



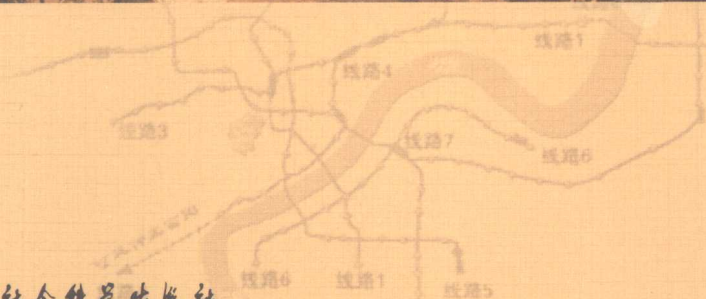
民国浙江史研究丛书

民国浙江乡镇组织变迁研究

——以“新县制”为中心的分析

WEN GUO ZHEJIANG XIANGZHEN ZUZHI BIANQIAN YANJIU

朱俊瑞 李涛 著



中国社会科学出版社



民国浙江史研究丛书

民国浙江乡镇组织变迁研究

——以“新县制”为中心的分析

MINGUO ZHEJIANG XIANGZHEN ZUZHI BIANQIAN YANJIU

朱俊瑞 李涛 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国浙江乡镇组织变迁研究：以“新县制”为中心的分析/
朱俊瑞，李涛著. —北京：中国社会科学出版社，2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6492 - 1

I. 民… II. ①朱…②李… III. 乡镇 - 组织机构 - 研究 -
浙江省 - 民国 IV. D675. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 165209 号

出版策划 任 明 官京蕾

特约编辑 李晓丽

责任校对 李 莉

封面设计 李 萍

技术设计 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 10 月第 1 版

印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.25

插 页 2

字 数 243 千字

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

浙江省文化研究工程指导委员会

主 任：赵洪祝

副主任：夏宝龙 王国平 陈敏尔 巴音朝鲁

李 强 盛昌黎 张 曦

成 员：潘家玮 赵光君 马林云 沈立江

侯靖方 黄旭明 陈仲方 金兴盛

杨建新 俞剑明 陈永昊 万 斌

郑仓元 侯玉琪 徐 辉 胡祖光

许 江 王建满 王永昌 黄坤明

孙文友 徐止平 厉志海 张家盟

蔡 奇 楼阳生

浙江文化研究工程成果文库总序



有人将文化比作一条来自老祖宗而又流向未来的河，这是说文化的传统，通过纵向传承和横向传递，生生不息地影响和引领着人们的生存与发展；有人说文化是人类的思想、智慧、信仰、情感和生活的载体、方式和方法，这是将文化作为人们代代相传的生活方式的整体。我们说，文化为群体生活提供规范、方式与环境，文化通过传承为社会进步发挥基础作用，文化会促进或制约经济乃至整个社会的发展。文化的力量，已经深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。

在人类文化演化的进程中，各种文化都在其内部生成众多的元素、层次与类型，由此决定了文化的多样性与复杂性。

中国文化的博大精深，来源于其内部生成的多姿多彩；中国文化的历久弥新，取决于其变迁过程中各种元素、层次、类型在内容和结构上通过碰撞、解构、融合而产生的革故鼎新的强大动力。

中国土地广袤、疆域辽阔，不同区域间因自然环境、经济环境、社会环境等诸多方面的差异，建构了不同的区域文化。区域文化如同百川归海，共同汇聚成中国文化的大传统，这种大传统如同春风化雨，渗透于各种区域文化之中。在这个过程中，区域文化如同清溪山泉潺潺不息，在中国文化的共同价值

取向，以自己的独特个性支撑着、引领着本地经济社会的发展。

从区域文化入手，对一地文化的历史与现状展开全面、系统、扎实、有序的研究，一方面可以借此梳理和弘扬当地的历史传统和文化资源，繁荣和丰富当代的先进文化建设活动，规划和指导未来的文化发展蓝图，增强文化软实力，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供思想保证、精神动力、智力支持和舆论力量；另一方面，这也是深入了解中国文化、研究中国文化、发展中国文化、创新中国文化的重要途径之一。如今，区域文化研究日益受到各地重视，成为我国文化研究走向深入的一个重要标志。我们今天实施浙江文化研究工程，其目的和意义也在于此。

千百年来，浙江人民积淀和传承了一个底蕴深厚的文化传统。这种文化传统的独特性，正在于它令人惊叹的富于创造力的智慧和力量。

浙江文化中富于创造力的基因，早早地出现在其历史的源头。在浙江新石器时代最为著名的跨湖桥、河姆渡、马家浜和良渚的考古文化中，浙江先民们都以不同凡响的作为，在中华民族的文明之源留下了创造和进步的印记。

