

改造与重构：战前国民政府的 基层政权建设与社会治理

——以禁烟为中心的历史考察

刘 霆

内容提要 抗战前,国民政府试图利用禁烟对基层政权与社会进行改造与重构。中央权力对基层的渗透在各地的差异性较大,其衰减与异化现象亦十分明显。国民政府通过“合作型”的监管方式逐步掌握了民众禁烟运动的规模及节奏,此举固然抑制了基层社会的利益表达及政治参与,但从社会治理层面而言,通过合法途径介入民众运动,一定程度上亦呈现出现代政府的职能特征。此种治理方式虽未完成成功,但相对于传统中国而言却是一种历史进步。

关键词 国民政府 基层政权 社会治理 禁烟

刘 霆,金陵科技学院行政管理系讲师 210038

1927年后,国民党成为执政党,出于整合全国统治资源的需要,其逐渐加强了对基层政权及民间社会的管控。与此相关的是,国民政府的禁烟工作亦出于三个方面的考量:其一,继承“总理拒毒遗训”,树立民族国家建设的合法性权威;其二,掌握全国鸦片利益的分配权力,弥补中央政府庞大的军政开支;其三,使国家政权得以顺利的向基层及社会进行扩张和渗透。以往学界多关注国民党中央与各省军阀的博弈,认为国民政府通过禁烟在多数省份将中央政权向下延伸^[1]。笔者认为,此宏观的历史叙事方式在细节上尚有诸多模糊之处。事实上,即便省政府愿意效忠中央,却也面临着将禁烟政策在基层贯彻的困难。此外,禁烟作为一项涉及公众利益的事务,民众的参与度始终很高。在此背景下,国民政府如何有效地管控民间禁烟组织,掌握民众禁烟运动的规模及节奏,亦是以往研究的薄弱环节。本文试图以禁烟为视角,管窥抗战前国民政府在基层政权建设及社会治理方面所呈现出的特征。

一、禁烟与基层政权的改造

国民政府的禁烟需要在基层树立中央权威。这是一个烟苗查禁与种植的博弈,体现了国民政府

本文为金陵科技学院博士科研启动基金“国民政府的禁烟运动与民众政治参与”(jit-b-201304)阶段性成果。

[1]参见蒋秋明、朱庆葆:《中国禁毒历程》,天津教育出版社1996年版,第320-330页;秦和平:《云南鸦片问题与禁烟运动:1840-1940》,〔成都〕四川民族出版社1998年版,第223-234页;秦和平:《四川鸦片问题与禁烟运动》,〔成都〕四川民族出版社2001年版,第151-159页。

对基层政权生态的改造与重建。

1929年,禁烟委员会制定《县长履勘烟苗章程》,规定各县县长就所辖县境切实履勘^[1]。行政院亦电令各省从严查禁烟苗的种植^[2]。此后军事委员会委员长行营颁布了《查禁烟苗总检举办法》,规定由查禁种烟特派员代表中央会同各省实行总检举。查禁特派员隶属军事委员会,具有较高军职,不受各省军政长官管辖。特派员公署对省政府及各级党部行文,均用平行公函,而对行政督察专员及县政府行文则用令^[3]。因此,查禁特派员不但可以惩办禁烟不力的县长及以下各员,还可以调动地方驻军,对聚众抗铲的民众进行弹压,对地方上包庇种烟的土豪劣绅,亦可处以枪决^[4]。

