

绪 论

一、问题的提出

“一切真历史都是当代史”^①。我们只有从对现实社会的思考中去‘发现’历史，在对历史的感悟中把握现在与未来，才能赋予史学以永恒的生命力。

我生长在乡村，对乡村始终抱有特殊的情怀。每当我翻阅历史，经常为乡村的辛酸而悲，为乡村的繁荣而喜，更为乡村中的问题而忧。或许，这是一种早已融入血脉中的乡村情结。正是这种情结，使我——一名历史研究者，满怀激情而又理智地思考中国乡村的今天与昨天，寻找一个个历史的谜底。

1979年以来，中国乡村社会发生了巨大的变化。国家推行的家庭联产承包责任制与村民自治是促成这种巨变的主要制度因素，因为前者改变了中国乡村的经济面貌，后者改变了中国乡村的政治生活。村民自治是80年代初人民公社制度解体后登上历史舞台的，体现着国家与社会的分权，系社会层面的直接民主。它作

^① Benedetto Croce, *History: Its Theory and Practice*. New York, harcourt, Brace and Co. 1923. p. 12. 转引自何兆武、陈啓能主编：《当代西方史学理论》北京，中国社会科学出版社，1994年，第154页。

为中国启动乡村政治民主化进程的标志，备受世界瞩目。近 20 年来，村民自治制度已在中国广大乡村逐步生根、开花、结果，取得了突出的成绩。然而我们也看到，它在实际运作中还存在这样或那样的问题，不少地方远未达到制度理想。自村民自治制度诞生之日起就存在于政界中的否定村民自治、回归传统行政管理方式的思潮，也始终若隐若现^①。对此，政治学的学者已有所分析和批评，并就村民自治的意义、内容和问题对策进行了系统的阐释。历史学的学者也应该有所反应。反观历史，鉴往知来，是我们义不容辞的责任。

村民自治是改革开放中出现的新鲜事物，但村民自治一词并不新鲜。早在 70 多年前它就已见诸报端。1929 年 3 月吕振羽在《北方自治考察记》中即提到米迪刚从事的“村民自治”运动^②。8 月他又在《乡村自治问题》一文中说：“乡村自治完全靠国家的力量去设施，乡村自治机关完全受国家政治力所支配，便容易使人民为国家政治力所束缚，而不去发挥其自治精神，其结果，依然不是村民的自治，而是村自治机关代表国家治村的行为。”^③同年 11 月，少志著文指出：“只有打倒贪官污吏土豪劣绅，才能一步一步向着我们光明灿烂的阳光大道走去，以实现我们真正村民自治，树立真正之民主基础。”^④1930 年 1 月，杨开道在《农村自治》一书中也提出：“要注意‘村民自治的训练’”并强调全体村民是农村自治的主

徐勇：《中国农村村民自治》，武汉：华中师范大学出版社，1997 年，187 页。张乐天：《告别理想——人民公社制度研究》，上海：东方出版中心，1998 年，第 530 页。

见《村治月刊》第 1 卷第 1 期，1929 年 3 月。

见《村治月刊》第 1 卷第 6 期，1929 年 8 月。

《河北东南部一般的乡村实况》，《村治月刊》第 1 卷第 9 期，1929 年 11 月。

体。从吕振羽等人使用的“村民自治”一词的内涵来看,它与今天的村民自治大体相同:二者都是指乡村民众的直接民主制度,都属于国家的乡村社会治理方式^②。这种历史与现实的“似曾相识”激起了我探求民国乡村自治之谜的欲望。

众所周知,中国作为一个农业国家,乡村问题始终是中国的一个重大政治问题。实现国家对乡村社会的有效治理,一直是历朝统治者努力探索和梦寐以求的政治目标。国家推行的乡村制度从周代的乡遂制、秦汉的乡亭制、唐代的乡里制,到宋代以后定型为保甲制,国家对乡村社会的行政控制日趋严密。然而近代以后,封建王朝急剧衰落,保甲制度严重废弛,中国社会面临着亘古未有的大变局。在近代地方自治思潮的影响和推动下,人们开始从全新的视角寻求新时代的乡村社会治理方式。民国乡村自治就是近代以来地方自治运动的产物。

