，第2卷第12期（1934），頁6。
 53. 王宜昌，〈從農業來看中國農村經濟〉，《中國經濟》，第3卷第1期（1935），頁4。
 54. 王秉耀，〈夾攻狀態下的江西農村〉，《中國經濟》，第1卷第4-5期合刊（1933.8），頁1-12。
 55. 全巨蓀，〈整飭保甲人員之必要〉，《江西民國日報》，1936年3月25日，版1。
 56. 匡廬社，〈中央分飭各省採行〉，《江西民國日報》，南昌，1935年11月18日，版7
 57. 匡廬社，〈本省分區設署實施細則〉，《江西民國日報》，南昌，1935年5月29日，版5。
 58. 匡廬社，〈改組縣政府裁局改科省府訂定組織規程〉，《江西民國日報》，南昌，1935年4月14日，版3。
 59. 匡廬社，〈省政府決定裁留各縣公安機關〉，《江西民國日報》，南昌，1935年6月7日，版5。
 60. 朱楔，〈田賦附加稅之繁重與農村經濟之沒落〉，《東方雜誌》，第30卷第22

- 號（1933），頁 14。
61. 朱節之，〈改革省制運動之各見〉，《政治評論》，第 74 號（1933.10），頁 817-818。
 62. 汗，〈小言：儲谷計劃〉，《江西民國日報》，1932.09.30，第三版。
 63. 江西社，〈省府二十一起實行合署辦公〉，《江西民國日報》，南昌，1934 年 9 月 19 日，版 3。
 64. 江西社，〈省府合署辦公定九月一日實行〉，《江西民國日報》，南昌，1934 年 7 月 19 日，版 3。
 65. 江西社，〈熊主席籌備合署辦公〉，《江西民國日報》，南昌，1934 年 7 月 8 日，版 3。
 66. 江西省特種教育處南豐實驗區編，〈南豐實驗區各中山學校民眾常識指導工作綱要〉，《區務月刊》，第 1 卷第 6 期（1935.6），頁 3。
 67. 余鐸，〈怎樣去改進江西農村（續）〉，《農村》，第 1 卷第 2 期（1933），頁 53-72。
 68. 余鐸，〈怎樣去改進江西農村〉，《農村》，第 1 卷第 1 期（1933），頁 42-57。
 69. 吳長庚，〈江西收復區的社會情形〉，《遺族校刊》，第 3 卷第 1 期（1935），頁 48。
 70. 吳順友，〈江西之農佃概況〉，《文化批判》，第 2 卷第 2、3 期合刊（1935），頁 10-38。
 71. 杜時間，〈省政府合署辦公問題〉，《時代公論》，第 123 期（1934），頁 17-20。
 72. 汪正亞，〈中國土地現狀與出路〉，《農村》，第 3 卷第 2 期（1935），頁 63-80。
 73. 亞蘇，〈江西泰和縣匪情報告〉，《剷共半月刊》，第 28 期（1932.10），收入陳正茂主編，《中國青年黨史料叢刊》，第 11 輯，頁 120-121。
 74. 孟真，〈中國現在要有政府〉，《獨立評論》，第 5 期（1932.6），頁 6-9。
 75. 武，〈江西剿匪期中各縣地方之苛捐雜派（附表）〉，《經濟旬刊》，第 1 卷第 18 期（1933 年），頁 35-36（35-69）
 76. 胡嘉英，〈江西萬安縣曉瑞村之現狀〉，《農村》，第 3 卷第 3 期（1936），頁 239。
 77. 胡適，〈建國問題引論〉，《獨立評論》，第 77 期（1933.11），頁 6
 78. 夏更新，〈從視察匪區說到匪區的善後〉，《政治評論》，第 84-85 號合刊（1934.01），頁 197（194-199）
 79. 徐熾廷，〈縣政經濟建設的中心問題〉，《自覺》，第 36~37 期合刊（1935），頁 12-18。
 80. 特賴貢尼，〈我對於中國農業問題之觀察及意見〉，《銀行週報》，第 17 卷第 18 期（1933），頁 24-26
 81. 袁聘之，〈論中國國民經濟建設的重心問題〉，《東方雜誌》，第 32 卷第 16 號（1935.8），頁 23。

