

丰箫 著

权力与制衡

浙江省嘉兴地区乡镇自治研究

(1945—1949)



商务印书馆
The Commercial Press

丰箫 著

权力与制衡

浙江省嘉兴地区乡镇自治研究

(1945—1949)



商务印书馆
The Commercial Press

图书在版编目(CIP)数据

权力与制衡:浙江省嘉兴地区乡镇自治研究:1945—
1949/丰箫著. —北京:商务印书馆,2014
ISBN 978-7-100-10518-7

I. ①权… II. ①丰… III. ①地方自治—研究—嘉兴
市—1945~1949 IV. ①D693.62

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第304499号



所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

权力与制衡:浙江省嘉兴地区
乡镇自治研究(1945—1949)

丰箫著

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码100710)
商务印书馆发行
山东临沂新华印刷物流集团
有限责任公司
ISBN978-7-100-10518-7

2014年4月第1版 开本640×960 1/16
2014年4月第1次印刷 印张21.75
定价:45.00元

本书的出版受到
上海市教委一流学科上海大学世界史项目资助
特此致谢

序

大约是在2001年的春天,我率学生在太湖流域的浙江数县进行档案调查,发现嘉兴市档案馆藏有二三百卷抗日战争后民国政府推行乡镇自治的卷宗,内容丰富翔实。丰箫以此批材料作为研究对象,遂有硕士论文与博士论文之写作。她读硕士期间,我还在复旦大学历史地理研究所工作。她读博士时,我已转入上海交通大学创办历史系。只不过,在她读博士学位的三年中,我一直住在复旦大学的宿舍区中,距离办公室不过数百米之遥。她常带表格来找我签字,带资料来一起阅读,带论文来一起讨论。不知不觉,三年过去,她的博士论文撰成,已是厚厚一本。

以前在一起下乡、读书、讨论的许多细节已经忘记,但有一些至今记忆犹新。例如,我还记得,在硕士论文答辩中,有委员质疑,从所引材料看,战后嘉兴县的乡镇自治,确实有其高度民主化的一面,但实际运作与档案记载相符吗?那些保长们真的是民主选举产生的吗?这一刁钻古怪的问题,对于一个严肃的学者来说,具有高度的挑战性,值得重视。有幸的是,她在湖州市公安局,找到了几个保长的档案,同时代人对于保长的揭发交待材料告诉我们,保长确是民主选举产生的。这一关键性材料的获得,不仅确定了民国档案的可靠性,而且为我们后来广泛利用公安局档案从事民国史研究,打开了思路。

有了这批丰富且可靠的档案资料,丰箫开始了她的论证。她证明:“国家政权建设中的乡镇自治,既包括国家政权向乡村社会的下延过程,又蕴含着国家向乡村推行民主政治的过程。这两个过程不是截然对立冲突,而是相辅相成的。乡镇民参与政治的权利是建立在国家政治基础之上的。”这是对战后民国政治的全新论述,或许只有区域的价值,但将其置于民国政治史的大框架中,其中的意义值得

再三玩味。

具体而论，乡镇自治或乡镇民主的概念，包括乡镇公所对乡镇事务的管理权，以及乡镇民代表会对乡镇公所的权力约束。这样一种两权分立式的乡镇民主，是国民政府留给后世的宝贵遗产，值得珍视。在民众的层面上，丰箫证明：“一旦给予民众民主的权利，在法律的规范和正常的监督环境下，乡村民主就可以真正地制约政府权力和维护民众权益。”将浙北地区的民众确定为懂得并学会使用民主权利的人群，也给我们很多的启发。

最近，我们在赣北某县进行同一主题的研究。在那里，县级“民主政治”所呈现的，并不是嘉兴式的秩序井然，而是乱象一片。地方政治抑或民主政治几乎成为派系政治的代名词，民众的民主权利根本无从谈起。在这个意义上，与其追问嘉兴乡镇自治的典型意义，不如追问优质的嘉兴乡镇自治与民主政治因何而产生。区域研究的局限暂时还不能让我们对中国政治的演化进行全景式描绘，但我们毕竟开始了长长征途的第一步。