在特派员公署的军事威慑下,各省对禁种政策还是力图贯彻的,而且对于大部分地区而言,省财政中已经没有鸦片种植税这一项了。因而中央法令颁布后,各省先后采取了一系列措施,在全省范围内开展了烟苗查禁行动。首先是严格规范查禁过程。湖南、湖北、江西、河南、福建等省均制定了《查禁种烟工作日报表》,要求查禁专员每天填报详细的查禁事项,内容包括查禁路线、种植亩数、铲除情形、种户的个人信息、沿途会晤的士绅、地方有无收受捐费、从甲长至专员的姓名及具结情形等^[5]。这使得省政府对基层烟苗查禁行动的控制趋于具体及量化。如1936年4月6日,湖南省第五区发现烟苗数千余株,而查禁专员李沛堂的日报表中却无记录。省禁烟委员会检查了该员4月10日及11日的日报表,发现其仍遵原经路线回达县城,认为其态度敷衍,并警告其加紧工作^[6]。其次是实行连保连结连坐制,通过基层官员层层具结的方式来强化控制。如福建省规定农户向甲长切结,保证本人约束弟子不得私种鸦片,倘若违反,甘受严惩。同样的切结,甲长向保长、保长向区长、区长向县长、县长同时向督察专员公署及省政府层层具结^[7]。湖南省的情形亦大体类似,并且具结书为三联,如县长的切结,一联存特派员公署、一联存省禁烟委员会、一联存县政府。这样做的目的是为了各级发生连带关系,共同负责。1936年2月,澧县县长履任不久,尚未完成禁种烟苗的切结,省禁烟委员会立即发电催促,认为其“殊属玩忽”,令其“勿再延误”^[8]。

在查禁过程中,各省均处理了一批渎职、贪污、包庇种烟的基层官员。如福建惠安县长谢炯对铲烟命令阳奉阴违,派人征收烟捐。泉州警备司令宋希濂立即将谢炯扣留,并在谢逃跑时将其击毙^[9]。江西省宁都县种烟甲长黄才彬被枪决^[10]。湖南省邵阳、新化县长被撤职处分;零陵、道县、慈利、永顺等24县县长遭记过处分;芷江、祁阳等5县县长遭申诫处分。此外尚有区长、乡长、保长、甲长、禁烟委员等数十名基层官员因查铲不力而遭记大过等处分的^[11]。湖北省阳新、崇阳、公安等县县长遭撤职处分。数十名警察局长、联保主任、区长、乡长、保长等遭记过处分^[12]。河南省宝丰县县长记大过两次^[13]。安徽省太平县种户及保甲长被拘拿,县长撤职查办,查禁专员亦被记大过一次,委员长行营并