82. 馬乘風，〈最近中國農村經濟諸實相之暴露〉，《中國經濟》，第 1 卷第 1 期（1933 年 4 月），頁 27。
83. 張純明，〈現行保甲制度之檢討〉，《行政研究》，第 2 卷第 3 期（1937.3），頁 216。
84. 曹雄，〈中國地方行政督察制度的研究〉，《政治評論》，第 45 號（1933.4），頁 17。
85. 陳之邁，〈研究行政督察專員制度報告〉，《行政研究》，第 1 卷第 1 期（1936），頁 53。
86. 陳之邁，〈介紹周作孚先生〉，《獨立評論》，第 217 期（1936），頁 9-11。
87. 陳之邁，〈漫遊雜感（五）：省府合署辦公〉，《獨立評論》，第 230 期（1937），頁 18。
88. 陶希聖，〈中國最近之思想界〉，《四十年代》，第 6 卷第 3 期（1935），頁 13-14。
89. 麥啟霖，〈縣府裁局設科後之組織及其運用問題〉，《政治評論》，第 147 號（1935.3），頁 603。
90. 彭學沛，〈江西農村匪區視察記〉，《社會經濟月報》，第 1 卷第 12 期（1934），頁 109。
91. 曾幹楨，〈江西安遠尋鄔信豐三縣土地狀況〉，《農村》，第 3 卷第 2 期（1935），頁 110-113。
92. 舒少南，〈管教養衛〉，《良友畫報雜誌》，第 118 期（1936.7），頁 32-33。
93. 舒寬鑫紀錄，〈檢討過去與努力現在——程廳長一月二十五日在江西全省第二屆教師寒假修養會開幕典禮演詞〉，《江西教育》，第 5 期（1935），頁 2。
94. 楊康君，〈江西縣政訓練的新精神〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 224。
95. 楊微央，〈江西農村三大危機〉，《現代讀物》，第 2 卷第 29-30 期（1937），頁 155。
96. 董時進，〈最近獨立評論上引起的兩個問題〉，《獨立評論》，第 43 號（1933.3），頁 18-19。
97. 董時進，〈鄉下目前最需要什麼樣的教育〉，《獨立評論》，第 47 號（1933.4），頁 60。
98. 漆琪生，〈中國國民經濟建設的重心安在〉，《東方雜誌》，第 32 卷第 10 號（1935.5），頁 40。
99. 熊式輝，〈縣政人員訓練的意義——公勇〉，汗血月刊社編，《新縣政研究》，頁 286-287。
100. 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（三）〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 4-5 期合刊（1934.07），頁 51。
101. 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（五）〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 9 期（1934），頁 68。
102. 趙可師，〈贛西收復區各縣考察記（四）〉，《江西教育旬刊》，第 10 卷第 8 期

- (1934), 頁 42。
103. 趙可師,〈贛西收復區各縣考察記〉,《江西教育旬刊》,第 10 卷第 1 期(1934), 頁 35。
 104. 蔡斌咸,〈誰負復興本省農村的責任〉,《浙江省建設月刊》,第 6 卷第 12 期 (1933.6), 頁 13。
 105. 蔡斌咸,〈誰負復興本省農村的責任〉,《浙江省建設月刊》,第 6 卷第 12 期 (1933.6), 頁 13。
 106. 蔣廷黼,〈革命與專制〉,《獨立評論》,第 80 期 (1933.12), 頁 2、5。
 107. 蕭純錦,〈關於保甲改進之意見〉,《江西民國日報》,1936 年 7 月 5 日, 版 1。
 108. 儲家昌,〈合署辦公與裁局為科的理論和實際〉,《政治評論》,第 146 號 (1935.3), 頁 558-563。
 109. 韓拔羣,〈籌措保甲經費之商榷〉,《江西民國日報》,1936 年 4 月 22 日, 版 1。
 110. 顧之義,〈贛省收復區中嚴重問題之發生與解決〉,《蘇衡》,第 2 卷第 1 期 (1936), 頁 57-59。

五、文集、日記、回憶錄

1. (明)王守仁,《王陽明全集》,上海:上海古籍出版社,1992。
2. (明)海瑞,《海瑞集》,北京:中華書局,1962。
3. (清)劉聲木,《菴楚齋隨筆續筆三筆四筆五筆》,北京:中華書局,1998。
4. 中央黨史研究室張聞天選集傳記組編,《張聞天文集》,北京:中央黨史出版社,2012。
5. 中共中央文獻研究室編,《毛澤東文集》,北京:人民出版社,1993。
6. 中共中央文獻研究室編,《毛澤東詩詞集》,北京:文獻出版社,1996。
7. 中共中央毛澤東選集出版委員會編,《毛澤東選集》,北京:人民出版社,1991。
8. 中共中央馬克思恩格斯列寧史達林著作編譯局編譯,《馬克思恩格斯文集(第四卷)》,北京:人民出版社,2009。
9. 中國人政治協商會議江西省委員會文史資料研究委員會編,《江西文史資料選輯》,第四輯,北京:文史資料出版社,1982。
10. 中國文化書院學術委員會編,《梁漱溟全集》,濟南:山東人民出版社,1989。
11. 王子壯,《王子壯日記》,臺北:中央研究院近代史研究所,2001。
12. 王棊主編,《嚴復集》,北京:中華書局,1986。
13. 王德溥,《政海遊蹤》,臺北:臺灣中華書局,1976。
14. 竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編,《毛澤東集》,東京:蒼蒼社,1983。
15. 竹內實監修、毛澤東文獻資料研究會編,《毛澤東集補卷》,東京:蒼蒼社,1983。
16. 何智霖主編,《贛南與松滬記》,臺北:國史館,2009。

