

民国乡村自治问题研究

李德芳



人民出版社



民 国 乡 村 自 治 问 题 研 究

李德芳 著

人 民 出 版 社

本书系河北省哲学社会科学研究基金项目

责任编辑:张昭军

装帧设计:尹凤阁

版式设计:诸晓军

责任校对:张彦

图书在版编目(CIP)数据

民国乡村自治问题研究/李德芳著.

-北京:人民出版社,2001.12

ISBN 7-01-003397-8

I. 民… II. 李… III. 农村-群众自治-研究-中国-民国
IV. D693.6

民国乡村自治问题研究

MINGUO XIANGCUN ZIZHI WENTI YANJIU

李德芳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:7.25

字数:174 千 印数:1-2,000 册

ISBN 7-01-003397-8/K·680 定价:16.00 元

序

中国农村问题自古以来就是十分重大的问题。一个王朝的治乱兴衰和农村关系甚大,而且往往是其根源就在农村。历代统治者有见于此,都对稳定农村采取种种措施,除了轻徭薄赋减少农民负担、宣传奉公守法做良民的道德之外,更实行保甲(或叫邻里)制度(其中包括连坐法)进行政治控制,同时又制定乡规民约使农民自动地遵守统治秩序。但是我们看到的还是社会政治动乱经常发生。农村问题是中国历史上一个总想解决而没能解决的问题。

近代以来,中国人对西方政治社会状况了解渐多,西方社会学也被一些中国人知晓。从清末开始,以新思路新观点考察研究解决中国农村问题有人提了出来。这个问题是中国整体现代化的重要组成部分。没有农村的现代化就谈不上整个国家的现代化。其后出现了不少解决农村问题的主张和方案,并在个别地方付诸实施,如河北定县和山东邹平。20世纪30年代乡村自治、农村改进、乡村建设问题成为一个重大现实问题,进行过广泛的讨论,并引起当权者的关注。但从实际效果看,这些改良措施收效甚微。在当时和以后,取得重大成效的是中国共产党用暴力手段实行的土地制度的改革。到1949年前后数年间在全国实现了土地制度的改革,并由此引发了农村一系列巨大变化。

土地制度变革之后,中国仍以农业自然经济为主体,改革土地制度并不能带来农村社会的现代化。过去和现在的社会主义国家

都曾探索过实现农村社会主义现代化之路,寻找一种农村社会模式,这主要有前苏联的集体农庄和中国的人民公社。关于集体农庄我们不谈,只说人民公社。农村人民公社的设计者把它看成解决农村问题惟一正确的办法、中国农村发展惟一正确的道路。他们认为人民公社不仅是社会主义农村基本组织形式,而且是人类社会最高发展阶段——共产主义社会的农村基本组织形式;它不仅是现代化社会的农村模式,而且是后现代化社会的农村模式。但是,可悲的是,人民公社化实现之后农业生产连年下降,甚至出现了饿死人以千万计的悲惨现象。因为它极端地违背了中国现代化的发展方向,在80年代初,这个在中国大地上普遍建立起来的、曾经极力设法维护的、被誉为中国进入天堂“桥梁”的人民公社,在两三年内就消失得无影无踪了。这是多么深刻的教训啊!我们痛心地说上面这些话,无非是要说明,中国农村这个关系中国现代化前途的重大问题,今天还严重地摆在那里,需要我们下大力去探索、去解决。

解决当前的问题主要的是研究现实,但现实是历史的延续。所以研究现实问题解决现实问题又不能不借助于了解历史研究历史。从清末以来,出现了不少解决农村问题的主张和方案。30年代成为人们关注的热点之一。历史上留下了大量关于农村问题的资料。对过去的资料进行研究和总结,以作为今天的参考是十分必要的。

李德芳同志的《民国乡村自治问题研究》一书研究了中华民国时期的乡村自治问题。这个问题是整个中国农村问题的一部分。他考察和研究了河北定县、山西省、“文艺复兴派”、村治派和南京国民政府的乡村自治理论、主张、方案和实践,对它们进行了论述和总结,并着重分析了村治活动的贡献和失败的原因。它不仅具

有学术研究上的价值,而且在农村问题成为国家重大问题的今天,更具有现实意义。

乡村作为基础社会结构,具有下列的性质:一、它是自然形成的自存的社会基层单位。它是一个以“家”为细胞而组成的、主要靠非政治因素联系起来的共同体。它是自然生成的,和最高权力机关距离非常远,中间隔着数个层次。我国自古有“天高皇帝远”之说。因此它必然地有着自立、自主、自存、自我调控的机制和功能。这就是乡村的自治状态。这可以说是社会学上的“乡村自治”。二、它是国家权力机关实施其统治作用的基层单位。国家权力机关把乡村政治化,把乡村划分成政治单位,产生了保甲之类的制度。但政治不能把整个社会纳入自己的囊中,也不能完全管理或处理群众多种多样的生活和他们之间的关系和冲突。政治上的统治不能取代乡村的自治功能,还势必利用这种机制。这是过去历代政府和乡绅主张和倡导乡村自治的原因。这可以说是政治学上的“乡村自治”。本书主要着眼研究的是后者。在我国开始实行“村民自治”的时候,参考过去的乡村自治是必要的。李德芳同志的这种研究是很有意义的。