[1]《县长履勘烟苗章程》,《河北省政府公报》(法规)第304期,1929年5月31日,第12页。

[2]《国府训令各省严禁种烟》,《浙江民政月刊》(公牍)第25期,1929年12月20日,第217-218页。

[3]《准函知成立禁烟特派员办事处》,《湖北省政府公报》(训令)第89期,1935年4月15日,第1-2页。

[4]《查禁种烟特派员办公处组织规程》,《江西省政府公报》(法规)第164期,1935年4月16日,第1-4页。

[5]《查禁种烟工作日报表》,《福建省政府公报》(公牍)第775期,1937年12月25日,第20-23页。

[6]《令查禁专员认真查勘毋再敷衍由》,《湖南省政府公报》(禁烟)第401期,1936年4月27日,第15页。

[7]《递级禁种烟苗切结式样》,《福建省政府公报》(公牍)第651期,1936年11月18日,第16-18页。

[8]《电令澧县县长遵照禁烟切结具报勿延由》,《湖南省政府公报》(禁烟)第350期,1936年2月26日,第15页。

[9]《烟苗害死了惠安县长》,〔上海〕《人言周刊》(1934年合集上),第一出版社1934年版,第324-325页。

[10]《奉行营指令黄材彬一案姑准备案》,《江西省政府公报》(公牍)第296期,1935年9月18日,第4页。

[11]《呈复江用纯等发现烟苗一案办理情形由》,《湖南省政府公报》(禁烟)第459期,1936年7月4日,第12页。

[12]彭韬:《民国时期湖北省的禁烟运动》,〔武汉〕华中师范大学2004年申请硕士学位论文,第48-49页。

[13]《宝丰县境仍有烟苗将该县长记大过两次》,《河南省政府公报》(民政)第1312期,1935年4月25日,第1页。

将此次的处理结果通报各省^[1]。

但是,从国民政府利用禁烟对基层进行权力渗透的效果来看,在各地存在着明显的差异。湖南、湖北、江西、安徽、河南等腹地省份,中央的权威很快在当地树立。四川、云南等西南省份,中央政府的军事势力不及,仅通过汉口控制了鸦片运销,一定程度上削弱了西南割据的经济基础。而西北的情形则比较糟糕,军阀、民族、宗教的情况十分复杂,中央政府的控制显得力不从心。在西北诸省中,只有陕西省军政关系稍微简单,因而禁政推行得还比较彻底。1935年邵力子任陕西省主席时,尚有能力将禁烟不力的渭南县长张警吾撤职留任,并使得其它县份不敢再存观望^[2]。而甘肃、宁夏、青海等省直到抗战爆发,国民政府都未能有效地建立统治。以甘肃省为例,省主席尽管由中央任命,但这仅是各军阀派系斗争的结果,并不是中央能有效控制局面的标志。在陕西禁政颇有成效的邵力子,其出任甘肃省政府主席,亦曾厉行禁烟,但不久邵本人就因无法挽回甘局而“十分惭愧,十分难过”^[3],并最终提出辞职,离开甘肃省。抗战爆发后,原派各省之禁烟特派员,一律撤销,其职务交由各该省民政厅办理^[4]。国民政府利用禁烟实现基层政权改造的过程被迫中断。

二、基层的抵制与较量

政府的烟苗查禁自然会遭到基层既得利益者的抵制。首当其冲的就是藉种烟而维持生计的烟农。烟农往往对执行查铲任务的人员进行求饶或贿赂,如果这些手段不起作用的话,就会武力抗铲。1934年湖北建始烟农认为此次查铲是驻军与县长的意思,是为了勒索更多的钱。当求饶不成后,便聚众反对,击毙保安队士兵数人,夺取枪支二十余枝^[5]。此外,福建、安徽、江苏、云南等省份均发生过较大规模的抗铲事件^[6]。对此,政府只得动用军队进行弹压。部分地区甚至还动用海军、宪兵携带机枪等重武器进行铲烟^[7]。总的说来,腹地省份虽然抗铲时有发生,但是在军队的镇压下,均能将事态平息,将禁政贯彻。而西北地区的情形就大不一样了。以甘肃省为例,即使在省政府的所在地皋兰,要将烟苗铲除亦遭到相当大的阻力。1935年,甘肃省制定了五期禁烟计划,先从易于推行政令的县份开始,皋兰属于第一期禁种县份。虽然省府先将各乡绅士、头人的烟地强制尽先铲除,但“人民并不因此存有戒心”,仍有数千人武力抗铲,县长亦遭围攻,而数名种烟民妇,或“自缢白杨树”,或“扑崖而死”,弄得形势一度失控。省府不得不动用军队,逐亩查铲,才将失态逐渐平息^[8]。省府所在地尚且如此,其它地区的情形亦可想而知。1936年,甘肃静宁县高庄头镇乡长田子崇私种烟苗,静宁县会同通渭县政府派出兵力剿办,结果被田子崇的堡垒武装打得落花流水,县政府科员还被扣押。而且在战斗过程中,当地农民亦手持农具、土枪对抗县政府的兵士。可见,对于这些农民,他们只知有田子崇,不知有国民政府,在他们眼里,田子崇就是他们的政府,就是法律。而甘肃南部藏族居住的西固、卓尼、岷县和迭部一带,一向是种烟大区,国民政府的力量更是难以触及。由于藏汉间

[1]《行营训令查禁种烟省份亟应加紧查勘》,《安徽省政府公报》(训令)第215期,1935年6月14日,第14页。

[2]《邵力子在陕西禁烟始末》,〔西安〕《各界导报》,2005年6月17日。

[3]《和平奋斗救甘肃——邵主席九月十二日在省府纪念周上讲演词》,《甘肃省府公报》第1卷第18-21期合刊,1932年10月2日,第118页。

[4]《禁烟委员会总会改隶内政部》,《湖南省政府公报》(命令)第861期,1938年2月12日,第12页。

[5]《柳会员鼎报告赴建始查铲烟苗经过情形》,《湖北地方政务研究半月刊》,1934年第8期,第84-87页。

[6]安徽省全椒县地方志编撰委员会:《全椒县志》,〔合肥〕黄山书社1998年版,第706-708页;《同安文史资料》第1辑,1982年,第50-52页;《莆田市文史资料》第2辑,1986年,第102-112页;《扬州文史资料》第3辑,1983年,第151-152页;《安徽文史资料》第7辑,1981年,第107-112页。

