



改革开放

30年

丛书

丛书主编 || 王 锋

冲突与参与：中国乡村治理改革 30 年

CHONGTU YU CANYU: ZHONGGUO XIANGCUN ZHILI GAIGE 30 NIAN



袁金辉

著

随着人民公社的解体，乡镇政权的建立，由此开始了“乡政村治”的治理结构，中国乡村治理进入了一个新的历史时期。可以说乡村治理结构的改革与完善，是中国乡村政治经济社会的焦点问题，其运行框架怎样建构，将决定中国农村社会是不是能够长远和谐稳定发展和繁荣昌盛。



郑州大学出版社

「十一五」重点图书出版规划项目
河南省新闻出版局2008年重点图书

冲突与参与： 中国乡村治理改革30年

袁金辉

著

改革开放

30年

丛书

丛书主编 || 王 锋



 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

冲突与参与:中国乡村治理改革 30 年/袁金辉著.
郑州:郑州大学出版社,2008. 11
(改革开放 30 年丛书/王锋主编)
ISBN 978 - 7 - 81106 - 981 - 5

I. 冲… II. 袁… III. 农村 - 群众自治 - 概况 - 中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166297 号

郑州大学出版社出版发行
郑州市大学路 40 号
出版人:邓世平
全国新华书店经销
郑州文华印务有限公司印制

邮政编码:450052
发行部电话:0371 - 66966070

开本:710 mm × 1 010 mm
印张:17

1/16

字数:299 千字

版次:2008 年 11 月第 1 版

印次:2008 年 11 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 81106 - 981 - 5 定价:46.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

书中所用部分图片在出版时未能联系上作者,请作者尽快与出版社联系

内容提要

改革开放的三十年,是中国经济社会大发展的三十年,也是中国乡村治理不断完善的三十年。本书以三十年来中国乡村治理重大事件为背景,系统梳理了我国乡村治理发展变迁的历史脉络,分析了当前我国乡村治理的现实困境,并就重建我国乡村治理结构以及未来乡村治理的美好前景进行了展望。

全文共分八章,系统论述我国乡村治理在不同历史时期的发展历程。第一章以十一届三中全会为起点,详细介绍了我国改革开放初期农村改革的轨迹;第二章通过人民公社解体事件,回顾了我国乡镇政权重建的历程;第三章以村民自治的兴起和发展为线索,论述了村民自治对我国乡村治理的重要影响;第四章在叙述我国乡村治理法治化历程的基础上,分析了我国乡村治理中的乡政村治模式;第五章通过介绍乡村选举的种种创新模式,对我国草根民主进行了客观解析;第六章对我国乡村治理中的博弈进行描述,揭示了基层组织建设中的矛盾冲突;第七章从政治、经济、文化、社会等多个角度,分析了乡村治理存在的问题和困难;第八章以新时期各项乡村新政为契机,描绘了我国乡村治理的美好未来。

序

2008年,中国改革开放迎来了波澜壮阔的第30年。30年来,中国人以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。古老而年轻的中国的经济、社会诸领域的面貌都发生了翻天覆地的变化。

改革开放30年,中国经历了20世纪以来最深刻的转型时期。这种转型由三个深刻转变所构成:一是体制转轨,即从高度集中的计划再分配经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制转轨;二是结构转型,即从农业的、乡村的社会结构向快速走向工业化、城镇化的社会结构转型;三是社会转型,即从封闭半封闭的传统社会向全方位开放的现代社会转型。在这种转型中,中国在保持了经济快速稳定发展的同时,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等方面都取得了辉煌成就,中国社会和制度显示出蓬勃生机和活力。

在中国改革开放30周年之际,国际社会对中国改革的评价也褒贬不一,既有总结中国模式、中国道路、中国经验的专家学者,也有重弹“中国威胁论”、“中国崩溃论”等老调的敌对势力。在这一背景下,究竟如何总

结和展现中国过去的30年,自然倍受国人关心。这套由郑州大学出版社总编辑王锋教授策划并担任丛书主编,青年学者王伟、沈传亮、袁金辉、胡杨、贾江华等撰写的“改革开放30年丛书”,以30年改革开放的历史发展为主线,从不同的视角和维度,以通俗的文笔和丰富的事例,对改革开放30年的发展轨迹进行了梳理和总结。