地方自治(Local Self-government)本是17世纪以后欧洲新兴的资产阶级反对封建王权的武器,资产阶级取得国家政权后成为了一种基本的国家政治制度。从历史上看,它存在两种不同的形态,一种从“人民自治”的理念出发,强调国家的权力来自人民,认为自治权是人民固有的、天赋的,国家不能干涉,因而国家对地方自治体的监督比较少,是为英美法系;另一种从“团体自治”的理念出发,认为自治权是由国家赋予而非天赋的,国家对地方自治体应该保持严格的行政监督,地方自治体的自治权较小,此为以德法为代表的的大陆法系。这两种形态的地方自治都是以民主政治为灵魂的

见该书第32页、94页,上海世界书局,1930年。

徐勇对当今的村民自治与村自治的概念进行了辨析,认为前者是农村基层人民群众的自治,自治的主体是村民;后者是村民居住的单位自治,自治的主体是地方。见徐勇:《中国农村村民自治》第16页。

中央与地方分权的制度。20世纪初年，清政府以日本为目标仿行宪政，地方自治就是一项重要的宪政内容。由于日本近代的地方自治制度仿自德国，因而清政府推行的地方自治制度从属于大陆法系。清政府颁行的《城镇乡地方自治章程》规定乡村地方人口满5万者为镇，不足5万者为乡。这种镇或乡由于均未与乡村人民的实际生活发生联系，因而“在人民心理上，社会习惯上，实无丝毫印象”^①。深植于人民心理和习惯之中的是人民的社会生活单位——村落。1914年，定县知事孙发绪派人到翟城村筹办村自治，并于次年10月宣告自治模范村正式成立。民国乡村自治自此揭开了帷幕。

本书所论的民国乡村自治有着特定的历史内涵。它是指国家推行的、以行政村（南京国民政府曾称村为乡）为基本区域的地方自治。它是地方自治的基础，与地方自治有不可分割的联系，同时与之又有相对的区别。乡村自治与地方自治的社会政治功能有所不同，前者侧重的是国家与社会的分权^②，后者侧重的是中央与地方之间政府层面的分权。民国乡村自治是在国家与社会分权的框架内运作的（今天的村民自治亦然），是国家推动乡村社会由传统向现代转变的制度形式。这是我们研究民国史以及20世纪中国社会转型史所绝对不应忽视的问题。

① 尹仲材：《地方自治学与村制学之纪元》，上海大中书局，1929年，第115—116页。

② 本文的这一定义与日本学者旗田巍的定义不同。旗田巍认为，青苗会是清末以后华北乡村自治的典型表现，他的这一观点被部分中国学者接受。参见从翰香主编：《近代冀鲁豫乡村》，北京中国社会科学出版社，1995年，第85页；乔志强主编：《近代华北农村社会》，北京人民出版社，1998年，第801页。

二、研究现状

乡村自治是近代地方自治的重要组成部分，但近代地方自治问题的研究者迄今未予以足够的注意。从 80 年代初大陆学术界开展近代地方自治问题的研究以来，据不完全统计，已发表论文近 40 篇，出版专著 1 部，成绩可谓显著。综观这些研究成果，研究时段主要集中在清末民初，其代表性的论著有：林绪武：《清末民初地方自治述议》（《辛亥革命研究动态》1996 年第 1 期）；陆建洪：《清末地方自治剖析》（《探索与争鸣》1991 年第 6 期）；《袁世凯地方自治剖析》（《史学月刊》1991 年第 4 期）；郑永福：《评清末筹备立宪中的地方自治》（《中州学刊》1984 年第 3 期）；冯小泉：《清末筹备立宪时期地方自治探略》（《华中师范大学学报》1991 年增刊）；《清末地方自治运动论纲》（《史学月刊》1995 年第 5 期）；汪朝光：《“联省自治”性质论》（《南京大学学报》1991 年第 3 期）；熊杏林：《湖南自治运动评述》（《近代史研究》1990 年第 3 期）；林颂华：《五四时期江西自治运动初探》（《江西师大学报》1990 年第 1 期）；熊宗仁：《联省自治中的贵州》（《贵州社会科学》1987 年第 10 期），等等。关于南京国民党政府地方自治问题的研究论文只有寥寥数篇，有赵小平：《试论国民党地方自治的起因、性质和成效》（《四川大学研究生论文选刊》第 5 辑）；《试论国民党地方自治失败的原因》（《贵州社会科学》1992 年第 12 期）；忻平：《论新县制》（《抗日战争研究》1991 年第 2 期）；王世勇：《抗战时期国统区筹办“地方自治”剖析》（《史学月刊》1995 年第 4 期），这种地方自治研究“头重脚轻”的状况在丁旭光的专著《实为论文集》《近代中国地方自治研究》（广州出版社，1993 年）中也有所反映。该书共 220 页，而与南京国民政府时期