在这个意义上，我特别珍视本书中有关乡镇财政的讨论——乡镇民代表会对于乡镇财政的审核制度、乡镇经费收支平衡与不平衡。我也喜欢本书有关乡村佃业纠纷的研究——佃业代表会、农会和乡镇民调解委员会等组织如何处理乡村内部事务，乡村秩序在国家法和自治制度下如何被不断地规范和整合。对于本书对于保长的描写，我甚至有些偏爱——他们生活于乡土社会，承受所有制度的弊端；在战争环境下，一不小心，他们就和国家一起走向保民的对立面。对于乡镇职员与小学教师的叙述，则让人产生揪心的感觉——时局的动乱与先天性的制度缺陷，让土生土长的政治小人物们既无力，也无为。乡镇自治及乡村民主建设最终演变为地方政府的行政任务。这群小人物成为一个流产的或破产的制度的陪葬品。这可能是对这一段历史的一个恰当的归纳。

然而，这群小人物不仅生活在这一制度的尽头，还生活在这一制度的后头。到1950年代，在一个新的制度框架下，这群乡镇精英面临着虽有不同但却相似的生活际遇。保长们是历史反革命，乡镇职员有可能划为伪职人员，而小学教师，如果为农民叫苦，则可能成为

右派分子。在某种意义上,乡村变革的历史,可以简化为乡村精英替代的历史。从这一角度入手,我们可以将自晚清以来至 1950 年代的历史,连缀成一个有机的系列——历史中的小人物,如何“创造”历史,以及如何为历史所“创造”。

屈指算来,我从事中国近现代史的研究,已有十余年了。最近一段时间,我常常撰文回忆自己如何从明清史转向当代中国研究,但居然忘记了,在 2001—2007 年,我曾经指导过一名学生从事民国政治史研究。当丰箫将这部成熟的著作呈现在我的面前的时候,竟然有似曾相识之感。这一方面说明我的记忆力有衰退的迹象,一方面说明本书较六年前的博士论文,有相当多的修改。成长与成熟,是我对她最好的赞美与祝福。

上海交通大学历史系

曹树基

2013 年 11 月 1 日

目 录

序.....	1
引 言.....	1
一、问题提出.....	1
二、他人研究.....	3
三、本书框架	14
四、资料来源	16
五、相关概念	17
第一章 乡镇自治的楔入	20
第一节 背景:浙江省地方自治沿革.....	22
一、清末地方自治伊始与风潮	23
二、1912—1927 年地方自治的兴起	28
三、国民党党义与地方自治	30
四、1928—1937 年南京国民政府引导的自治	33
五、1937—1945 年抗战时期的自卫与自治	37
六、1945—1949 年乡镇自治的契机	39
第二节 权力与制衡:1946 年乡镇自治的建构	43
一、乡镇公所:国家政权的延伸.....	44
二、乡镇务会议:基层政权的运作.....	46
三、委员会的自治功能	51
四、保长及保长会议	54
五、乡镇民代表会:权力与职能.....	57
六、乡镇自治的内涵	61
第三节 小 结	64

第二章 乡镇自治体制的运作	67
第一节 乡镇自治:基层的民主意识与参与	67
一、检举汉奸与民主政治	68
二、保民:兴趣与权利	71
三、民主:争议与规范	77
四、民主的赋予与实现	86
第二节 乡镇财政体制的运作	88
一、乡镇地位的缺失:1928—1945 年浙江省自治财政	90
二、乡镇地位的确立:1945—1949 年嘉兴县乡镇财政体制	94
三、审核体制:1945—1949 年嘉兴县乡镇财政的运作	99
四、疲于平衡:难以承受之重	108
第三节 纠纷调解:乡镇自治组织在日常生活中的运作	109
一、佃业双方代表会:新的交流平台	110
二、乡镇各组织的协调:升级纠纷的处理	115
三、乡镇调解委员会:日常纠纷的调解	120
四、规范化秩序	130
第四节 小 结	131
第三章 乡镇自治中的政府行为与角色	135
第一节 督导与宣导:民主建设中的政府	136
一、督导:乡镇自治组织的构建	137
二、宣导:乡镇自治组织的民主化	148
三、县与乡镇关系定位	156
第二节 服务与强制:农业建设中的政府	158
一、环境:生态与社会双重影响	160
二、政府:强制的服务	166
三、农民:压力下的动员	174
四、现代化建设中的政府角色	183
第三节 小 结	185
第四章 小尺度区域政治:自治中乡镇体制的困厄	188
第一节 乡镇归并:背离实际的拙劣改革	189
一、政治调整:海宁县区划的频繁变动	191