17. 吳國楨，《夜來臨：吳國楨見證的國共爭鬥》，香港：香港中文大學出版社，2009。
18. 吳淑鳳主編，《陳誠先生回憶錄——國共戰爭》，臺北：國史館，2005。
19. 宋恩榮編，《晏陽初全集》，長沙：湖南教育，1989。
20. 李烈鈞，《李烈鈞將軍自傳》，北京：中華書局，2007。
21. 李璜，《學鈍室回憶錄》，臺北：傳記文學雜誌社，1973。
22. 林致良、吳孟明、周履鏘編，《陳獨秀晚年著作選》，香港：天地圖書有限公司，2012。
23. 苗培成，《皖贛工作紀要》，臺北：現太印刷有限公司，1977。
24. 國父全集編輯委員會、秦孝儀主編，《國父全集》，臺北：近代中國出版社，1989。
25. 陳克文著、陳方正編，《陳克文日記》，臺北：中央研究院近代史研究所，2012。
26. 陶希聖，《潮流與點滴》，臺北：傳記文學出版社，1964。
27. 陶恆生，《海隅文集》，香港：明報出版社，2003。
28. 黃仁宇，《黃河青山：黃仁宇回憶錄》，臺北：聯經出版公司，2001。
29. 黃紹竑，《五十回憶》，臺北：龍文出版社股份有限公司，1989。
30. 熊式輝，《海桑集：熊式輝回憶錄（1907-1949）》，香港：明鏡出版社，2008。
31. 蔡和森，《蔡和森文集》，北京：人民出版社，1980。
32. 康澤等著，《康澤自述及其下落》，臺北：傳記文學出版社，1998。
33. 徐浩然，《蔣經國在贛南》，臺北：新潮社文化事業有限公司，1993。
34. 雷嘯岑，《憂患餘生之自述》，臺北：傳記文學雜誌社，1982。
35. 雷嘯岑，《我的生活史》，臺北：龍文出版社股份有限公司，1994。

六、專書

（一）中文專著

1. 卜正民 (Brook, Timothy)、傅堯樂 (Frolic, B. Michael) 等著，《國家與社會》，北京：中央編譯出版社，2014。
2. 中華民國張君勱學會編譯，《中國第三勢力》，臺北：稻香出版社，2005。
3. 孔飛力著，謝亮生等譯，《中華帝國晚期的叛亂及其敵人：1796~1864 年的軍事化與社會結構》，北京：中國社會科學出版社，1990。
4. 巴林頓·摩爾 (Barrington Moore, JR.)，王茁、顧潔譯，《專制與民主的社會起源》，上海：上海譯文出版社，2013。
5. 方德萬 (Van de Ven, Hans J.) 著；胡允桓譯，《中國的民族主義和戰爭 1925~1945》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2007。
6. 王世杰、錢端升著，《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1998。
7. 王先明，《近代紳士——一個封建階層的歷史命運》，天津：天津人民出版社，1997。

8. 王奇生,《黨員、黨權與黨爭—1924~1949 中國國民黨的組織型態》,上海:上海書店出版社,2009。
9. 王明前,《太平天國的權力結構和農村政治》,北京:中國社會科學出版社,2012。
10. 王春英,《民國時期的縣級行政權力與地方社會控制—以 1928~1949 年川康地區縣政整改為例》,成都:四川大學出版社,2012。
11. 王科,《控制與發展:南京國民政府建立初期的鄉村治理變革》,北京:中國社會科學出版社,2010。
12. 王國斌 (R. Bin Wong) 著,連玲玲、李伯重譯,《轉變的中國:歷史變遷與歐洲經驗得局限》,南京:江蘇人民出版社,1998。
13. 冉綿惠,《民國時期四川保甲制度與基層政治》,北京:社會科學文獻出版社,2010。
14. 冉綿惠、李慧宇著,《民國時期保甲制度研究》,成都:四川大學出版社,2005。
15. 史文忠,《中國縣政》,南京:縣市行政講習所,1937。
16. 白眉初,《中華民國省區全志·鄂湘贛三省誌》,北京:中央地學社,1927。
17. 白凱 (Kathugn Bennhandt) 著、林楓譯,《長江下游地區的地租、賦稅與農民的反抗鬥爭》,上海:上海書店,2005。
18. 列文森 (Joseph R. Levenson) 著;鄭大華、任菁譯,《儒教中國及其現代命運》,北京:中國社會科學出版社,2000。
19. 安東尼·紀登斯 (Anthony Giddens) 著;胡宗澤、趙力濤譯,《民族—國家與暴力》,北京:生活·讀書·新知三聯書店,2003。
20. 米格代爾 (Migdal, J. S.) 著、李揚等譯,《社會中的國家:國家與社會如何相互改變與相互構成》,南京:江蘇人民出版社,2013。
21. 米格代爾 (Migdal, J. S.) 著、張長東等譯,《強社會與弱國家:第三世界的國家社會關係及國家能力》,南京:江蘇人民出版社,2012。
22. 亨廷頓 (Huntington, Samuel P) 著;王冠華等譯,《變化社會中的政治秩序》,上海:上海人民出版社,2008。
23. 何友良,《江西通史·民國卷》,南昌:江西人民出版社,2012。
24. 吳景超,《第四種國家的出路》,北京:商務印書館,2008。
25. 李丹 (Daniel Little) 著;張天弘等譯,《理解農民中國:社會科學哲學的案例研究》,南京:江蘇人民出版社,2008。
26. 李巨瀾,《失範與重構:一九二七至一九三七年蘇北地方政權秩序化研究》,北京:中國社會科學出版社,2009。
27. 李里峰,《革命政黨與鄉村社會:抗戰時期中國共產黨的組織型態研究》,南京:江蘇人民出版社,2011。
28. 李偉中,《20 世紀 30 年代縣政建設實驗研究》,北京:人民出版社,2009。
29. 林毓生,《政治秩序與多元社會》,臺北:聯經出版事業公司,1989。
30. 周振甫,《嚴復思想述評》,昆明:中華書局,1940。