有关的 仅有 7 页。造成近代地方自治研究时段不平衡的原因，客观上是由于近代史（1919 年以前）研究者起步早，是地方自治问题研究的主要力量 主观上是由于受现实政治因素的影响 研究者将南京国民政府地方自治问题视为研究禁区。这种状况亟待改变。

大陆学术界关于地方自治的研究一般重城市略乡村。诚然，近代地方自治运动主要发生在城市 将城市作为研究重点 着力探讨地方自治与国家现代化、城市现代化的关系，无可厚非。问题是 中国是一个乡村社会 忽视地方自治对乡村的影响 有失公允。此外，对地方自治思潮或思想史也关注较少。思想为制度的灵魂，近代地方自治制度或实践无不是在一定的地方自治思想指导下制定或进行的。地方自治思想是地方自治研究中不可或缺的方面，然而据笔者所见 这方面的专论只有贺跃夫的《论清末地方自治思潮》（《孙中山研究论丛》第 10—11 辑，1994 年）郑永福的《1905 年以前中国的地方自治思潮》（《史学月刊》1983 年第 2 期）《地方自治——孙中山关于中国政治近代化的一个重要设计》（《史学月刊》1997 年第 4 期）陆文培的《试析青年毛泽东关于湖南自治的主张》（《中共党史研究》1993 年第 6 期 筹数篇。

台湾地区及海外学者对于中国近代地方自治的研究起步较早，但有较高学术价值的成果问世还是在 80 年代以后。其代表作有 李达嘉：《民国初年的联省自治运动》（台湾弘文馆出版社，1987 年）；张俊显：《新县制之研究》（台北正中书局，1987 年）；沈松桥：《从自治到保甲：近代河南地方基层政治的演变，1908—1935》（台湾《中央研究院近代史研究所集刊》第 18 期，1989 年 6 月）；楠濑正明：《清末的地方自治论》（日本《地域文化研究》第 11 期，1986 年 2 月）；孔斐力（Kuhn, Philip.）：《民国时期的地方自治政府 关于控制、自治、动员问题》（载于魏菲德和格兰特主编：《中华帝国晚期的冲突与控制》，伯克力，

加州)《地方政府的发展》(见费正清主编:《剑桥中华民国史》第二部,上海人民出版社,1992年)等等。总的看来,台湾地区及海外学者也比较关注地方自治所涉及的中央与地方的关系,对于社会层面的乡村自治没有专文论及。

近几年来,海内外学术界关于中国近代地方自治问题的研究已处于高潮之后的徘徊阶段,没有取得什么突破性的成果。笔者认为,如欲将近代地方自治的研究引向深入,必须寻找新的切入点。目前中国正在发生的乡村政治变革为我们提供了灵感。从国家与社会的视角将乡村自治纳入研究视野,不失为近代地方自治研究的柳暗花明之举。这既是现实的召唤,也是历史的要求。

学术界虽然尚无系统研究民国乡村自治问题的专门成果,但对于民国乡村自治所涉及到的若干问题还是从其他角度有所论列。兹就特别值得注意者作一简介。

陈淑铤(台湾国史馆协修)对米迪刚的村治思想、翟城村治的组创、发展及其社会影响进行了系统整理,指出:“近代中国农村改进运动的发展,实自翟城村开始,直到抗战前,于村治方面仍不失为领导群伦的模范村之一。陈淑铤认为:“米氏之思想,实上承明清以来颜元、李塍实学之绪,下开民国二三十年代乡村建设运动之风气。由翟城村治之例,可了解五四新文化启蒙运动前后,受传统儒家思想熏陶的保守主义文人,如何建设自己乡土,以实践儒家理想,不同于其后的乡村建设,可谓是儒家实学最后的实验室。”这一结论显然受到了20年代米迪刚、尹仲材等对翟城村自治解读的影响。从根本上说,翟城村自治是近代地方自治潮流中应运而