王伟博士等人以1978年以来政府改革的生动实践为基础,以政府理论的基本内容为主线,从政府体制机制、政府职能、政府执行力等基本范畴入手,梳理了中国政府改革发展的历程,总结其发展动因和经验,分析其成就和问题,从而将中国政府改革与发展置于中国发展和世界发展的大背景下,来探寻制约因素和发展趋势,并为中国政府改革和发展探寻进一步发展的着力点。

沈传亮博士等人从法治政府建设的角度,以重大行政立法为切入点,对30年来的政府法治建设进行了回顾与总结,阐释了责任政府、服务型政府等施政新理念,探讨了近年来政府建设的新趋势。其中,既有对“民告官”时代的解读,又有对公务员法的分析;既有对阳光法案的系统论述,又有对国家赔偿法的案例分析。

袁金辉博士以乡村治理为视角,展现和回顾了30年来中国基层民主和村民自治的发展历程,反映了中国乡村治理走向法制化和规范化的发展主线,系统梳理了乡村治理过程中的重大事件和重大决策。

胡杨博士的著作则以西方新公共管理运动和中国事业单位改革为背景,描述了30年来中国的教育、科技、文化、医疗、体育等领域的变迁与发展,总结了中国公共事业发展的历史性成就,也点明了公共事业发展存在的严重问题。

贾江华博士以中国外交30年为题,反映了全球化过程中中国外交取得的重大突破和重大成就,展现了中国全面融入世界和国际社会逐步了解中国的过程。从改革开放之初的中美建交,到20世纪80年代的中苏和解,从大国外交理念到和谐世界的提出,无不凸显出泱泱中华的外交智慧。

在 30 年中国改革开放的过程中,中国发生的巨大社会变迁,其人口规模之大、发展速度之快和变革程度之深,在世界现代化历史上是罕见的。人们可以从不同侧面去解读这个巨大变迁,而这些亲身经历了这个巨大变迁的青年博士学者,其解读在某种程度上也代表了这一代人的认识。

李培林

2008 年 10 月 2 日于北京

目录

引 言	中国乡村治理的嬗变	1
	一、何谓乡村治理	2
	二、乡村治理的演进	3
	三、新乡村治理的建构	9
第一章	农村改革的突破口	12
	一、十一届三中全会吹响农村改革号角	13
	二、家庭联产承包责任制的艰难起步	21
	三、高层交锋与支持	34
第二章	乡村政权的重建	44
	一、人民公社的解体	44
	二、乡镇政府的重建	62
	三、乡镇机构改革	70
第三章	村民自治的兴起	83
	一、第一个村委会的诞生	84
	二、村民自治道路艰辛	92
	三、四大民主稳步推进	97

四、国内国际影响深远	108
第四章 乡村治理的规范	115
一、五个中共中央一号文件	116
二、乡村治理的法治化	127
三、乡政村治模式	135
第五章 草根民主的推进	144
一、海选	146
二、公推直选	152
三、乡镇长直选	160
第六章 乡村关系的博弈	175
一、村民自治背景下的乡村关系	176
二、后农业税时代的乡村关系	185
三、村庄治理中的两委会关系	193
第七章 乡村治理的困境	202
一、小农经济的束缚	203
二、乡村债务沉重	206
三、农村公共权力需要规范	210
四、农村宗族势力复兴	218
五、农民负担依然沉重	223
六、农民素质有待提高	230
第八章 乡村治理展望	235
一、新时期一号文件	235
二、建设社会主义新农村	244
三、构建社会主义和谐社会	249
结 语 重建乡村治理结构	253
参考文献	257
后 记	260

引言

中国乡村治理的嬗变

由于中国是一个幅员辽阔、人口众多、经济发展不平衡的大国，在长达两千多年的封建社会里，即使实行高度中央集权的统治，拥有庞大的官僚集团和体系，也难以直接统治乡村，即所谓的“政不下县”，而不得不依靠士绅地主和宗族制度来实施乡村治理，上传下达，维持秩序。新中国成立以后，农村基层政权是按照中国共产党提出的马克思主义新理念、党政合一的自上而下的新体制、忠于新政权的农村精英和土改积极分子为主体建立起来的，因此，农村基层政权从一开始就是国家政权的基层组织，与中央和上级政府保持高度一致，作为他们在农村的代理机构，而不是作为自治机构而存在的。但是中国共产党很快发现，通过土地改革所建立的政府直接面对农民的乡村治理结构，即由政府直接统治分散的、个体经济的农民并为工业化提取农业剩余，管理成本太高，因此，由互助组到合作社，再到“政社合一”的人民公社，终于实现了将乡村资源集中到人民