31. 周振鶴主編，傅林祥、鄭寶恆著，《中國行政區區劃通史·中華民國卷》，上海：復旦大學出版社，2007。
32. 拉斯基（H. J. Laski）著、王造時譯，《國家的理論與實際》，長沙：商務印書館，1937。
33. 金輪海，《中國農村經濟研究》，上海：中國書局，1937。
34. 俞祖華，《深沈的民族反省——中國近代改造國民性思潮研究》，濟南：山東人民出版社，1996。
35. 姜克夫，《民國軍事史》，重慶：重慶出版社，2007。
36. 施由明，《明清江西社會經濟》，南昌：江西人民出版社，2005。
37. 施拉姆（Stuart R. Schram）著；田松年，楊德等譯，《毛澤東的思想》北京：中國人民大學出版社，2005。
38. 夏道漢、陳立明，《江西蘇區史》，南昌：江西人民出版社，1987。
39. 晏雪平，《困境與變革：江西國統區社會動員研究（1928-1945）》，北京：中國社會科學出版社，2012。
40. 桑玉成，《自治政治》，香港：三聯書店有限公司，1994。
41. 翁有為，《行政督察專員區公署制研究》，北京：社會科學文獻出版社，2012。
42. 袁洪亮，《人的現代化——中國近代國民性改造思想研究》，北京：人民出版社，2005。
43. 馬克斯·韋伯（Max Weber）著、林榮遠譯，《經濟與社會（下）》（北京：商務印書館，1997），頁 731。
44. 馬克斯·韋伯（Max Weber）著；康樂、簡惠美譯，《支配社會學》，臺北：遠流出版社，1994。
45. 張信，《二十世紀初期中國社會之演變：國家與河南地方精英，1900-1937》，北京：中華書局，2004。
46. 張效敏（Sherman H. M. Chang）著、田毅松譯，《馬克思的國家理論》，上海：上海三聯書店，2013。
47. 張鳴，《鄉村社會權力和文化結構的變遷（1903-1953）》，桂林：廣西人民出版社，2002。
48. 曹伯一，《江西蘇維埃之建立及其崩潰》，臺北：政治大學東亞研究所，1969。
49. 梁漱溟，《鄉村建設理論》，上海：上海人民出版社，2011。
50. 許滌新、吳承明，《中國資本主義發展史》，北京：人民出版社，1993。
51. 陳之邁，《中國政府》（上海：上海人民出版社，2012年），頁 246-249。
52. 陳永發，《中國共產革命七十年》，臺北：聯經出版公司，2001。
53. 陳志讓，《軍紳政權》，廣西：廣西師範大學出版社，2008。
54. 陳毅等著，《回憶中央蘇區》，南昌：江西人民出版社，1981。
55. 陳耀煌，《共產黨·地方菁英·農民：豫鄂皖蘇區的共產革命（1922-1932）》，臺北：國立政治大學歷史學系，2002。
56. 陶希聖，《中國社會之史的分析》，上海：新生命書局，1931。