浙江人民在与时俱进的历史轨迹上一路走来，秉承富于创造力的文化传统，这深深地融汇在一代代浙江人民的血液中，体现在浙江人民的行为上，也在浙江历史上众多杰出人物身上得到充分展示。从大禹的因势利导、敬业治水，到勾践的卧薪尝胆、励精图治；从钱氏的保境安民、纳土归宋，到胡则的为官一任、造福一方；从岳飞、于谦的精忠报国、清白一生，到方孝孺、张苍水的刚正不阿、以身殉国；从沈括的博学多识、精研深究，到竺可桢的科学救国、求是一生；无论是陈亮、叶

适的经世致用，还是黄宗羲的工商皆本；无论是王充、王阳明的批判、自觉，还是龚自珍、蔡元培的开明、开放，等等，都展示了浙江深厚的文化底蕴，凝聚了浙江人民求真务实的创造精神。

代代相传的文化创造的作为和精神，从观念、态度、行为方式和价值取向上，孕育、形成和发展了渊源有自的浙江地域文化传统和与时俱进的浙江文化精神，她滋育着浙江的生命力、催生着浙江的凝聚力、激发着浙江的创造力、培植着浙江的竞争力，激励着浙江人民永不自满、永不停息，在各个不同的历史时期不断地超越自我、创业奋进。

悠久深厚、意蕴丰富的浙江文化传统，是历史赐予我们的宝贵财富，也是我们开拓未来的丰富资源和不竭动力。党的十六大以来推进浙江新发展的实践，使我们越来越深刻地认识到，与国家实施改革开放大政方针相伴随的浙江经济社会持续快速健康发展的深层原因，就在于浙江深厚的文化底蕴和文化传统与当今时代精神的有机结合，就在于发展先进生产力与发展先进文化的有机结合。今后一个时期浙江能否在全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设进程中继续走在前列，很大程度上取决于我们对文化力量的深刻认识、对发展先进文化的高度自觉和对加快建设文化大省的工作力度。我们应该看到，文化的力量最终可以转化为物质的力量，文化的软实力最终可以转化为经济的硬实力。文化要素是综合竞争力的核心要素，文化资源是经济社会发展的重要资源，文化素质是领导者和劳动者的首要素质。因此，研究浙江文化的历史与现状，增强文化软实力，为浙江的现代化建设服务，是浙江人民的共同事业，也是浙江各级党委、政府的重要使命和责任。

2005年7月召开的中共浙江省委十一届八次全会,作出《关于加快建设文化大省的决定》,提出要从增强先进文化凝聚力、解放和发展生产力、增强社会公共服务能力入手,大力实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等“八项工程”,实施科教兴国和人才强国战略,加快建设教育、科技、卫生、体育等“四个强省”。作为文化建设“八项工程”之一的文化研究工程,其任务就是系统研究浙江文化的历史成就和当代发展,深入挖掘浙江文化底蕴、研究浙江现象、总结浙江经验、指导浙江未来的发展。

浙江文化研究工程将重点研究“今、古、人、文”四个方面,即围绕浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理四大板块,开展系统研究,出版系列丛书。在研究内容上,深入挖掘浙江文化底蕴,系统梳理和分析浙江历史文化的内部结构、变化规律和地域特色,坚持和发展浙江精神;研究浙江文化与其他地域文化的异同,厘清浙江文化在中国文化中的地位和相互影响的关系;围绕浙江生动的当代实践,深入解读浙江现象,总结浙江经验,指导浙江发展。在研究力量上,通过课题组织、出版资助、重点研究基地建设、加强省内外大院名校合作、整合各地各部门力量等途径,形成上下联动、学界互动的整体合力。在成果运用上,注重研究成果的学术价值和应用价值,充分发挥其认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要作用。

