

氏 名 (本籍)	邢 巍巍 (中国)
学 位 の 種 類	博士 (中国研究)
学 位 記 番 号	甲第 76 号
学 位 授 与 の 日 付	平成 26 年 3 月 20 日
学 位 授 与 の 要 件	学位規則第 4 条第 1 項該当
学 位 論 文 題 目	南京国民政府县长制研究 (1928-1937)
論 文 審 査 委 員	主査 愛知大学教授 馬 場 毅 副査 愛知大学教授 三 好 章 副査 愛知大学教授 黄 英 哲

## 中文摘要

本文尝试运用历史分析与政府过程中的相关理论与方法，对南京国民政府1928—1937年即所谓“黄金十年”间县长的人事制度、其职能的制度规定与设计、基本职能，以及县长在与地方政治系统中其他主体互动下的权能变化等问题进行阐述，并在此基础上将其整体作为“国家政权建设”的一部分予以分析，借此说明国民党为巩固地方政权构建县长人事制度以及县长权能嬗变的社会历史意义。

除“绪论”与“结语”外，主体部分共四章，为第一章至第四章，分别对国民政府县长人事制度、国民政府县长的基本职能、几种具体的县长职能以及县长在新的基层政权结构中与其他政治主体的关系等方面加以论述。

第一章在整体上对国民政府抗战前十年县长人事制度进行描述的基础上，试图对该时期县长的考试、资格及任用等方面的重点问题加以描述和阐发，尤其注重说明国民政府对上述问题的法理规定及其动因、法律规定与现实之间的互动。就县长考试而言，在孙中山有关“五权宪法”的“考试权”思想的启迪和指导下，以考试选拔官吏、选拔县长是该时期具备官方与民间最大共识的甄选方式。因此，国民政府非常注重对相关法律的制定及推行，很多省份也先后自行举办了隆重的县长考试。但是，从整体上看，考试作为选拔县长的方式其有效性是非常有限的。而从该时期的县长任用上看，国民政府继承了北洋政府、甚至清末“预备立宪”的一些做法，将县长的任免权授予各省政府及其民政厅。由于清末以来在内忧外患下形成的政治真空、国家缺位，地方政府在实际行使县长任免权的过程中出现了种种乱象，其最突出表现为县长任期极为短暂、更动频仍。为将县长的任用统一到规范的轨道上来，国民政府从任免程序、更动报告以及任期等方面进行了整饬，取得一定效果但未能从根本上解决问题。

第二章主要对国民政府对县长的定位、县长职能的基本规定以及这种规定的内在推动因素加以阐发。国民政府对县长职位的认知，既继承了中国传统政治中县主官为基层政权中负最大责任者的观念，又因奉行“三民主义”、要实现“地方自治”而对县长加以重新定位。这个时期县长法理上的职能大为膨胀，具体而言，国民党建立政权后，推动县长的职能从传统的“兴利不如除弊”向

“既兴利又除弊”转变，敦促县长成为“为守俱优”的“公仆”。这种制度设计的主要动因在于，国民党政权一方面仍处於近代中国在内忧外患下尚未完成的“国家政权建设”总体进程，另一方面则希望通过增强县长的权力和职能建立起稳固的基层政权，进而建立有权威的中央政府以实现国家的真正统一、维护国民党的政治统治。可以说，这是当时县长的地位在法理和舆论上提高的原因，也是其职能规定的根本依据。

第三章在对县长职能的指导原则总体概述的基础上，重点选取其治安、司法及财政等职能进行考察。就司法而言，该时期国民政府在地方法院、县法院难以普设的情况下，在各县设立司法处作为过渡性措施，县长只兼任检察职务、办理司法行政事务而不“染指”审判事务，以最终达到县长与司法权的分离。治安方面由于匪患频仍，县长成为当然的“剿匪官”，剿匪的效果成为其考绩的关键指标。财政方面，随着县财政的独立，县政经费的来源、分配等事务成为县长最重要的职责之一，他不但要负责筹措县内民政、财政、教育、建设、警政等行政经费，还要承担上级及军队的各种摊派。很多情况下，由于县长对财富的贪婪，会导致其财政职能的发挥以敛财为落脚点。