陈淑铤:《米迪刚与河北省定县翟城村治》,《大陆杂志》第86卷第2—4期,1993年2—4月。

生的 陈文撇开这一点 没有将它置于地方自治的背景中考察 因而没有真正把握翟城村自治的产生与发展脉络,也没有真正认识到它的实质与意义。

李茂盛等对阎锡山推行的山西村制作了比较系统的论述,认为山西‘村本政治’的施行充分反映了阎锡山执政伊始急于建立自己的一套行政基础的强烈意愿。他试图通过‘村政’建立政令可以达于广大民众的基层组织,从而将自己的权力渗透到每一村,每一户甚至每一个人,以保证自己意志的贯彻实施。客观上无疑对于强化行政组织,维护社会稳定起了一定的作用。^①王宇雄、张益民则进一步指出了1917—1927年编村制度对规范山西基层政权的设置、促进山西乡村社会的安定以及在一定程度上赋予人民选举权等方面的作用^②。这比以往学术界因囿于阎锡山军阀身份的成见而对其所行村制彻底否定的做法,客观了一些。但他们均未将山西村制与民国乡村自治问题联系起来加以详实的研究,对其历史地位与影响的认识尚欠全面。

赵秀玲在《中国乡里制度》一书中系统考察了自古代至民国的乡里制度,提出了许多有见地的观点,但其对民国乡里制度的论述存在着一些有待改正之处。如她认为,1913年至1914年袁世凯取消了省县两级的自治,而重区、村两级;1915年区正式成为县以下的行政机关,“区之下为‘村’村名义上仍保有自治性质,村中设村民会、村公所、息讼会及监察委员会,负责行政、司法、监察与福利等事宜。”^③实际上,袁世凯颁布的《地方自治试行条例》规

李茂盛等:《阎锡山全传》(上)北京当代中国出版社,1997年,第267页。

王宇雄、张益民:《阎锡山早期编村制度评析》,《晋阳学刊》1999年第6期。

赵秀玲:《中国乡里制度》北京社会科学文献出版社,1998年,第64页。

定，区为县以下的自治单位，不是国家行政机关，这种区制事实上也没有实行。至于区下的村制，1915年除直隶翟城村实行自治外，全国其他地方没有揭糞村自治的。赵文提到的村民会（应为村民会议）息讼会、监察委员会是20年代以后翟城村仿自山西或按照南京国民政府的法令建立起来的，1915年翟城村并不存在这些组织。

关于南京国民政府的乡里自治 赵秀玲认为 蒋介石执政以后表面上倡导乡里自治，然而因为国民党实行独裁制，地方上不可能实现真正的民主政治，“国民党对乡里社会的统治与孙中山的‘民权’与‘民生’精神背道而驰”^①。这一结论无疑是正确的，但由于作者将评价的尺度完全转向了制度的实践层面而显得过于笼统。这本以“制度”命名的著作忽略了对国民政府乡里自治制度本身的探讨，不能不说是点儿遗憾。

王永祥注意到了南京国民政府地方自治制度的时代意义，指出：“以孙中山思想继承者自命的国民政府在一个时期里确曾把追求以县为单位的现代化的‘地方自治’悬示为自己的目标，因此在基层政权中，曾力求输入现代化的自治因素并使基层体制具备现代化的职能。对此人们尽管可以提出众多的批评和指责，指斥其在这方面的行动不力和成效不丰，但却不能不承认它确有其追求。”王永祥认为，1927—1939年，全国确实形成了一场追求建立现代化基层自治体制的运动，“通过这场运动可以得出的一个结论是 尽管实际收效甚微 原因要从多方面分析）但作为一个追求的目标和蓝图，此时国民政府还是力图按照孙中山关于县自治的基本观点行事的。”1939年以后新县制的实施，标志着国民政府“从

赵秀玲：《中国乡里制度》北京 社会科学文献出版社，1998年 第66页。

总体上和根本上背离孙中山先生的地方自治思想而向传统的专制体制回归^①。王永祥提出的关于国民政府地方自治的总体性意见，颇有新意，开阔了我们研究民国乡村自治问题的思路。