二、矛盾凸显:乡镇归并带来的问题	194
三、非均衡格局:归并后乡镇的发展模式	198
四、背离生活实际的政治手段	206
第二节 户政工作:乡镇体制运作的症结	207
一、户政推行过程与存在的问题	208
二、问题症结:推卸的责任	211
三、体制变革之急	216
第三节 小 结	217
第五章 乡镇自治人员的群体考察	221
第一节 保长的形象认识与角色定位	223
一、好保长:乡土人情塑造的正面形象	224
二、坏保长:外部压力下泛滥的负面形象	234
三、角色定位:制度弊端下的偏离	243
四、乡村政治边缘人	250
第二节 乡镇精英的经历、心理及行为	251
一、抗战时期的经历	254
二、抗战后乡镇精英的心理状态	257
三、抗战后乡镇精英的行为	262
四、建设意识与行为的滞后	267
第三节 新官绅及乡镇权力结构	269
一、权威地位的确立:亲属关系为基础	271
二、乡镇权威的政治身份:国民党党员	275
三、乡镇权威的地位:乡镇权力的主导	280
四、压力下的乡镇权威:对政府的背离	283
五、乡镇权力结构与乡村控制	286
第四节 小 结	287
结 论	291
一、国家政权建设中的自治	291
二、比较中的乡镇自治	294
三、地方自治与政府职能	298

参考文献..... 303

 论 著..... 303

 论 文..... 310

 资料汇编..... 325

 方志、文史资料及工具书 326

 报纸和期刊..... 328

 档案资料..... 330

后 记..... 333

图 表 目 录

表 1-1:新滕区复兴委员会经费收支	53
表 2-1:1946 年 3 月嘉兴县汉中乡各保保民大会出席概况	73
表 2-2:1935、1936 年嘉兴县地方自治总概算	91
表 2-3:1935、1936 年嘉兴县地方岁入总概算	92
表 2-4:嘉兴县城东区乡镇拟定等级	95
表 2-5:1945 年嘉兴县区署及乡镇月支经费追加分概算	96
表 2-6:1945 年嘉兴县区署乡镇等级员额经费	96
表 2-7:1949 年浙江省各县镇公所编制经费标准	98
表 2-8:南山乡 1947 年 3—4 月行政事业经常费支出预算	101
表 2-9:嘉兴县焦山乡公所 1946 年 4 月经常事业费米收支 ...	103
表 2-10:嘉兴县焦山乡公所 1946 年 1—4 月平均员工薪 给支出	104
表 2-11:1947 年 4 月胥山乡乡镇经费支出预算	105
表 2-12:1948 年嘉兴县各乡镇早晚稻收获量及缴租标准	114
表 3-1:1946 年嘉兴县政府乡镇工作检查督导组第一组督 导工作日程	138
表 3-2:1946 年嘉兴县政府乡镇工作检查督导组第一组督 导北平镇工作	138
表 3-3:1946 年 3 月嘉兴县汉中乡各保第一次保民大会会 议概况	140
表 3-4:1946 年乡镇各级会议实施经过调查	144
表 3-5:嘉兴县政宣导队部分民众座谈会统计	150
表 3-6:浙江省各县主要稻作害虫	161
表 3-7:1930 年 3 月绍兴县第一期各区治虫成绩	178

表 5-1：1945 年海宁县地方行政干部训练第四期学员抗战
期间情况 255

表 5-2：1946 年吴江县第二期乡镇干事抗日战争期间流动
情况 255

表 5-3：1946 年吴江县第三期乡镇干事抗日战争期间流动
情况 256

图 1-1：嘉兴县基层组织关系示意 62

图 2-1：1945 年大桥镇公所支出 101

图 4-1：1947 年海宁县部分乡镇归并前后 196

图 5-1：张铁民政治圈结构示意 279

引言

一、问题提出

伴随着村民自治在当代中国大陆的推行和发展,地方自治成为学界关心的热点问题之一。社会学、政治学、法学等学科的学者们通过实地调查、参与以及学理的探究等方式,从不同的学科角度来总结地方自治制度的成绩与不足,探讨问题的症结并提出一系列的建议。作为一名历史学者,我们所做的是为该问题的讨论提供足够的经验和教训。生长于乡村的笔者,对于村民自治抱有一份特有的执著关怀。每每返乡时耳闻目睹村民自治成与败、优与劣等种种情形,总是引发笔者或悲悯或积极的思考与设想。在一次一次思考与现实的碰撞中,笔者试图将历史与现实关联起来,从中寻找一些可为当今借鉴的经验和教训。