我们希望通过实施浙江文化研究工程,努力用浙江历史教育浙江人民、用浙江文化熏陶浙江人民、用浙江精神鼓舞浙江

人民、用浙江经验引领浙江人民，进一步激发浙江人民的无穷智慧和伟大创造能力，推动浙江实现又快又好地发展。

今天，我们踏着来自历史的河流，受着一方百姓的期许，理应负起使命，至诚奉献，让我们的文化绵延不绝，让我们的创造生生不息。

2006年5月30日于杭州

序言

“中国社会是乡土性的”（费孝通语），换言之，中国传统社会是乡土社会，研究以乡镇为核心的社会的发展与变动，是了解中国社会的关键。长期以来，研究中国近代社会转型的所有优秀学者和思想家思考与研究的一个中心问题，就是通过西方社会、历史变化及其变化背后原因与机制的分析，进而解释近代中国乡村社会的形成及其机制。其中，近代社会的转型中的乡镇变迁研究越来越受到史学界的重视。最新出版的《中国近代乡村自治法规选编》（中华书局2004年版）既为当代学者从政治变革的层面研究乡镇变迁提供了有价值的参考，也说明了近代（含民国时期）社会乡镇变迁研究尚处于文献资料整理的初始阶段。相同的情况同样存在于民国浙江乡镇变迁的研究中。浙江档案馆和浙江县市档案馆固然保存着较完整的浙江民国史档案史料，但涉及民国浙江乡镇变迁的史料尚缺少相对集中的分类整理。当然，在学术研究层面，细心的学者业已注意到民国时期浙江乡镇变革的特殊性和重要性，提供了诸多有价值的成果。曹树基在《乡镇自治中的国家意识形态——以1946年嘉兴县乡镇职员“甄别”试卷为中心》中认为国家政权的向下延伸和乡村的自治合二为一，是抗战胜利后嘉兴地方政治形态的显著特征（《社会学研究》2002年第5期）。丰萧和李尚玉的研究证明，1945年以后嘉兴县实施了实实在在的乡镇自治（丰萧：《1946年嘉兴县的乡镇自治》，

2002 未刊稿；李尚玉《在控制与自治之间——1946 年嘉兴县地方社会国家政权的运作》，2002 未刊稿）。台湾学者李国祁的“清末民初浙江地区近代化演进过程中的教育与文化事业”中提出，“浙江新式文教事业的成长颇受外在的政治气氛所影响，这也是其在近代化演进的过程中，与其他省份最大不同的特征之一”（《中华学报》，台北，1976 年）。大陆学者郎友兴在《南浔的变化看近代教育在江南市镇的发展》中对民国时期的南浔乡村社会贤达在乡村改造运动中的作用进行了详细的论证；赵泉民、忻平的《乡村社会整合中的“异趣”——以 20 世纪 30 年代江浙两省乡村合作运动为中心》（《华东师范大学学报》2005 年第 1 期）对民国浙江乡镇合作运动的特点进行了比较分析。以民国浙江嘉兴乡镇自治为中心，这些研究成果揭开了当代学者研究民国浙江乡镇变迁研究的序幕；同时，这种微观研究也证实了“民国浙江乡镇变迁研究”从学术的层面看是一项富有挑战性而又充满魅力的研究课题，有诸多研究的领域亟待学者进一步开拓和深化。另外，就区域近代化研究整体而言，民国乡村史研究已得到国家的高度重视，随着教育部人文社会科学重点科研基地南开大学中国社会史研究中心承担的“近五百年中国乡村史”的逐步展开和推动，民国时期的乡镇变迁研究将得到学术界更多的关注。不言而喻，民国浙江乡镇变迁问题不仅是研究区域近代化研究的重要部分，也是全面反映浙江近代社会全貌的重要内容，迫切需要当代学者尤其是浙江学者担当起研究民国浙江乡镇变迁的责任，为全面了解近代中国乡镇的变迁提供有价值的成果。

历史发展的连续性尤其是当代社会的急剧变革也为新时期民国乡镇变迁研究提供了土壤和动力。改革开放后，中国农村

最引人注目的变化从政治上说是推行村民自治。村民自治在20世纪80年代后的中国农村开始普遍实行,导致了整个农村政治生活的根本性变迁,使中国农村正在产生一种新的治理模式。对此,国内外的社会学者和政治学者已经做了大量研究,取得了不少成果,但是,以村民自治为核心的农村治理改革在理论上和实践上都还存在若干有待进一步探讨的问题。例如,中国农村的治理模式是什么,它有什么特征?村民自治在整个国家的政治发展中具有什么样的地位?农村民主治理改革的主要困难和发展前景是什么?如何动员广大村民的参政积极性?能否将村长的直接选举推进到乡镇长的直接选举?等等,诸多问题都构成学界关注的重点问题。毋庸置疑,历史的研究常常可为现实问题的解决提供智慧和参照。从政治属性上,民国浙江的乡镇自治服务于国民政府的政治需要,但乡村问题始终是困扰中国政治发展的一个重要问题。乡村自治制度所蕴涵的直接民权精神顺应了民主的历史潮流,也给当今的村治建设提供了一份可资借鉴的遗产。当然,这里列举的乡镇自治只是呈现一个侧面,而无法涵盖民国浙江乡镇变迁的丰富内容。