学术界对梁漱溟乡村建设思想与实践的研究已经取得了丰厚成果。像朱汉国的《梁漱溟乡村建设研究》(太原:山西教育出版社,1996年)、郑大华的《民国乡村建设运动》(北京:社会科学文献出版社,2000年),都对我们进一步研究梁漱溟的地方自治思想,探讨其在中国乡村自治思想史上的地位,起了铺石开路的作用。

国家与社会的关系是民国史研究的重要内容。近年来大陆学术界在注意国家阶级性的同时,也开始关注民国时期国家的社会管理与调控职能^②。

美国学者杜赞奇则率先从国家与社会的视角对20世纪前半期中国华北乡村社会的权力结构进行了细致的研究。他认为,在国家政权现代化的过程中,随着国家权力向乡村社会的扩张,乡村社会传统的权力结构发生了重大变化,一批赢利型经纪人取代了保护型经纪人,从而导致了国家政权的内卷化。他指出,当赢利型经纪人的再生阻碍了国家机构的合理化时,就表明国家政权的内卷化达到了极点,这“预示着国家权力的延伸只能意味着社会的进一步被压榨和破产。”^③他着重描述了华北乡村权力结构及其对国家政权建设的负面影响,对于国家的乡村自治制度本身则未着笔墨。

以上见王永祥:《中国现代宪政运动史》北京:人民出版社,1996年,第135—140页。

参见朱汉国主编:《中国社会通史》(民国卷)太原:山西教育出版社,1997年。
杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》南京:江苏人民出版社,1996年,第68页。

笔者认为，弄清国家的乡村制度是我们分析乡村社会政治权力结构，进而全面认识国家与社会关系（包括制度与实践两个层面）的基本前提。

综上所述，民国乡村自治问题的研究既是从新的视角对近代地方自治史的发掘，又是对民国乡村制度史研究的进一步开拓。

三、研究思路与框架

笔者认为，民国乡村自治问题的研究应该注意以下五个方面：

第一，应在地方自治运动的大背景下考察其历史演化轨迹。从制度形态上看，民国乡村自治大体经历了一个由直隶翟城村自治、山西村制到南京国民政府乡村自治制度的演化过程。直隶翟城村自治是清末民初中国学习日本地方自治制度的产物。山西村制初为一种行政村制度，20年代以后才开始转办自治，它标榜“民治主义”，具有一定的现代民主政治色彩，其制度架构后被南京国民政府所借鉴采纳。民国乡村自治制度的这种演变是与中国地方自治运动的发展密切相关的。如前所述，西方地方自治制度有英美法系的“人民自治”与大陆法系的“团体自治”两种形态，清末民初中国颁行的地方自治制度均采大陆法系，官治色彩浓厚。五四新文化运动时期，伴随民主思想的传播和影响的扩大，那种官治十足的地方自治制度遭到了民主主义知识分子及革命者的猛烈抨击。1918年孙中山对即将赴日本考察的李宗黄说：“政治的基础，在于地方自治。日本的市、町、村都很健全。日本之强，非强于其坚甲利兵，乃强于其地方组织之健全。要看，最好看看他们的地方自治。不过他们的这种地方自治，官治气息很重，是不合乎吾党民

权主义全民政治的要求。”^① 陈独秀也明确指出，“我们现在要实行民治主义 是应当拿英、美做榜样 是要注意政治经济两方面 是应当在民治的坚实基础上做工夫，是应当由人民自己一小部分一小部分创造这基础。这基础是什么？就是人民直接的实际的自治与联合。……这种联合自治的形式，就是地方自治和同业联合两种组织。”地方自治团体内的成年男女“都有直接议决权”^②。在他们的倡导下，以直接民权为核心的地方自治思想逐渐成为了一种社会思潮。南京国民政府成立后 打起三民主义的旗号 颁布自治法规，使中国的地方自治制度由取法大陆法系转向取法英美法系。民国乡村自治也因此呈现出了两种前后不同的形态，这是我们首先要把握的。