[7]《令海军马尾要港司令李世甲》,《海军公报》(部令)第61期,1934年7月9日,第211页;谢觉哉:《铲烟纪事》,〔南京〕《宪兵杂志》1935年第12期。

[8]尚季芳:《民国时期甘肃毒品与禁毒问题研究》,〔成都〕四川大学2007年申请博士学位论文,第106-107页。

复杂的民族关系,当地县政人员,不敢入藏区。查禁委员董公惟化装成商人才能进入,见到罂粟烟苗,几遍山谷。董只能乘藏民不在之时,拔取烟苗三株带回,以便交差^[1]。

一些地方帮会的介入使得情况变得更为复杂。以安徽省为例,在烟农抗铲的背后,总有红枪会势力的因素。红枪会是安徽普遍存在的农民自卫组织,其涉入鸦片利益较深。早在1928年,国民政府就因征收鸦片税而与红枪会产生冲突,政府虽动用军队,却被红枪会包围,伤亡兵士30多名^[2]。1932年春,皖北红枪会绑架特税处人员10余人,杀死7人,并聚集数万农民,要求驻军离境^[3];1933年春,巢湖红枪会鼓动烟农反抗县长的铲烟行动,打伤卫士多人,并将枪支夺取,甚至将区长、保卫团长等扣留^[4];同年5月,红枪会在合肥东北地区,集合千余人,反抗政府铲除烟苗,并击伤督铲之保安队员10余名^[5];1934年,因巢县的烟苗种植泛滥,保安队前往查铲,但该县红枪会势力强大,保安队仅集中柘县,不敢赴乡。省主席刘镇华表示至万不得已时,惟有忍痛流血^[6]。4月13日,巢县军政机关动用数千人的保安队武力铲烟,遭到万余红枪会的抗铲,战斗持续到17日方结束。虽然将烟苗铲除,但保安队人员死伤甚众^[7]。而在城市中,青帮势力则是制约政府禁令的一个因素。1932年,吴忠信主皖时期,曾厉行禁烟,但迫于压力,却将鸦片税交给青帮头子朱雁秋承包。1933年,刘镇华任安徽省长,朱雁秋同样提出承包鸦片税的要求,而且出价很低。被刘镇华拒绝后,双方矛盾激化。朱雁秋在自己所办的《大同报》上,攻击安徽省政府。1934年,刘镇华经过精密布置,派卫队将朱雁秋秘密逮捕,并就地枪决^[8]。此外,皖北的杜墨林亦是势力强大的青帮头子,在禁政期间,公开贩卖鸦片。1935年,临淮关警察局长揭觉安独自一人来到杜墨林家,将其枪杀,但不久后,揭觉安亦被杜墨林的党羽枪杀^[9]。

上述二事例有一个共同特征,即刘镇华与揭觉安均未能经过体制内的司法途径将朱雁秋与杜墨林“明正典刑”,而使用的是卫队秘密逮捕,就地枪决等法制之外的极端手段,这反映了国民政府的司法制度在基层的脆弱性。由于地方势力的盘根错节,即使按正常司法程序进行的案件,也常常一波三折。1932年9月,蒙城土劣李铭勋、陈在功等制造海洛因,被蚌埠军警稽查处查获。驻军第四师师长徐庭瑶奉命缉拿要犯,李铭勋闻风潜逃,陈在功当场被捕。而对于这些毒犯,竟然有所谓“群众千余人,聚众请释”^[10]。甚至蒙城地方公团“以案情重大,恐株连太多,于陈在功被捕后,急联名电请蒋委员长恩将陈在功移交法院办理,冀免除在蚌受军法裁判”^[11]。陈在功被解往凤阳高等法院审判,经过李铭勋在院外的“秘密活动,贿赂巨金”,最终凤阳县政府以“不起诉处分,释放陈在功”。但陈在功毕竟是中央驻军缉拿的要犯。1933年9月,“三省剿匪总部”对于凤阳方面的处理,认为违法,将案卷调部审理,凤阳县长袁兴周、承审许宗尧撤职,被解往省府严办^[12]。最终省府直接派兵,至蒙城严密查拿,才将李铭勋逮捕^[13]。可见,此案若非事涉中央军队,省府直接介入,恐怕也是不了了之。