57. 陶希聖，《中國社會與中國革命》，上海：新生命書局，1929。
58. 麥克里蘭 (J. S. McClelland) 著，彭淮棟譯，《西方政治思想史》，北京：人民出版社，2010。
59. 斐宜理 (Elizabeth J. Perry) 著；閻小駿譯，《安源：發掘中國革命之傳統》，香港：香港大學出版社，2014。
60. 斯科克波 (Theda Skocpol) 著；劉北成譯，《國家與社會革命》，臺北：桂冠出版社，1998。
61. 斯科特 (J. C. Scott) 著；程立顯等譯，《農民的道義經濟學：東南亞的反叛與生存》(上海：譯林出版社，2013)
62. 斯科特 (J. C. Scott) 著；鄭廣懷等譯，《弱者的武器》(上海：譯林出版社，2007)
63. 斯諾埃德加 (Edgar Snow) 著；奚博銓譯，《紅色中華散記》，南京：江蘇人民出版社，1992。
64. 費正清 (John K. Fairbank) 著；薛絢譯，《費正清論中國》，臺北：正中書局，1994。
65. 費正清、費維愷主編，《劍橋中國晚清史》，北京：中國社會科學出版社，1994。
66. 費正清等，《劍橋中華民國史(1912-1949年)》，北京：中國社會科學出版社，1994。
67. 費孝通，《江村經濟：中國農民的生活》，北京：商務印書館，2001。
68. 費孝通，《鄉土中國》，上海：上海人民出版社，2007。
69. 黃宗智，《中國研究的範式問題》，北京：社會科學文獻出版社，2003。
70. 黃宗智，《華北小農經濟與社會變遷》，香港：牛津大學出版社，1994。
71. 黃金麟，《政體與身體：蘇維埃的革命與身體，1928-1937》，臺北：聯經出版公司，2005。
72. 黃道炫，《張力與限界：中央蘇區的革命(1933-1934)》，北京：社會科學文獻出版社，2011。
73. 楊大春，《傅柯》，臺北：生智文化事業公司，1997。
74. 葛劍雄、吳松弟、曹樹基等著，《中國移民史·明時期》，福州：福建人民出版社，1997。
75. 葛劍雄、吳松弟、曹樹基等著，《中國移民史·清民國時期》，福州：福建人民出版社，1997。
76. 熊志勇，《從邊緣走向中心——晚清社會變遷中的軍人集團》，天津：天津人民出版社，1998。
77. 福柯，《規訓與懲罰：監獄的誕生》，北京：生活讀書新知三聯書店，1999。
78. 趙慶河，《讀書雜誌與中國社會史論戰(1931-1933)》，臺北：稻禾出版社，1995。
79. 鄭學稼，《社會史論戰簡史》，臺北：黎明出版社，1978。
80. 蕭公權著，張皓、張升譯，《中國鄉村——論19世紀的帝國控制》，臺北：聯

經出版公司，2014。

81. 錢端升，《民國政制史》，上海：上海人民出版社，2008。
82. 薛暮橋、馮和法編，《中國農村論文選》，北京：人民出版社，1983。
83. 邁克爾·曼 (Michael Mann) 著，陳海宏等譯，《社會權力的起源(第二卷)》，上海：上海人民出版社，2007。
84. 瞿同祖，《清代地方政府》，北京：法律出版社，2003。
85. 魏光奇，《官治與自治：20 世紀上半期的中國縣制》，北京：商務印書館，2004。
86. 魏光奇，《有法與無法——清代的州縣制度及其運作》，北京：商務印書館，2010。
87. 羅志淵，《中國縣政制度》，上海：群眾雜誌公司，1937。
88. 羅香林，《客家研究導論》，廣州：興寧希山書藏，1933。
89. 羅敦偉，《中國統制經濟論》，上海：新生命書局，1934。
90. 羅榮渠，《從「西化」到現代化：五四以來有關中國的文化趨向和發展道路論爭文選》，合肥：黃山書社，2008。
91. 羅榮渠，《現代化新論——中國現代化之路》，上海：華東師範大學，2012。
92. 羅爾綱，《太平天國史》，北京：中華書局，2000。
93. 鐘日興，《紅旗下的鄉村——中央蘇區政權建設與鄉村社會動員》，北京：中國社會科學出版社，2009。

(二) 日文專書

1. 久保亨、波多野澄雄、西村成雄編，《戰時期中国の經濟発展と社会変容》，東京：慶應義塾大学出版会株式会社，2014。
2. 味岡 徹，《中国国民党訓政下の政治改革》，東京：汲古書院，2008。
3. 城山智子，《大恐慌下の中国：市場・国家・世界經濟 1929 年～37 年》，名古屋：名古屋大学出版会，2011。(中文譯本：孟凡禮、尚國敏譯，《大蕭條時期的中國——市場、國家與世界經濟(1929-1937)》，南京：江蘇人民出版社，2009。)
4. 段瑞聰，《蔣介石と新生活運動》，東京：慶應義塾大学出版会，2006。
5. 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府——中国国民党的權力浸透に関する分析》，東京：慶應義塾大学出版会，2002。(中文譯本：王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》，北京：社會科學文獻出版社，2005。)
6. 健一郎編《日中戦争期の中国における社会・文化変容》，東京：東洋文庫，2007。
7. 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究》，東京：汲古書院，2002。
8. 笹川裕史、奥村哲著，《銃後の中国社会：日中戦争下の総動員と農村》，東京：岩波書店，2007。
9. 溝口雄三，《方法としての中国》，東京：東京大学出版会，1989。(中文譯