清末自治思潮勃兴,时人大力倡行地方自治以完成变革社会的设想。随着地方自治付诸实践,一系列自治措施得以在全国不同程度地实施。如许多学者指出,清末地方自治既是地方思潮发展和中国民族资本主义发展的必然产物,^①也是晚清政府为维系其统治做出的自救动作。^②一些学者认为,在自治思潮发展和自治措施实施

① 吴桂龙:《晚清地方自治思想的输入及思潮的形成》,《史林》2000年第4期。

② 马小泉:《国家与社会:清末地方自治与宪政改革》,河南大学出版社2001年版,第1—3页。

的过程中，国民产生了参政意识并得到某种程度的实现。^①显然这里所谓的国民，仅仅是指维新派、立宪派、革命派、开明官僚及新知识分子等。活跃于地方的精英，在提高自身参政意识及扩充权力的同时，仍扮演着充当官民中介的传统角色，处于基层社会的广大民众仍未被发动起来。

正如诸多学者研究反自治风潮所示，基层对自治的反对只是事情的表面现象，其发生乃是地方多种因素促成的。^②民国以后地方自治的数次复兴，在一定程度上表明民主自治的精神已渐渐融入民众的思想之中，并留下了印迹。各地自治时兴时衰、参差不齐的情形，不仅向我们表明了各地区复杂不一的社会情况，还反映出自治制度自身存在的问题，以及自治实践中存在诸多需避免的困境和需改进的地方。通过研究某一历史时期某一区域地方自治制度和实践，复原和分析具体事件和特定人群，探讨基层政治的运作，剖析其中问题的症结所在，即构成了本书的选题缘由和写作主旨。

现有学界的研究将视野多投向于清末民初及南京国民政府执政前期的地方自治，对南京国民政府执政后期地方自治的研究相对薄弱。相对于清末民初地方自治的发动及20世纪30年代凸显的部分地区实践，1945年后南京国民政府在种种压力下于各地推行的自治活动，更值得我们关注。如自治法规的进一步完善、民主意识的进一步增强，都积淀为一种深厚的历史经验，以资后人借鉴。其中最重要

① 梁景和：《清末国民参政意识研究》，湖南教育出版社1999年版，第154页。刘小林和梁景和指出，清末地方自治具有极大的政治现实性和实践性，而不仅仅停留在认识阶段的理性思考。刘小林、梁景和：《论清末地方自治思潮》，《学术论坛》1998年第2期。马小泉也认为清朝地方自治运动可视为中国早期资产阶级的公民意识和政治参与水平的一项政治成就。马小泉：《地方自治：晚清新式绅商的公民意识与政治参与》，《天津社会科学》1997年第4期。

② 黄东兰：《清末地方自治制度的推行与地方社会的反应——川沙“自治风潮”的个案研究》，《开放时代》2002年第3期。另相关研究有Roxann Prazniak, *Weavers and Sorceresses of Chuansha: The Social Origins of Political Activism among Rural Chinese Women, Modern China*, April 1986。王树槐：《清末江苏地方自治风潮》，《中国近代现代史论集》，商务印书馆1986年版。周积明、谢丹：《晚清新政时期的反地方自治风潮》，《河北学刊》2002年第4期。

的是,这一时期以及以后台湾地方自治的初步实验,^①触及了在中国基层推行地方自治的许多关键性问题,值得今人细细品味。本书的研究时段定在1945—1949年。基于研究的需要,笔者在进行具体分析时会不拘泥于该时段的限制,而将研究时段进行上延。

浙江一直是南京国民政府的实际统辖区,嘉兴地区的地方自治更具有传承性和示范性。清末立宪派首领沈钧儒、民国孙中山以及南京国民政府时期的蒋经国,均曾为浙江自治或有具体举措或宣传倡导或亲涉其地政治。以嘉兴地区为个案研究南京国民政府实施的地方自治,更具有典型性和普遍意义。本书的研究区域以嘉兴地区^②为中心,同时会应分析研究的需要将范围扩展至江浙等地区。