[1]尚季芳:《民国时期甘肃毒品与禁毒问题研究》,〔成都〕四川大学2007年申请博士学位论文,第220-252页。

[2]《合肥,拿获枪会嫌疑犯》,〔上海〕《申报》,1928年7月27日。

[3]《北涡阳驻军与纓枪会发生冲突》,〔天津〕《大公报》,1932年3月9日。

[4]《安徽通讯:铲烟民变记》,〔上海〕《人言周刊》第2卷第74期,1933年6月,第16页。

[5]《合肥,红枪会反抗铲烟苗》,〔上海〕《申报》,1933年5月9日。

[6]《安徽积极铲烟苗》,〔上海〕《兴华》第31卷第14期,1934年7月,第44页。

[7]《皖省烟苗肃清,巢县流血惨剧终了》,〔天津〕《大公报》,1934年4月27日。

[8]许汉三等:《皖事拾零》,〔合肥〕安徽人民出版社1989年版,第30页。

[9]安徽省政协文史资料研究委员会:《旧时黑幕》,〔合肥〕安徽人民出版社1987年版,第10-13页。

[10]《蒙城造毒案》,〔天津〕《大公报》,1932年12月11日。

[11]《蒙城毒案尚未解决》,〔天津〕《大公报》,1932年12月13日。

[12]《蒙城制毒案,主犯土劣已被拿获》,〔天津〕《大公报》,1933年9月25日。

[13]《毒贩李铭勋落网》,〔上海〕《申报》,1933年9月14日。

三、禁烟与社会治理

辛亥后,民众的政治参与成为时代潮流。在此背景下,民众禁烟运动亦趋向高涨。而对于取得执政地位的国民党而言,民众运动的意义及作用均开始发生变化。1928年2月,国民党二届四中全会将党纲中民众运动的内容作了调整,使其地位大为降低,并通过了“改组中央党部案”,将“民众运动委员会”改名为“民众训练委员会”^[1]。此时期国民政府的社会治理主要表现为通过登记、解散、重组、设立党团、经费控制等方式对民众运动及民间组织进行全面整顿和管控。

国民政府对民众禁烟运动的介入途径主要有三个方面:第一,营造历史记忆,树立民族国家的代表形象。1929年6月3日为虎门销烟90周年。为了继承该事件所赋予的民族主义内涵,行政院规定每年6月3日为禁烟纪念日。值得注意的是,“六·三纪念日”虽经行政院明定日期,但并未列入正式纪念日之内。当时国民政府的正式纪念日有识字、造林、筑路、卫生、保甲、合作、提倡国货等七项运动,均处于中央党部的有效指导之下。禁烟委员会于1930年2月呈请中央党部,要求于此七项运动外加入禁烟运动一项,将六·三列为正式纪念日^[2],但此项建议未获批准。显然,国民政府并不想给禁烟运动以更高的政治地位,中央党部对能否有效指导运动亦缺乏信心。第二,树立领导禁烟运动的合法性权威。国民政府先后成立的禁烟机构有财政部禁烟处、行政院禁烟委员会、军委会禁烟督察处、禁烟总监(军委会委员长兼任)、军委会委员长行营禁烟总会等。这些机构在纵向上拥有从中央到地方的一整套严密、自控型的组织系统。国民政府藉此将禁烟作为一项最高决策自上而下地在全国推行。甚至对于民间自设的戒烟所,禁烟委员会亦规定了三千元准备基金的门槛及严格的申请备案程序,且须在市县指导监督下办理^[3]。第三,制定一系列规范,作为民众禁烟运动的标准。如禁烟委员会规定“六·三纪念日”的典礼,只有地方政府或省市之禁烟机关才能召集。仪式一律分为11个步骤,包括国旗、党旗的悬挂,开会、奏乐的时间等均作了极为细致严格的规定^[4]。此外,由于焚毁毒品是禁烟运动中最令人瞩目的一项程序,禁烟委员会于1930年会同内政、卫生、工商三部拟定了焚毁鸦片及麻醉毒品条例草案,并经行政院议决修正通过,使得“这项最能激发民族主义情绪,最易失控的活动在政府所容忍的社会秩序内进行”^[5]。