本：林右崇譯，《作為「方法」的中國》，臺北：編譯館，1999。）

(三) 英文專書

1. Charles Tilly, "Reflections on the History of European State-Making" in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1975.
2. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992*, Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1990.
3. Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1975.
4. Clifford Geertz, *Agricultural involution: the process of ecological change in Indonesia*, Berkeley: Published for the Association of Asian Studies by University of California Press, c1966.
5. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: a Sociological Introduction*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1978.
6. Hans J. Van de Ven, *War and Nationalism, 1925-1945*, New York: Routledge Curzon, 2003.
7. James C. Thomson, Jr. *While China Faced West: American Reformers in Nationalist China, 1928-1937*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1969.
8. Kenneth Pomeranz, *The Making of Hinterland: State, Society, and Economy in Inland North China, 1853-1937*. Berkeley: University of California Press, 1933.
9. Lyoyd E Eastman, "Regional Politics and the Central Government: Yunnan and Chungking", in Shi, Paul K. T. ed., *Nationalist China During the Sino-Japanese War, 1937-1945.*, Hicksville, New York: Exposition Press, 1977.
10. Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865-1911*, Stanford: Stanford University Press, 1986.
11. Philip A. Kuhn, *Origins of the Modern Chinese State*, Stanford: Stanford University Press, 2002.
12. Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988.
13. R. H. Tawny, *Land and Labor of China*, Boston: Beacon Press, c1966.
14. Ralph S. Thaxton, *Salt of the Earth: The Political Origins of Peasant Protest and Communist Revolution in China*, Berkeley: University of Press, 1997.
15. Stephen C. Averill, *Revolution in the Highlands: China's Jinggangshan Base Area.*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publisher, 2006.
16. Strayer, Joseph R. *On the Medieval Origins of the Modern State.*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970.
17. Tamanaha, Brian. *On the Rule of Law*, Cambridge; New York: Cambridge

University Press, 2004.

18. Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press, 1988.
19. William T. Rome, *Han Kou: Conflict and Community in a Chinese City, 1789-1895*, Stanford: Stanford University Press, 1989.



七、期刊論文

(一) 中文論文

1. 王又庸原作、李若松提供，〈楊永泰與熊式輝——對唐德剛教授「政學系探源」大文的一件補充資料〉，《傳記文學》，第 64 卷第 2 期（1994.2），頁 57-64。
2. 王才友，〈50 年來的江西蘇區史研究〉，《近代史研究》，第 6 期（2010），頁 134-149。
3. 王正華，〈國防委員會的成立與運作〉，《國史館學術集刊》，第 8 期（2006.6），頁 73-114。
4. 王先明，〈試論城鄉背離化進程中的鄉村危機——關於 20 世紀 30 年代中國鄉村危機問題的辨析〉，收入徐秀麗、王先明編，《中國近代鄉村的危機與重建：革命、改良及其他》（北京：社會科學文獻出版社，2013），頁 3-19。
5. 王先明、常書紅，〈傳統與現代的交錯、糾葛與重構：20 世紀前期中國鄉村權力體制的歷史變遷〉，復旦大學中外現代化進程研究中心編，《近代中國的鄉村社會》（上海：上海古籍出版社，2005），頁 45-71。
6. 王國斌（R. Bin Wong），〈農業帝國的政治經濟體制及其當代遺緒〉，收入古偉瀛等譯，《中國與歷史資本主義：漢學知識的系譜學》（臺北：巨流圖書公司，2004），頁 281-334。
7. 王遠義，〈惑在哪裡——新解胡適與李大釗「問題與主義」的論辯及其歷史意義〉，《臺大歷史學報》，第 50 期（2012.12），頁 155-250。
8. 王遠義，〈對中國現代性的一種觀察〉，《臺大歷史學報》，第 28 期（2001.12），頁 249-274。
9. 王遠義，〈儒學與馬克斯主義：析論梁漱溟的歷史觀〉，《臺大文史哲學報》，第 56 期，頁 145-196；另修訂後，收於楊貞德主編，《當代儒學與西方文化：歷史篇》（臺北：中研院文哲所，2004），頁 95-166。
10. 朱宏源，〈1930 年代廣西的動員與重建〉，《近史所集刊》，第 17 期下（1988 年 12 月），頁 307-353。
11. 池子華，〈民國時期鄉村危機與應對方略：路徑探索與縣時關懷〉，徐秀麗、王先明主編，《中國近代鄉村的危機與重建：革命、改良及其他》（北京：社會科學文獻出版社，2013），頁 20-37。
12. 吳緝華，〈論明代稅糧重心之地域及其重稅之由來〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 38 期（1968.1），頁 351-374。
13. 呂芳上，〈江西現代化遲滯的原因試析〉，《國史館館刊》，復刊第 10 期（1991），頁 105-118。
14. 呂芳上，〈對訓政時期江西縣長的一些觀察（1926~1940）〉，收入氏著《民國史論》，中冊（臺北：臺灣商務印書館，2013），頁 1034-1100。