李德芳同志在北京师范大学历史系攻读博士学位时,常常和我谈论“乡村自治”问题。他的博士学位论文即将出版,要我写个序。说了上面这些话,就算是序吧。

王桧林

2001年11月23日



作者简介

李德芳，1965年生，河北任丘人。
1982—1989年先后获河北大学历史学
学士、硕士学位，2000年获北京师
范大学历史学博士学位。现任河北大
学马列部教授，主要从事中国现代史
教学与研究。

目 录

序	王桢林(1)
绪 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究现状	(5)
三、研究思路与框架	(11)
第一章 直隶翟城村:民国乡村自治的 起源	(17)
一、翟城村自治的社会历史背景	(17)
二、翟城村自治的启动与运作	(22)
三、翟城村自治的转型与顿挫	(33)
四、翟城村自治的历史特点与地位	(39)
第二章 山西村制:全国乡村自治制度 的张本	(42)
一、山西村制的初创	(42)
二、山西村制的变革	(51)
三、时评与今论	(64)
第三章 从中华报派到村治派:乡村自治	

的社会思潮	(76)
一、中华报派：乡村自治思潮的形成	(76)
二、村治派：乡村自治思潮的发展	(90)
第四章 南京国民政府的乡村自治制度	(118)
一、乡村自治运动的勃兴	(118)
二、全国乡村自治制度体系的确立	(130)
三、乡村自治的困境与新模式的探索	(140)
四、乡村自治制度的转捩	(154)
五、南京国民政府推行乡村自治的特点	(162)
第五章 民国乡村自治的社会制约因素	(165)
一、封建的乡村经济形态与政治结构	(165)
二、严重变态的乡村社会流动	(170)
三、极端贫苦的农民生活	(179)
四、传统的乡村社会文化	(184)
余 论 历史的启示	(190)
附录一 乡镇闾邻选举暂行规则	(197)
附录二 定县高头村自治周年实施计划大纲	(203)
主要参考文献目录	(207)
英文摘要	(219)

图表目录

图 1—1 翟城村自治组织简图	(35)
-----------------------	------

图 2—1	阎锡山村政设计图	(60)
图 3—1	吕振羽村制设计图	(112)
图 3—2	何炳贤村制设计图	(113)
图 4—1	邹平村学乡学简图	(151)
表 1—1	翟城村各会简表	(24)
表 1—2	翟城村兴学情况一览表(1914—1916)	(28)
表 1—3	翟城村文盲统计(1928—1929)	(37)
表 1—4	翟城村土地占有状况(1937 年前)	(38)
表 2—1	晋北三县 27 村自治公务人员的社会成分 (1935)	(74)
表 4—1	江浙赣晋四省村制法规比较表(1927—1928)	(119)
表 4—2	南京国民政府乡村自治制度简表 (1929—1930)	(138)
表 5—1	江苏 4 县 28 村各类农户使用田亩的来源 (1933)	(166)
表 5—2	无锡六个区的乡镇长副的性质(1933)	(168)
表 5—3	无锡六个区的乡镇长的所有田亩(1933)	(168)
表 5—4	无锡六个区的乡镇副的所有田亩(1933)	(168)
表 5—5	无锡六个区的乡镇长的出租田亩(1933)	(169)
表 5—6	无锡六个区的乡镇副的出租田亩(1933)	

.....	(169)
表 5—7 江苏 374 个大地主主要职业构成(1930) ...	(171)
表 5—8 武昌等四县不在地主与在村地主的百分比	
.....	(172)
表 5—9 河南三县中农自耕和佃耕成分增减表	
(1928—1933)	(174)
表 5—10 河南三县贫农自耕和佃耕成分增减表	
(1928—1933)	(175)
表 5—11 山西省各级农户比重及历年变迁表	
(1930—1933)	(175)
表 5—12 江浙农村人口离村原因统计(1935)	(176)
表 5—13 定县 5 村 526 户农家负债情况表	
(1929—1931)	(180)
后 记	(221)

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、陈启能主编:《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

① 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。

② 见《村治月刊》第 1 卷第 1 期,1929 年 3 月。

③ 见《村治月刊》第 1 卷第 6 期,1929 年 8 月。

④ 《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^①。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

① 见该书第32页、94页,上海:世界书局,1930年。

② 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);马小泉:《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)等数篇。

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,