第四章试图对国民政府地方政治结构中县长与其他政治主体的互动关系，及在此过程中县长权能的演变加以说明。作为“以党治国”、实行“党政双轨”的国民党政权，“党政关系”由上至下都是社会政治中不可忽视的重要关系。在县一级，以蒋介石为代表的国民党认为，县长是推行政权建设和自治的主导力量，党务人员应处于辅助地位；而现实中县长因掌握行政权、兼理司法并负责县党务经费的筹措，对党务系统构成一定的优势；县党务系统方面则往往倚恃上级党部，或与驻军、地方实力派联合起来与县长抗衡，二者之间的矛盾和冲突在这个时期较为普遍。而从地方政府职能扩张的角度而言，清末以来，以县长为代表的国家公权力系统之外，形成了一个以公安、教育、财政、建设等“四局”为主要载体的新的地方官吏体系。两个县政系统的并存对于政府社会职能的扩充具有一定的积极作用，但不久弊端凸显：职责不明、管理混乱、令行不畅、互相龃龉。为解决这一问题、提高行政效率并巩固地方政权，国民政府同时实行了增强县长对“四局”的人事权、厘定地方行政系统、“合署办公”等措施，并最终通过“裁局改科”使“官治”与“自治”县政实现较为彻底的融合。在上下级的关系上，1928-1937年的县长，延续了清末以来人事权主要掌握在地方各省、驻军以及实力派手中、中央无从染指的情况，因此在行使职能时受中

央的指挥较少，受省政府等的控制与牵制较多。此外，在国民党推行基层政权正规化与地方自治的过程中，县长在某种程度上真正由“治事之官”转为“治人之官”；而伴随着地方政权“官治”特征的加强，其在法理上对下属机构及人员的指挥与监督权，也呈明显的增强趋势。

总体来看，1928-1937年间，国民政府建构统一、规范的县长人事制度，是为了满足国民党整肃地方社会、稳固中央政权的政治需要，但其很多内容符合社会总体发展的趋势。而从县长职能的发展来看，该时期包括主要由国家的现代化进程所产生的社会职能，也需承担为实现国民党的统治意志而产生的政治职能；既包括根据社会发展而产生的新职能，也仍需继承传统政治延续下来的县主官的基本职责。无论是县长的人事制度，还是对其职能内容的规定，国民政府在制度设计上倾向于强化县长的地位、增强其职权，但由于国家支持的普遍缺失和基层动员能力的缺乏，县长人事制度的构建步履维艰，县长想要完成附加在其职位上的种种职责也异常艰难。

**关键词：**南京国民政府 训政 县长

## 審査結果の要旨

邢巍巍論文は、1928年から1937までの南京国民政府の統治の十年間の時期に対して、国家政権建設という角度から県長の人事制度やその職能の変化について、主として制度史的観点から分析したものである。

簡単に内容を紹介すると、第1章では、県長の試験、資格、任用方法について分析している。県長の試験については、孫文の「五権憲法」で「考試権」が位置づけられており、この時期の官側と民間側の共通の選抜方式であったが、全体的にみると、県長選抜方式として試験はその有効性が非常に有限であったとしている。県長の任用という点で、国民政府は北洋政府、極端な例では清末の「預備立憲」の若干の方法を継承して、県長の任免権を地方政府およびその民政庁に与えた。清末以来形成された政治の空白、国家の空位の中で、地方政府が県長任免権を行使するに際し、県長の任期がきわめて短期であり、異動が頻繁であるという混乱した現象が生じた。県長の任用を統一して規範化するために、国民政府は、任免のプロセス、異動の報告、任期などで一定の効果があったが、根本的にはいまだ問題を解決できなかつたとしている。

第2章では、主に国民政府の県長に対する位置づけの確定、県長の職能の基本規程およびこの種の規程の内在的推進要素などを分析している。国民政府は県長の職位に対して、県の主官であり地方政権の中の最大の責任者であるという観念を継承するとともに、三民主義を奉ずることにより、「地方自治」を実現しようとし、県長に対して新しい位置づけを定めた。具体的には、国民党政権樹立後、県長の職能が伝統的な「利を興すは弊害を除くのに及ばない」から「利を興しかつ弊害を除く」に変化することを推進した。この種の制度設計の主要な動因は、一面では国民党政権が近代中国の内憂外患の下で「国家政権建設」の全体的過程をなおいまだ完成していないことと、他面では県長の権力と職能を増強することを通じて堅固な基層政権を樹立し、さらに権威のある中央政府を樹立し国家の真の統一を実現し、国民党の政治統治を維持守護することを望んだことによるとしている。