二、他人研究

从世界历史进程来看,民族国家的产生及国家政权建设成为各国现代化的主流趋势。学者们从士绅、自治、官治等角度,揭示出中国传统社会与近代社会的区别,并对近代社会的社会结构等方面进行了深入的研究。

据学者们的研究,在传统社会,国家权力机构仅止于县,县以下的乡村社会则存在着一些自治性的组织,或者说绅治。如费孝通认为传统社会结构是一种“双轨制”体制,即自上而下的皇权和自下而

① 从国情及民情上来看,也许1949年后台湾的地方自治经验比西方经验更值得我们借鉴。台湾学者对自治较为关注,研究成果也较多,诸如从法制角度研究的有蔡茂寅:《地方自治之理论与地方制度法》,台北学林文化出版社2003年版;刘文仕:《地方制度改造的宪政基础与问题》,台北学林文化出版社2003年版。从乡镇层面来研究的有吴淑惠:《台湾省各乡镇(市)作为地方自治团体之理论与实际》,1993年台湾东海大学硕士学位论文。叶剑英:《跨越自治与管制:乡镇市长官派对我民主政治的影响》,2000年台湾东海大学硕士学位论文。台鉴文:《乡镇市公所与代表会互动之研究——以中和市为例》,2004年台湾中国文化大学硕士学位论文。从村里层面研究的有王启东:《台湾地区村里功能与角色之研究》,2003年台湾中国文化大学硕士学位论文。考察台湾地方自治建立发展过程的如高育仕:《台湾地区地方自治的发展》,载于“蒋中正先生与现代中国学术讨论集”编辑委员会编印:《蒋中正先生与现代中国学术讨论集》第五册,1986年版等。

② 笔者选取了嘉兴县、嘉善县和海宁县三县作为研究的主要侧重点。

上的绅权。^① 张仲礼认为绅士充当了政府官员和当地百姓之间的中介人。^② 瞿同祖指出，绅士与官吏的区别在于通过非正式权力与正式权力控制社会。^③

鉴于绅治与现代意义或者说西方意义上的自治是异质的，瞿同祖强调绅治不等同于自治：“士绅的利益与社会其他集团的利益时常会发生冲突。这一事实与自治不兼容，因为自治要求社会利益作为一个整体被代表。”^④ 萧公权 and 钱端升持同样的观点。萧公权认为士绅是乡村组织的基石，没有士绅的村庄很难有任何高度组织性的活动，同时强调乡绅与普通居民利益的不一致性。^⑤ 钱端升指出绅士既非选举产生，又不是正式指定，且常常不得不屈从于地方官的意志，即绅士没有任何自己的、受到宪法和习惯权利保护的领域。^⑥ 费孝通进一步指出，传统社会的统治方式是不能用民主和不民主的尺度来衡量的，并称之为长老统治。^⑦

与传统社会相对比，学者们认为现代国家权力渗入乡村社会时，导致了乡村社会结构变化，这一变化主要体现在绅权的瓦解。胡庆钧指出近代国家政权渗透至基层组织时，绅权逐渐减弱，甚至附于政府权力之下，并导致公正绅士引退、劣绅当道的局面。^⑧ 孔飞力指出，随着一些城市进一步进入新文化时期，有才之士从内地的村镇流出，这种流动越来越变成是单程的迁移。农村绅士要生存下去，必须与国家政权的正式机构进行新的联系，农村名流通过控制自治的机构力图维持他们在村社的统治，这一过程从晚清的团练制一直延至南京国民政府时期。国民党和南京政府在许多方面是现代化城市文

① 费孝通：《基层政权的僵化》，《费孝通选集》，群言出版社 1999 年版，第 342 页。

② 张仲礼：《中国绅士：关于其在 19 世纪中国社会中作用的研究》，上海社会科学院出版社 1991 年版，第 58 页。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版，第 283 页。

④ 瞿同祖：《清代地方政府》，第 338 页。

⑤ Hsiao Kung-chuan, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, Seattle, 1960, p. 264, p. 317.

⑥ Ch'ien Tuan-sheng, *The Government and Politics of China*, Cambridge, Mass., 1950, p. 45.

⑦ 费孝通：《乡土中国·生育制度》，北京大学出版社 1998 年版，第 68 页。

⑧ 胡庆钧：《论绅权》，载于吴晗、费孝通编：《皇权与绅权》，上海观察社 1949 年版，第 128—129 页。