公社手中来治理乡村的办法。但人民公社化后的乡村基层,农村社区日益走向国家化和政治化,乡村治理演变成“强官治-弱自治”的单轨政治,乡村自治缺乏制度空间。1978年党的十一届三中全会以后,随着人民公社的解体,乡镇政权的建立,由此建立了“乡政村治”的治理结构,中国乡村治理进入了一个新的历史时期。回顾中国乡村治理的历史,尤其是改革开放三十年来我国乡村治理的历程,不仅有助于加深我们对中国乡村治理历史的了解,而且也有助于我们加深对十一届三中全会以来的党的各项方针、政策的认识。

一、何谓乡村治理

在英语中,“治理”(governance)一词的原意是控制、引导和操纵。长期以来它与“统治”(government)一词交叉使用,并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是20世纪90年代以来,西方学者赋予它一些新的含义,对“治理”做出了一些新的界定。如治理理论的创始人罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》等文章中将“治理”定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽没有得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无需靠政府的力量来实现。^①库伊曼(J. Kooiman)和范·弗利埃特(M. Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”^②还有其他的一些西方学者也对治理做出过定义。但在所有关于治理的各种定义中,全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,其中对治理作出了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^③从上面论述我们可以发现,治理的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,从而满足公众的需要。它作为一种治理过程,也像政府统治一样需要权威和权力,最终目的也是为了维护正常的社会秩序。但这

① 罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年版,第5页。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版,第3页。

③ 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年版,第5页。



个权威并非一定来自政府机关,它的主体也不一定是公共的机构。所以治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。它是一个比政府统治更宽泛的概念,从现代的公司到大学以及基层的社区,如果要高效而有序地运行,可以没有政府的统治,但是不能没有治理。

随着市场经济的推进,在社会资源的配置中,仅仅依靠国家的计划和命令无法达到资源的最优化,纯粹运用市场的手段也无法达到经济学中的帕累托最优(Pareto optimum)^①。所以,很多人热衷于以治理的机制对付市场和国家协调的失败。随着农村改革和发展的深入,乡村基层组织及其治理方式也应该发生重大的变化。一方面,传统的按照法律程序并履行一定政治功能的正式组织逐渐衰败。虽然它们曾经在新中国成立后使国家与社会完全合一,使农村社会得到高度有效的控制和治理,但随着农村改革的展开,土地承包到人,人民公社解体,政府权力相对从农村收缩,党的基层组织也相应受到影响,农村正式组织随之渐趋衰落。另一方面,一些法律上没有明文规定,也没有明文禁止,但在实践中得到民众认可和拥护的非正式组织,比如宗族组织、农村经济组织等逐渐兴起,在农村社会中发挥着越来越重要的作用。同时一些非法的农村组织也开始死灰复燃,在一些地区甚至还很有势力,日益威胁着农村社会的政治秩序和社会稳定。为此必须根据变化的农村社会关系重新选择和架构新的农村基层组织体系,以适应农村的社会发展,达到乡村的合理治理。

二、乡村治理的演进

(一) 中国古代的村级组织

在汉语中,“村”这个字出现比较晚。《辞源》中引用的例句是晋朝陶渊明《陶渊明集》(五)《桃花源记》中的“村中闻有此人,咸来问讯”。虽然作为自然聚居的原始村落早在新石器时代便已在中国的广大地域内出现,但是作为行政区划的“村”的概念,是在国家诞生以后才产生的。基层中国的村级组织最早称之为“里”。“里”作为村级组织萌芽于黄帝时代,并一直延续到夏商时期。夏商时期就出现了“里尹”、“里君”等官职。周王朝实行的是乡遂制度,闾胥、赞长、里宰、邻长为基层组织的官职。同

①是指具有以下性质的一种资源配置状态,即任何形式的资源重新配置,都能使至少一人受益而同时又不使其他人受到损害。这一概念是由意大利经济学家帕累托提出来的,并由此得名。人们通常也把能使至少一人的境况变好而没有人的境况变坏的资源重新配置称为帕累托改进。