15. 李平亮，〈民國時期江西的義圖制—上高縣《白土上團急公會砧基》〉，《華南研究資料中心通訊》，第 41 期（2005.10），頁 1-9。
16. 李里峰，〈革命視角下的中國農民政治參與研究〉，《江海學刊》，（2008.6），頁 141-146。
17. 汪日章原作、汪聞天整理，〈追隨蔣介石夫婦六年瑣憶（上）〉，《傳記文學》，第 53 卷第 2 期（1988.8），頁 83-88。
18. 沈松橋，〈地方精英與國家權力—民國時期的宛西自治，1930-1943〉，《近史所集刊》，第 21 期（1992.6），頁 371-435。
19. 沈松橋，〈從自治到保甲：近代河南地方基層政治的演變，1908-1935〉，《近史所集刊》，第 18 期（1989.6），頁 189-219。
20. 沈懷玉，〈行政督查專員制度之創設、演變與功能〉，第 22 期上（1993.6），頁 421-461。
21. 林滿紅，〈Philip Alden Kuhn〉，《近代中國史研究通訊》，第 8 期（1989.9），頁 18-26。
22. 侯坤宏，〈「農技派」與戰前糧食生產〉，《中華民國史專題論文集 第二屆討論會》（臺北：國史館，1993），頁 439-473。
23. 侯家駒，〈統一前後之經濟建設〉，收入秦孝儀主編，《中華民國經濟發展史（第一冊）》（臺北：近代中國出版社，1983），頁 415。
24. 施純純，〈戴季陶的社會革命觀〉，《政治大學歷史學報》，第 39 期（2013.5），頁 145-182。
25. 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，第 1 期（2014.3），頁 34-53。
26. 秦暉，〈傳統中華帝國的鄉村基層控制：漢唐間的鄉村組織〉，《中國鄉村研究》，第 1 輯（北京：商務印書館，2003），頁 1-31。
27. 張力，〈一九三〇年代中國與國聯的技術合作〉，《近代史研究所集刊》，第 15 期（1986），頁 281-314。
28. 張玉法，〈民國初年山東省行政制度的變革，1912-1937〉，《近史所集刊》，第 21 期（1992.6），頁 521-552。
29. 張旺山，〈韋伯的「國家」概念〉，收入蔡英文、張福建主編，《現代性的政治反思》（臺北：中研院人社中心，2007），頁 157-194。
30. 張益民，〈國民黨新縣制實施簡論〉，《史學月刊》，第 5 期（1986），頁 76-80。
31. 曹天忠，〈新縣制「政教合一」的演進和背景〉，《近代史研究》，第 4 期（2008），頁 74-91。
32. 曹成建，〈1930 年代中前期南京國民政府推行縣政改革的原因及主要內容〉，中國社會科學院近代史研究所民國史研究室編，《1930 年代的中國》（北京：社會科學文獻出版社，2006），頁 160-176。
33. 曹成建，〈1930 年代中前期南京國民政府推行縣政改革的原因及主要內容〉，收入中國社會科學院近代史研究所民國史研究室、四川師範大學歷史文化學