随着近代社团政治的勃兴,有组织的民众禁烟运动逐渐成为主流。从某种程度而言,国民政府与民众禁烟运动的关系往往表现为其与民间禁烟组织的关系。1924年在上海成立的中华国民拒毒会,是民间禁烟组织的成功整合。该会利用其机关刊物——《拒毒月刊》调节舆论,逐渐营造出独立于政权系统之外的立言空间,并以拒毒运动周作为发动群众的平台。到1930年,拒毒会已经在海内外拥有450个分会^[6],成为全国民众禁烟运动的领导组织。毫无疑问,该会成为国民党取得政权后,必须谨慎面对的公共力量。

1927年3月,国民革命军到达上海,拒毒会设宴招待,并明确表达了“青天白日旗所到之处,拒毒事业即开新局面”的期盼^[7]。但此后国民政府制定的禁烟计划,却将负责相关事宜的禁烟处隶属于财政部^[8],其财政企图十分明显。因此,在8月份由拒毒会召集各团体参与的禁烟联合会议上,禁烟处处长李基鸿成为被抨击的对象。会议通过宣言,指责政府的禁烟政策是违背三民主义之卖国行为^[9]。此

[1] 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(上),〔北京〕光明日报出版社1985年版,第519页。

[2][3][4] 行政院禁烟委员会:《禁烟公报民国十九年汇编》1931年3月,第45-46页,第38-39页,第32-33页。

[5] 《训令第三一九五号令》,《行政院公报》(训令)第184期,1930年9月10日,第8页。

[6] 黄嘉惠:《最近一年之拒毒运动》,〔上海〕《时事年刊》1931年第1期,第119页。

[7] 《拒毒会欢宴政治部代表》,〔上海〕《节制》第6卷第5期,1927年4月,第35-37页。

[8] 朱庆葆、蒋秋明、张士杰:《鸦片与近代中国》,〔南京〕江苏教育出版社1995年版,第356页。

[9] 《各界禁烟联合会议召开》,〔上海〕《拒毒月刊》1927年专号,第7页。

时,国民政府甫定南京,内部矛盾重重,对社会力量的驾驭更是力不从心,故11月24日,履任才1个月的财政部部长孙科,虽然为筹款之事焦头烂额,但还是电邀拒毒会派代表赴京参加禁烟政策的讨论。拒毒会藉此提出将禁烟与财政分离的要求^[1]。1928年2月,拒毒会又致函新上任的财长宋子文,谓“以党治之政府,而征款及于鸦片,将留万古莫涤之恶名”,规劝政府“禁烟事业应认真从禁入手”^[2]。3月,拒毒会又两次发动上海各社会团体召开禁烟促成会,国民政府亦派员赴沪参与商谈^[3]。6月,适值全国经济会议在京召开,拒毒会向会议提出禁烟方案^[4]。至此,在舆论压力之下,国民政府终于同意将禁烟工作从财政部脱离,并派出薛笃弼及钮永建与拒毒会代表黄嘉惠等商谈双方合作的细节问题^[5]。

国民政府与拒毒会的合作是特殊情况下的妥协,故其对拒毒会采取了一种“合作型”的管控方式:第一,将拒毒会的多数领袖皆发展为国民党党员,并以新成立的行政院禁烟委员会作为双方合作的机制。拒毒会成员钟可诒及李登辉皆进入委员会的权力核心,钟可诒被选为常委,李登辉则任委员会副主席^[6]。显然,国民政府希望藉此将拒毒会纳入体制内,从而对其干预政治生活、参与社会进程的行为加以引导、利用和控制,同时亦获得拒毒会所拥有的道德合法性及民众基础。第二,对拒毒会的各项活动都尽可能地给予方便和支持。各级政府及党部对拒毒会成员加以保护^[7],并召集当地各公团响应“拒毒运动周”^[8],对拒毒会所制之拒毒影片一律免税放映^[9]。第三,对拒毒会的经费加以支持。拒毒会的日常经费由退还的庚款基金项下拨付。此外,中央各部委及江苏、浙江、福建、云南等大多数省份皆通令所属各机关按月订购拒毒会的机关刊物——《拒毒月刊》^[10]。这不但扩大了《拒毒月刊》的影响力,同时亦增加了拒毒会的发行及广告收入。