时,西周出现了“国”、“野”之别,实行军政合一的基层政权,对居住农业奴隶的“野”地实行井田编制,对居住奴隶主贵族、平民、手工业奴隶的“国”地实行什伍编制。春秋时期沿袭西周“国野制”,居民搞什伍编制。这一时期,还有一种类似“里”的基层组织,称“社”。《周礼》中说“二十五家为社”。有些史籍里则“里”、“社”通用。春秋后期还出现了“邑”,也是聚族而居的村落,是从家长制家庭公社的大家庭中分化出来的,邑也属于村一级。战国时期,里是村一级组织,一里之中,五家为伍,十家为什,设有里典、伍老。“里”是先秦时期产生最早、延续时间最长,并对后来有重要影响的基层地域组织。

秦统一全国之后,实行郡县制,县以下设乡、亭、里作为基层政权,里是村落一级组织。汉时基本沿袭秦制,实行乡里制,以五家为伍,十家为什,百家为里,十里为亭,十亭为乡。里为最基本的居民组织,设里正、里宰、里门监。里正的职责是分派徭役,监督户口,维护本里治安,组织生产等。亭是最基层的政权机构,负责科赋、缉盗、平讼、传令等。乡主要管教化、收税、禁盗。所以秦汉时期的基层组织机构比较规范,在职务设置上也很明确,组织职能也趋于明显。三国两晋至南北朝时期的基层组织大致沿袭汉代。但在这个时期出现了“村”的名称,据考证,东晋南朝时期,开始设置村一级管理机构村司。村司人员构成主要有村长、路都等人。村与里相互交错,作为自然的村与作为基层行政组织的里并存。里为百户,村则大小不一,大则数百户人家。“村”逐渐演变为一个完整的地域概念。到了唐朝村级组织发生了重大变化,里、村成为基层的主要组织。当时的村是建立在邻保基础之上的,村设村正,负责村内治安。村一般是自然聚居的村落,以地域自然划分。据《通典·食货三》记载,在田野者为村,置村正一人,满百户的增置村正一人,不满十户的不置村正,隶入大村。村正人选,平民可担任。“村”正式被国家法令确认为基层组织。五代十国时期,村级组织沿袭唐代制度。到了宋代,以王安石变法为开端,乡里制度演变为保甲制。根据《畿县保甲条例》,在乡村地方,十家为一保,五十家为一大保,十保为一都保,设置保长、大保长、保正、保副等。保以下的居民编为甲,每户一人轮流任甲头,主要职责是催收租税,管理甲内事务。这种保甲制度,一直延续到清朝中叶,期间名称、形式虽然发生多次变化,如宋代称“保甲”,元代称“村社”,明代称“里甲”,清为“保甲”、“里甲”并存,但基本内容没有什么变化。只是随着统治者对保甲制度的不断加强,村一级社会也处于统治阶级的严密监控之下,失去了自治的作用。



(二) 中国近现代乡村组织的发展

中国村级组织的变迁,到近现代发生了一系列制度性的变革。随着太平天国定都天京,新的基层制度也出现了。在太平天国时期,县以下通称乡土官,共分军、师、旅、卒、两、伍六个级别,是管理县内镇、乡、村、里的民政官员,简称乡官。乡土官的名称与太平天国正职军官的名称相同,五户为伍,五伍为两,五两为卒,五卒为旅,五旅为师,五师为军。乡土官任期长短不一,但有明确的定期或不定期的保升奏贬制度,所以说这种基层乡土官制度,具有很强的自治性。到了20世纪初,河北省定县翟城的米鉴三、米迪刚父子在本村开现代村治的先河。先是米鉴三在本村先后创办高等小学校、女子国民学校、女子高等小学校,并开展了民众识字和公民教育活动。后来其子米迪刚根据日本地方自治的经验,极力主张在翟城实行自治,认为中国社会改良须从村治入手。1915年10月在县政府的支持下,翟城村自治公所成立。自治公所设村长一人,总理本所一切事务,设村佐协助村长工作,另设股员若干人,书记一人。全村设八个自治区,每区设区长一人,商承村长掌管本村事务。另外推举学务委员一人,负责本村义务教育的实施。至于自治重要事务及村民的一切建议事项,均由村会讨论决定,村会由村长、村佐及各股股员、各区区长组成,村长兼任会长。这种经验后来又在山西省推广。创设村制,虽只是一种尝试,但对后来阎锡山的“村本政治”影响很大。继山西之后,云南、浙江、江苏等地也在本省推行了村制。