第二，应从国家与社会的角度加以考察。这里的国家是指政治国家 具体指国家机构（中央或地方政府）社会作为国家的对称 本文特指国家政权以下的乡村社会。如前所述 地方自治作为中央与地方之间的分权制度，实际上也包含着国家与社会的分权。民国时期 国家在推行地方自治的过程中 根本上重视的不是前者而是后者。因为对统治阶级来讲 通过国家与社会的合理分权 实行村民自治，有利于化解乡村社会的矛盾，有利于巩固其政治统治。20年代 阎锡山在山西就将‘民治主义’限定在社会层面 乡村之上的区长人选始终由官方委任 因此南京国民政府成立后 即令其将自治区改为行政区，以名实相符。南京国民政府虽然也颁布有区自治的法规 但区长同样由政府任命 没有实行民选 后来国

① 《在上海与李宗黄的谈话》，《孙中山全集》第4卷，北京：中华书局，1985年，第491页。

② 陈独秀：《实行民治的基础》，《新青年》第7卷第1号，1919年12月1日。

民政府干脆将区级组织明确为了县政府的分支机构——区署。在乡村社会层面，国家则试图通过自治制度来整合千百年来散漫的民众和自在的社会，促进乡村社会由传统向现代转型。当然，在国家制度向社会输入和社会向国家反馈的过程中，受到了国家政治生活与乡村社会诸多因素的制约，这是我们应该予以注意的。

第三，应注意综合性研究。乡村自治虽然从国家的角度看属于政治建设范畴，但它本身是一个自治组织与自治事业的统一体，涉及政治、经济、文化等许多方面的内容。这就需要运用历史学、政治学、经济学、文化学、社会学等多学科的知识和研究方法进行综合性研究。

第四 应注意典型个案研究。关于民国乡村自治的史料十分缺乏。为获得基本的研究条件，一方面需要广泛查阅各种历史文献（如政府公报、民政期刊（月刊、旬刊、年刊）、地方自治期刊、地方志、历史档案、各种乡村调查以及时人著作）收集文字材料，另一方面也需要亲自下乡进行实地调研。实地调研有两种好处，一是可以通过访问尚存的历史见证人，取得口碑资料，二是可以通过对当今村民自治情况的考察，获得现实生活的灵感，从而使我们对民国乡村自治的认识达到一个新的高度。笔者尽管尝试了各种获取资料的途径，但仍感材料不足，为此采取了典型个案研究的方法，即以相对材料较多、又具有代表性的地区为例，来窥见一斑，着重于说明乡村自治制度或思想在社会层面的实践结果，而不着重于叙述全景式的实践过程。

第五，应注意研究结构的内在逻辑性。民国乡村自治的制度形态大体经历了一个由民初的翟城村自治和山西村制到南京国民政府乡村自治制度的演化过程。在这个演化过程中，人们对乡村自治问题越来越关注，于 20 年代中后期形成了乡村自治的社会思

潮。民国乡村自治问题的研究应该以乡村自治制度形态的演变为主线 同时也应按照时序将社会思潮穿插其间 以形成一个多姿多彩的历史画卷。

根据上述几点考虑,笔者将民国乡村自治问题分解为五部分加以研究:

第一章考察民国乡村自治的源头——直隶翟城村自治。民国一二十年代,翟城村自治在社会上影响很大,许多史书都有介绍,但因袭传抄、以讹传讹者不少。就连李景汉主编的《定县社会概况调查》一书也不例外。例如翟城村是否如米迪刚设计的那样成立了因利协社呢?该书内称翟城村“成立了因利协社”这实际上是根据1925年中华报社出版的《翟城村》一书的推论,并非实际调查所得。当今有人进一步推断说,因利协社成立于清末宣统年间,当为中国近代第一家合作社^①。据笔者查证,因利协社并未成立^②。厘清翟城村自治的史料,揭示翟城村自治产生、发展与衰落的过程是本章的重点。笔者认为翟城村自治作为近代地方自治的产物,筹备于1914年,正式诞生于1915年,而不是长期以来学术界所公认的1904年;翟城村自治经历了一个自治形态的转换,促使其转换的因素不是中华平民教育促进会的定县实验,而是国家制度的推动;翟城村在抗战前夕并非是“领导群伦的模范村”。当然翟城村自治对民国乡村自治的开启之功是不能抹煞的,其产生与运作的特点也值得重视。