- 院編，《一九三〇年代的中國》（北京：社會科學文獻出版社，2006），頁 160-176。
34. 曹樹基，〈明清時期的流民和贛南山區的開發〉，《中國農史》，第 4 期（1985），頁 19-40。
 35. 笹川裕史，〈中國的總力戰與基層社會——以中日戰爭・國共內戰・朝鮮戰爭為中心〉，《抗日戰爭研究》，第 1 期（2014.3），頁 54-62。
 36. 陳耀煌，〈在共產中國發現歷史——毛澤東時代中共農村革命史之西方研究述評〉，《新史學》，第 23 卷第 4 期（2012.12），頁 207-245。
 37. 傅衣凌，〈明末清初閩贛毗鄰地區的社會經濟與佃農抗租風潮〉，收入氏著，《明清社會經濟史論文集》（北京：中華書局，2008），頁 340-385。
 38. 楊雪冬，〈論「縣」：對一個中觀分析單位的分析〉，收入陳明明主編，《權利、責任與國家——復旦政治學評論第四輯》（上海：上海人民出版社，2006），頁 161-163。
 39. 楊維真，〈1938 年四川省政府改組風潮始末〉，《國史館學術集刊》，第 4 期（2004.9），頁 101-134。
 40. 楊維真，〈蔣介石的地緣關係〉，收入呂芳上等著，《蔣介石的親情、愛情與友情》（臺北：時報文化，2011），頁 232-252。
 41. 鄒曉昇，〈試論中國農民銀行角色和職能的演變〉，《中國經濟史研究》，第 4 期（2006），頁 59-62。
 42. 劉海燕，〈30 年代國民政府推行縣政建設原因探析〉，《民國檔案》，第 1 期（2001），頁 77-81。
 43. 劉椿，〈三十年代南京國民政府的田賦整理〉，《中國農史》，第 19 卷第 2 期（2000），頁
 44. 劉維開，〈訓政前期的黨政關係（1928~1937）——以中央政治會議為中心的探討〉，《國立政治大學歷史學報》，第 24 期（2005.11），頁 85-129。
 45. 劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，收入《中華民國史專題論文集 第三屆討論會》（臺北：國史館，1996），頁 341-365。
 46. 潘光哲，〈知識人對「新生活運動」的回應：以胡適為例〉，《蔣介石與現代中國的形塑第一冊：領袖的淬煉》（臺北：中研院近史所，2013），頁 616-622。
 47. 潘光哲，〈近現代中國「改造國民論」的討論〉，《近代中國史研究通訊》，第 19 期（1995.3），頁 68-79。
 48. 鄭起東，〈近代的紳權與官權〉，《二十一世紀（雙月刊）》，第 73 期（2002.10），頁 54-61。
 49. 鄭會欣，〈試論 1935 年白銀風潮的原因及其後果〉，收入氏著《改革與困擾——三十年代國民政府的嘗試》（香港：香港教育圖書公司，1998 年），頁 35-37。
 50. 龔汝富，〈民國時期江西推行義圖制的嘗試及其失敗〉，《中國經濟史研究》，第 2 期（2005），頁 86-96。

(二) 日文論文

1. 天野祐子，〈日中戦争期における国民政府の新県制——四川省事例から〉，平野健一郎編，『日中戦争期の中国における社会・文化変容』（東京：東洋文庫，2007），頁 87-132。
2. 樹中 毅，〈強い権威主義支配と弱いレーニン主義党〉，『法學政治學論究：法律・政治・社會』，第 51 號（2001），頁 1-34。
3. 笹川裕史，〈「七・七」前夜国民政府の江西省農村統治—保甲制度と「地方自治」推進工作〉，『史学研究』，第 187・188 合併號（1987.9），頁 72-93。
4. 笹川裕史，〈1930 年代国民政府の江西省統治と土地税制改革〉，『歴史学研究』，第 631 號（1992.4），頁 16-32。

(三) 英文論文

1. Carroll, Patrick. "Articulating Theories of States and State Formation." *Journal of Historical Sociology* 22.4 (2009), pp.553-603.
2. Charles Tilly, "Western State-Making and Theories of Political Transformation," in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), pp. 602-607.
3. Dirlik Arif, "The Ideological Foundations of the New Life Movement: A Study in Counterrevolution," *Journal of Asian Studies*, 34:4(August 1975), pp. 968-969.
4. E. P. Thompson, 1993(1971). "The moral economy of the English crowd in the eighteenth century." In *Customs in Common*. pp.185-258.
5. Fred W. Riggs, "Ethno nationalism, Industrialism, and the Modern State," *Third World Quarterly* 15: 4 (1994, London), p. 588.
6. Leszek Kolakowski, "Modernity on Endless Trial," *Encounter* ixvi (1986, London), pp. 8-12.
7. Philip A. Kuhn, "Local Self-Government under the Republic, Problems of Control, Autonomy, and Mobilization," in Wakeman Jr. *Conflict and Control in Late Imperial China*, (Berkeley: University of California Press, 1975),pp. 257-311.
8. Roland Axtmann, "The State of the State: The Model of the Modern State and Its Contemporary Transformation," *International Political Science Review* 25: 3 (2004, Beverly Hills), pp. 259-279.
9. Stephen C. Averill, "Local Elites and Communist Revolution in the Jiangxi Hill Country," in Joseph W. Esherick and Mary B. Rankin, eds. *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance* (Berkeley: California University Press, 1990), pp. 282-304.
10. Stephen C. Averill, "Party, Society, and Local Elite in the Jiangxi Communist Movement," *The Journal of Asian Studies*, Vol.46 No.3(1987), pp. 279-303.
11. Theda Skocpol, "Bringing the State back in : Strategies of Analysis in Current

Research” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol ed.,
Bringing the State back in New York: Cambridge University Press, 1985., pp.3-29.

八、學位論文

1. 王才友，〈「赤」、「白」之間：贛西地區的中共革命、「圍剿」與地方因應〉，上海：復旦大學歷史學系博士論文，2011。
2. 李力庸，〈中央農業實驗所對中國農業科學化的推動（1931-1950）〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1990。
3. 黃雪娥，〈帝俄末期財經農業改革之研究—以維特及史托里賓之改革為中心〉，臺北：國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文，2012。