拒毒会亦尽可能地与政府立场保持一致。在政府主导的禁烟禁毒宣传活动中,拒毒会常派代表到场演说,显示出对政府的拥护和支持^[11]。在国际场合,拒毒会亦积极地利用其影响力为国民政府的政策进行宣传。如1927年,拒毒会向国联请愿,请国联顾问委员会采用中国政府禁绝鸦片的原则,责成各国政府限期肃清烟毒^[12];1928年拒毒会致函外交部长黄郛,利用自己的信息优势为政府提供了日内瓦禁烟大会上极为需要的资料^[13];1929年国联副秘书长艾文诺来华,拒毒会设宴欢迎,积极宣传中国的禁烟政策,并拟具了对国联的说帖,请艾文诺转交。该说帖被西方各大报刊转载,国际舆论开始同情中国,支持中国政府的禁烟主张^[14]。

值得注意的是,此种合作型的管控方式并未能消解拒毒会社会监督的角色定位。国民政府内在的利益驱动亦使鸦片专卖政策再次抬头,这成为双方合作的潜在危机。而拒毒会上层分子因党化而产生的利益分化则使双方关系愈显复杂。1931年年初,禁烟委员会委员、拒毒会成员伍连德撰文呼

[1]《政府的禁烟政策》,〔上海〕《拒毒月刊》第16期,1927年12月,第10—33页。

[2]《拒毒会概呈禁烟计划》,〔上海〕《兴华》第25卷第6期,1928年3月,第48—49页。

[3]于恩德:《中国禁烟法令变迁史》,〔上海〕中华书局1934年版,第198页。

[4]《拒毒会的禁烟议案》,〔汉口〕《财政旬刊》第9期,1928年6月,第101—107页。

[5]《五中全会之禁烟提案——拒毒会提出十大纲领》,〔上海〕《申报》,1928年7月1日。

[6]行政院禁烟委员会:《全国禁烟会议汇编》,1928年11月,第1—32页。

[7]《令民政厅飭属保护拒毒会宣传人员由》,《河北省政府公报》(命令)第123期,1928年12月1日,第1—2页。

[8]《民政厅训令第二〇八号》,《浙江民政月刊》(卫生及禁烟)第28期,1930年3月20日,第164页;《令各县县长召集各公团举办拒毒运动》,《河北省政府公报》(训令)第395期,1929年8月30日,第5页。