国民党南京政府建立后,为了树立其政治统治的合法权威,极力标榜孙中山的三民主义,其中地方自治也作为一项当务之急被推到前沿。按照孙中山的设计,训政时期应以地方自治为中心工作,地方自治应该以县为单位,实行直接民主,但是国民党政府囿于当时的社会政治环境,没有首先推行县级自治,而是仿效山西,实行乡村自治,将直接民权限制在社会层面。1928年9月公布了《县组织法》,该法基本参照山西的做法,规定了县政府的国家行政地位和村里的自治地位。该法规定县以下实行四级制:区、村(里)、闾、邻。为了促进乡村自治等内政工作的全面展开,1928年12月,内政部召集江、浙、赣、闽、皖五省民政厅长及沪、宁两特别市的公安、社会、土地等局局长,在南京召开了第一期民政会议。会议审议通过了《详定地方自治条例并从速实行案》,要求内政部从速编订地方自治条例,并限令各省市按期筹备成立地方自治组织,同时要求注意充分

训练四权,严订奖惩规则,发展地方实业,切实保护农工,强迫识字造林,改良交通道路,优给补助经费,调剂粮食产销^①。会议还通过了《限期实行乡村自治案》,指出:“地方自治,为训政实施之基础。而乡村自治,又为地方自治之造端,乡村自治不良,则县自治无由完备,而训政设施,亦感困难。”^②第一期民政会议还就村里长、邻闾长的选举、任用、罢免、训练以及村里经费的筹集、自治公约的制定、村民行使权利的训练等提案进行了审议。第一期民政会议推动了乡村自治的政治实践,在民国乡村自治史上占有重要的地位。之后,国民政府于 1929 年 6 月公布《重订县组织法》,接着又颁布了《乡镇自治施行法》、《乡镇邻选举暂行规则》、《乡镇坊自治职员选举及罢免法》等,从而构筑了一个比较完整的乡村自治制度体系。南京国民政府颁布的这些乡村自治制度,反映了其改良乡村组织,推动乡村社会由传统向现代转变的基本要求。但是由于受社会政治、经济、文化等因素的制约,其实践效果与制度精神本身出现了很大的差距。

值得一提的是,在 20 世纪的早期,一些受西方影响的进步分子,深刻认识到了乡村的危机,于是各自推行乡村的改革,并且都有自己的宗旨。以陶行知为首的乡村生活改造派,主张从教育入手,开启民智,训练乡民,改造乡村。他组织成立了“中华教育改进社”,并于 1927 年在南京创设乡村建设学院,以教育为中心,兴办卫生、商业、消防、体育等事业。这种寓教育于生活,以教育重建乡村的运动做了三年,但无多少成效。1932 年陶先生又组织了乡村改造社,企图通过科学文化的传播,通过对乡民的组织和训练,去改造乡村,但最终结果仍然像前次一样。以平民教育家晏阳初为代表的乡村建设推动者,属于平民教育派。他们认为,中国农村存在着“愚、贫、弱、私”四大病端,这是民智未开、文化失调的结果。因此,针对这四大问题,从提高农民的教育入手,去进行文艺、生产、卫生和生计方面的教育,以增进农民的“知识力、生产力、健康力和团结力”,治愈“四病”。基于这种愿望和构想,1924 年,晏阳初在保定 22 个县推行平民教育,并于 1926 年至 1936 年在定县创办了平民教育实验室。但由于他们的认识和实践脱离了整个中国社会的政治经济条件,乡村运动又一次宣告失败。以文化人梁漱溟为代表的是乡村建设派。他们对乡土中国的文化及乡村政治经济的研究和考察,应该说花了很大的工夫。他认为,中国为乡村国家,应该以乡村为根基,以乡村为主体,以农业带动工业,从而繁荣都市。他认为中国式的地方自治应以乡村为基本单位,构建集政治、经济与文化功能于一体的乡村自治公共体;实行经济的合作化和文化的道德化,在政体上完全排斥西方分权式的法治主义,地方自治应由知识分子

①李德芳:《民国乡村自治问题研究》,人民出版社,2001 年版,第 135 页。

②李德芳:《民国乡村自治问题研究》,人民出版社,2001 年版,第 136 页。

团体以教育的方法,而不应由政府以行政手段推动。于是他满腔热情地发出了“下农村”、“做农人”的呐喊,1936年6月,他在山东成立了乡村建设研究院,并在邹平县开辟以乡村学校为中心的组织和建设乡村社会的试验区。但由于内忧外患,他们的努力最终也失败了。早期的这些改革试验虽然都先后失败了,但他们的勇敢尝试给后来许多知识分子留下了深刻的印象。