第3章では、県長の治安、司法、財政などの職能について考察している。司法面では、国民政府が地方法院、県法院を普遍的に設置するのが難しい状況下で、各県は過度的措置として司法処を設置し、治安面では、匪賊の災いがしばしば起こったので、県長は「匪賊討伐官」となり、匪賊討伐の成果は、県長の実績評価の鍵となる指標となったとする。財政面では、県財政の独立にともない、県政経費の来源、分配などの事務が、県長の最も重要な職責の一つとなり、県長は県内の民政、財政、教育、建設、警政などの行政経費を調達する責を負うだけでなく、上級および軍隊の各種の分担金を引き受けなければならなかつた。それ故、県長は財政的機能を発揮し財物を募り集めたとする。

第4章では、県長とその他の政治主体との相互の動きの関係と、その過程での県長の職能の変化について分析している。まず「党政関係」、すなわち、国民党との関係であるが、県レベルでは、蒋介石を代表とする国民党は、県長は政権建設と自治を推進する主導力であり、党務人員は補助的地位にあるべきだと考えていたとする。現実に県長は行政権を掌握し、司法を兼ね、県党務経費の調達に責を負い、党務系統に対して一定の優勢を占めており、県党務系統の側は、往々にして上級の党部、あるいは駐屯軍や軍閥でもある地方実力派と連合して県長と対抗して、両者の間の矛盾と衝突は比較的普遍的であったとする。次に地方政府(県長)の職能の拡大の動きでは、清末以来、県長を代表とする国家の公権力の系統と公安、教育、財政、建設などの「四局」を主要なものとする新しい官吏体系が形

成されたが、両者の組織の併存は職責の不明、管理の混乱、命令がスムーズに行き渡らない、相互の齟齬を生じるなどの問題を生じていた。この問題を解決し行政効率を高め地方政権を強固にするために、国民政府は、県長の「四局」に対する人事権を増強することと、地方行政系統を改定し「役所を合併して仕事を行う」ことを同時に実行し、最終的には「局を廃止し科に改める」事を通じて、県長に代表される「官治」と「四局」に代表される「自治」県政が比較的徹底的に融合されたとする。このような地方政権の「官治」の特徴が強化されるに伴い、県長の下部機構、人員に対する指揮権と監督権は、明白に強化されたとする。

最後に国民政府は制度設計上、県長の地位を強化しその職権を増強しようとする傾向があったが、国家の支持の普遍的な欠如と基層の動員能力の不足により、県長の人事制度構築の歩みは困難となり、県長がその職位に付加された種々の職責を全うするのも大変困難であったとする。

本論文を評価する点は、今までの中国の研究を採り入れることは当然としても台湾や欧米や日本の研究を採り入れ、そしてこの時期についての中国側の見解にとらわれることなく、国民政府・国民党による「国家政権建設」という概念を用いて分析していることである。すなわち国民政府の機構の統一や県長の人事制度にも「社会全体の発展の趨勢に符合している」と述べているように、国民政府・国民党の政策でも評価すべき点は客観的に評価していることである。

資料的には、『国民政府公報』や『中央日報』、さらに編纂ものであるが、屈武編『国民党政府政治制度档案史料選編』、沈雲龍『近代中国史料叢刊』3編などの国民政府や国民党側の史料を用いて、当該時期の県長の人事制度について制度史的側面から詳細に分析している。本人も述べているように、県長は国家の統治の基層を担っているとともに、同時に孫文の五権国家構想の中で、県が自治の主体と位置づけられており、すなわち国家の政策施行と地方の自治推進という両面から結節点としての役割を担っており、この時期の国民政府の政策を評価する点で重要な役割を担っている。この点を国家政権建設という視点から分析している点も評価する点である。

ただ個別の政策の評価には、問題もある。たとえばこの時期、専制国家から近代的な共和制国家の設立にともない、行政と司法の分離が問題となったが、この点について本人は前述したように県長はただ検察の職務、司法行政事務を行い、審理裁判事務には「手を出さず」、最終的に県長と司法権の分離を達成したとする。ただ県長が検察の職務を担うことが継続している中で、県長と司法権の分離を達成したといえるだろうかという点とか、またこの問題についての先行研究の中では、県長が裁判官を兼任したところもあったという指摘もあり、この点についての言及がほしかった。またこの時期の国民党は「以党治国」を党是としていたが、本論文では県レベルでは、国家の末端である県長の方が党に対して優位であるという指摘がされているが、より一歩進めてそれでは「以党治国」は、国家レベル、地方でも省レベル止まりであったかなどについて言及がほしかった。

口頭試問は平成26年1月15日に行い、前述した県長と司法権の分離の問題の評価や「以党治国」についての実践の問題などについて、質問し本人から適切な回答が寄せられた。その後審査委員会を開き、本論文は博士論文にふさわしいと評価した。