第二章考察全国乡村自治制度的张本——山西村制。笔者认

米鸿才:《我国历史上最早出现合作社的地方是河北翟城村》,《河北经贸大学学报》1996年第1期。

详见拙文:《因利协社不是中国近代第一家合作社》,《北京师范大学学报》2000年第2期。

为从制度内容看，山西村制最初并非因袭直隶翟城村，从发展过程看，山西村制系由行政制度转向自治制度。从自治制度看，山西村制曾试图仿效日本町村制，后来发生转向，具有了民治主义的特征。山西村制由此而划分了民国乡村自治制度的两个时代，从此，以直接民主制为特征的乡村自治制度成为时代潮流。南京国民政府将之确定为了全国性制度。民国时期，山西村制受到社会各界关注，然而众口多词，观点不一。在今天看来，对它既不能绝对否定，也不能抽象肯定，应该将问题提到一定的历史范围内，实事求是地加以评析。

第三章考察乡村自治的社会思潮。直隶翟城村自治和山西村制引起了时人的关注和思考，使乡村自治逐渐成为一股影响较大的社会思潮。本章以中华报派及村治派为中心，具体探讨 20 年代中后期乡村自治思潮的形成和发展，由此展现时人关于乡村自治的思想与观念，有助于丰富我们对民国乡村自治问题的认识。

第四章考察南京国民政府的乡村自治制度。南京国民政府成立后为整合各地纷杂的乡村自治运动，借镜山西村制，确立并逐渐完善了全国乡村自治制度，使乡村自治由北京政府时期的地方制度上升为了全国性制度。然而其实践结果与制度精神根本背离，国民政府进行了反思，试图通过设立县政实验区来探索新的乡村自治模式。但由于国民政府坚持剿共内战政策，蒋介石力主停自治，兴保甲，各地风从，使全国乡村自治制度的推行陷入停顿状态。1935 年国民党“五大”重申地方自治政策方向后，国民政府开始着手修正自治法规，将保甲融于自治组织之中。1939 年国民政府实行新县制，正式确立了保甲与自治融为一体的乡镇自治制度，使民国以来以行政村为区域、以直接民主为灵魂的乡村自治制度严重变形。本章重点考察二三十年代国民政府乡村自治制度的历史嬗

变与特点。

第五章探讨制约民国乡村自治的社会因素。从政治实践层面看，民国乡村自治无疑是失败了。这既与国家的政治行为因素直接相关，也与乡村社会本身的诸多因素密不可分。特别是封建的乡村经济形态和政治结构、严重变态的社会流动、极端贫苦的农民生活、传统的乡村社会文化等等，都使乡村自治制度缺乏坚实的社会基础。不推翻帝国主义和封建主义，不根本改造乡村社会，民权主义的乡村自治制度就不可能真正实现。

民国乡村自治虽然早已成为历史，但它所揭示的时代课题至今尚未彻底解决。我们在建设社会主义的道路上经受巨大挫折后，重新面临着国家与社会分权、实行村民自治的问题。民国乡村自治的经验与教训值得我们汲取。

第一章 直隶翟城村： 民国乡村自治的起源

民国时期直隶定县（今河北省定州市）的翟城村一度被誉为乡村自治的模范，被公认为中国近代乡村自治的发源地^①。翟城村自治究竟是怎样产生的？其实务运作及走向如何？这是我们研究民国乡村自治问题必须首先加以考察的问题。

一、翟城村自治的社会历史背景

在帝制时代，具有功名身份的绅士充当着官与民的中介，是乡村社会的实际统治者。绅治是传统乡村社会的基本特征。20世纪初年，远离都市的翟城村就保持着一种典型的绅治状态。

翟城村位于定县县城正西约 20 公里处，本是华北乡村中一个极普通的自然村落。全村约有人口 2000 名、户 300 家、地 100 顷。乡绅米春明“素为村人所翕服，遇有疑难纷争，多取决焉”^②。米春明，字鉴三，秀才出身，乡试失利后便弃科举而服膺倡导经世致

^① 冷隽：《地方自治述要》南京正中书局，1935 年，第 79 页。孔雪雄：《中国今日之农村运动》上海中山文化教育馆，1934 年，第 438 页。

^② 米迪刚、尹仲材：《翟城村》北京中华报社，1925 年，第 18 页。