链接

在美国纽约一次重要的国际学术会议上,评出了20世纪影响世界最有革命性的10位代表人物,其中一个叫晏阳初的中国人和爱因斯坦、福特、莱特等人一起获此殊荣。晏阳初毕业于美国耶鲁大学,在五四运动前后回到中国,受到五四运动科学与民主思想的影响。他倡导开展了在全国范围进行平民教育的运动,用科学文化知识改造落后的乡村。他在1929年,带领数十位当时各大学校的教授、博士举家迁往贫困地区河北定县。清朝时的科举出身者、中国大学的教授、学院的



新乡村运动先驱晏阳初创建了第一所乡村建设学院

院长和国家科研机构的退休人员,以及许多留洋的博士和硕士们,纷纷离开城里的职位和舒适的家,来到偏僻的农村,寻找复兴古老落后的中国人民生活方式的途径。50年代移居美国后,晏阳初把他的平民教育推向其他不发达国家,泰国、印度、危地马拉等地均留下他的足迹。他被称为“国际平民教育之父”。



南京国民政府在厘定和改进以行政村为单位的乡村自治的同时,也时时觊觎传统的保甲制度,使乡村自治运动遭到了重创,改变了乡村制度的方向。1929年7月,国民政府公布了《县保卫团法》,规定每闾为一牌,以闾长为牌长;每乡或镇为一甲,以乡长或镇长为甲长。9月国民政府公布《清乡条例》,据此,内政部于10月、11月先后颁布了《邻右连坐暂行办法》、《清查户口暂行办法》,完成了保甲制度的雏形。于是20世纪20年代末中国出现了保甲与自治并行的局面。针对共产党农村革命运动的迅速发展,国民党为了加强对基层的控制,维持现实的政治统治,1932年8月,鄂豫皖三省“剿匪”司令部颁布《剿区内各县编查保甲户口条例》,同时以蒋介石名义发布了《施行保甲训令》,重建保甲,到1934年底,保甲制度在全国大部分省份确立起来。1939年南京政府又颁布《县各级组织纲要》,推行新县制,县以下确立区、乡(镇)、保、甲四级^①。虽然称之为“新县制”,其实并不新,只不过把此前的县级地方制度和经验制度化,强化地方专制制度,强化保甲,取代自治。国民党统治区的保甲制,不仅继承了中国古代封建保甲制的衣钵,而且形成了独有的特征,主要表现在:①对人民实行政治、教育、军事“三位一体”的统治制度。比如当时乡(镇)长兼任乡(镇)中心学校的校长及乡(镇)武装组织民兵队队长,保长兼任保国民学校校长及保国民队队长,把基层权力集中在乡(镇)长、保甲长手中。②保甲组织的“党化”、“特务化”、“警察化”,这样使得国民党法西斯独裁统治深入到了中国社会的最基层,白色恐怖蔓延到了广大农村。③保甲制与封建家族制结合起来,保甲长就是族长,居民绝对服从,他们掌握着对居民的生杀予夺大权^②。以上不难看出,新县制的推进,保甲制度的完善,标志着其乡村治理理念发生了改变,即由对现代自治制度的追求变成了对国家传统行政管理方式的青睐。因为南京国民政府在乡村由推行自治到实施保甲的过程,实际上就是国家行政权力不断向乡村社会深入的过程。

1921年,中国共产党成立,中国人民开始走上正确的革命历程。早在1921年下半年,共产党员宣中华就在浙江萧山衙前乡组织农会。1922年,彭湃在广东海丰县进行大规模的农民工作,并且成立了总农会,后来农会组织遍及周围22个县。1926年11月,毛泽东担任中共中央农民运动委员会的书记,决定以湖南、湖北、江西、河南的农民运动为重点。特别是湖南,在有些地区几乎所有农民都集合在农民协会的组织中。在农民运动的过程中农会组织提出“一切权力归农会”的口号,开始了把农村中的政治权力“由乡村土豪之手,移至农会”的革命行动。实质上,这时的农村已经成为党领导下的基层政权的早期表现形式,是农村基层革命

①李德芳:《民国乡村自治问题研究》,人民出版社,2001年版,第155~157页。

②刘丹:《乡村民主之路》,湖南人民出版社,2001年版,第10~11页。