[9]《财政厅训令》,《河北省政府公报》(指令)第476期,1929年11月19日,第7页。

[10]《请各省推销月刊》,〔上海〕《真光杂志》第28卷第11期,1929年5月,第93页。

[11]《市党部举行国耻纪念会》,《上海党声》第1卷第26期,1929年6月,第3页。

[12]《中华国民拒毒会向国联请愿》,〔上海〕《申报》,1927年10月10日。

[13]《函中华国民拒毒会一件》,《外交公报》(文书)第2期,1928年6月,第146—148页。

[14]《国际舆论与中国的禁烟》,〔上海〕《拒毒月刊》第59期,1932年10月,第66页。

吁政府专卖鸦片^[1]。伍连德是公共卫生专家,又是拒毒会的高层骨干,其公开鼓吹鸦片公卖,使得拒毒会极为被动。拒毒会随即发表宣言,认为鸦片公卖,“乃政治、道德之总破产”,指出“伍连德不但违反本会整个之主张,亦违反其个人素来之主张”^[2]。之后,拒毒会浙闽津哈各分会亦通电反对伍连德的主张^[3]。而此时国民政府却派出李基鸿赴台湾调查鸦片公卖制度,显然鸦片专卖并非空穴来风。2月13日,拒毒会名誉主席唐绍仪召集常务委员会,讨论应急方案,14日发表公函,公开表示对鸦片公卖政策反对到底,并决定19日在上海市商会,举行各界联系会议,妥筹应付良法。在拒毒会的号召下,上海各团体纷纷呈请政府制止鸦片公卖^[4]。在舆论压力下,国民政府不得不公开否认鸦片公卖的说法。但随后其与拒毒会关系却开始恶化。党政机关不再支持《拒毒月刊》的订阅,1932年后该刊的发行数量明显减少。此外,国民政府将“拒毒运动周”改称为“拒毒宣传周”,且各地国民党党部在运动中逐渐取代了拒毒会的主导地位。如1935年1月,国民党北平市党部在北平中山公园举办拒毒宣传周,主角已经不再是拒毒会^[5]。即使在拒毒会最有影响力的上海,国民政府对禁烟运动的控制亦取得了明显的优势。如1936年4月20至26日,上海市党部亦甩开拒毒会,完全主导了拒毒宣传周的开展^[6]。但拒毒会毕竟是有着广泛群众基础及强大舆论力量的民间社团,故国民政府始终希望其能够与政府合作。抗战前,国民政府承诺向拒毒会提供资金,但要求其活动只限于拒毒教育及调查日人在中国的毒品犯罪^[7]。双方的沟通过程虽不得而知,但1937年6月,《拒毒月刊》停止发行,拒毒会最终以解散的方式表达了其态度。

四、结 语

近代中国,鸦片泛滥所引发的危机认同,使得禁烟具备了民族救亡与政权革新的双重意义,并对现实产生强大的制约性,这是近代中国特有的政治现象。国民政府的禁烟体现着政权扩张的内在需求,但其对于基层政权的意义仍须客观看待。一方面,国民政府确实以禁烟对基层政权进行了一定程度的改造与重构,但中央权力在基层的衰减与异化现象却十分明显,且各地的差异性亦较大。另一方面,禁烟亦非是抗战前基层政权变化的孤立因素,甚至非主要因素。国民党各军阀间的混战,蒋介石对红军的“围剿”,均不断调整着中央与基层的权力关系。就社会治理方面而言,禁烟是一项影响广泛的社会运动,其活力正在于广大民众的认同和参与。拒毒会固然承担着运动的领导角色,使得国民政府在驾驭社会力量时面临着不小的压力。但拒毒会亦是沟通社会与政府的一个桥梁。此种作用,国民政府本可更好的加以整合和利用,遗憾的是其过于强调领导权,试图自上而下地构建政府对社会的管控渠道,而忽视了民众的诉求及影响,从而抑制了基层社会利益表达和政治参与活力,使得与禁烟相关的社会治理缺乏民众基础。但不容忽视的是,国民党对民众禁烟运动及民间禁烟组织的整顿,亦有其积极意义。这既是执政党对基层社会的改造与重构,一定程度上亦体现了其运用现代政府方式治理社会的一种尝试。此种治理方式虽未成功,但相对于传统中国而言毕竟是一种历史进步。

[责任编辑:肖 波]

[1]《流毒已极之鸦片问题》,〔上海〕《医药评论》第52期,1931年5月,第23-25页。

[2]《拒毒会反对鸦片公卖》,〔上海〕《兴华》第28卷第6期,1931年2月,第13-17页。

[3]《拒毒会反对伍连德》,〔厦门〕《公教周刊》第96期,1931年4月,第14页。

[4]《中华国民拒毒会反对鸦片公卖史料一组》,〔南京〕《民国档案》2000年第2期。

[5]《市党部主办拒毒宣传周》,〔上海〕《卫生月刊》第1卷第6期,1935年2月,第49-50页。

[6]《拒毒宣传周》,《上海党声》第2卷第8期,1936年5月,第15-19页。

[7]〔加〕卜正民、若林正编著:《鸦片政权:中国、英国和日本,1839-1952年》,弘侠译,〔合肥〕黄山书社2009年版,第288页。