民国时期的中国乡镇体制的变迁过程,是在政府控制治理下的过程。由政治动员的性质及政权更替的方式所决定,国家行政权力最终深入到了乡镇,并成为了国家现行宪政体制的重要组成部分。因此,对于本课题的研究,首先应该在近代以来地方自治思潮的涌动和政治实践的大背景下考察其历史演化轨迹。由于中国乡村社会的特殊性,对乡镇变迁的研究还应贴近中国传统社会的层面,从国家与社会的双重角度考察乡镇体制制度的沿革,注意综合性研究和典型个案研究,注意研究结构的内在逻辑性。以此为据,在研究的路向上,主要以历史学的

实证研究为基础；最大限度地掌握充分的文献资料，通过史料展示民国浙江乡镇变迁的历史。其次，重要个案研究和比较研究，对从事乡镇自治的关键事件、引领人物及重要乡镇进行典型分析和比较研究，凸显民国浙江各乡镇体制变迁中的丰富内涵和个性特征。另外，对于乡村治理的权威结构、治理主体、治理过程、治理内容、治理方式等政治学、社会学意义上的普遍性话题，运用现代政治科学理论和社会学理论进行阐释，也是课题完成的必要手段。按照这种构想，本课题的研究主要分为以下几个方面：

一、民国浙江传统的乡镇治理方式

在中国传统乡村社会中，其建立的乡村社会的教化体系实际上是一个二元同构性的组织系统，即以保甲制为代表的官方教化组织和形式与以宗族、乡约为代表的非官方教化组织与形式共同构成。民国以前，清朝统治者逐渐形成并完善了自己的乡村社会教化体系。从20世纪初晚清推行农村改革开始，政府颁布的“地方自治”法令成为了基层政权“合法性”的基础。从光绪三十四年（1908）清政府颁布的《城镇乡地方自治章程》开始，以地方自治为中心的条例和实施纲要次递展开。晚期时期乡镇变革以“章程”为主导的形式标志着国家地方治理方式的新变化，这种变化适应了近代以来民主化的大趋势，也对民国时期的地方乡镇改革产生了影响。

二、民国浙江“新县制”实施前乡镇变迁的核心内容

北洋时期的《自治条例》（1914年12月）、《地方自治条例》（1919年9月）、《乡自治制》（1921年7月）等规则，将县以下组织一律变为市、乡。国民政府颁布了《县组织法》

(1928年9月),《剿区内各县编查保甲户口条例》、《施行保甲训令》(1932),以及1941年国民政府制定的《乡镇组织暂行条例》、国民党九中全会议案研究委员会作出的关于《加强新县制之推行以完成地方“自治”议案》,都以乡镇自治作为农村基层组织原则。政府主导下的乡镇变迁成为民国时期政府的重要政治行为。在1927—1949年国民政府统治时期的县制改革和建设分为两个阶段,第一阶段自1927年南京国民政府成立至1939年9月《县各级组织纲要》颁布,称为《县组织法》框架阶段;自1939年9月《县各级组织纲要》颁行至1949年国民政府的统治在大陆崩溃,可以称为“新县制”框架阶段。在《县组织法》框架下,浙江省的乡镇组织通过“村里制”的建制确定下来;同时,与全国的乡村建设运动相呼应,浙江省的乡村文化教育运动也成为当时乡镇变革的重要内容。

三、“新县制”下的浙江乡镇变迁研究

1939年9月19日,国民政府行政院颁布实行《县各级组织纲要》时人称“新县制”,中国近代县制的发展进入了一个新的阶段。这种采取自治与保甲制度相结合的“新县制”,在当前学术界有不同的评价。李德芳认为,因此“新县制虽然仍有乡镇自治的内容,但它已与南京国民政府初期以村为区域,以直接民权为灵魂的乡村自治制度迥异”,保甲“通过新县制正式融入了乡镇自治体系,宣告了以行政村为单位的乡村自治制度的终结”。魏光奇则认为,“新县制”的颁行“明确规定在县乡实行地方自治制度”,使此前在“国民党内部进行的‘自治’与‘保甲’之争”终于有了合法性结论,虽然有较多的“官治”色彩,但更能显示出“‘新县制’体制的地方

自治色彩”。从自治法条与社会变迁的角度，浙江在实施“新县制”过程中，体现了国民党“训政”时期“官治”的鲜明特征，而与地方自治相连的地方建设也在新县制下次递展开。直到浙江1947年推行“宪治”，其乡镇建设的基本内容仍没有超出“新县制”确定的范围。所以，以“新县制”为中心分析民国浙江乡镇的变迁是构成本课题的核心内容。

首先，是政策的分析。与中央政府的政策相对应，浙江省政府以法令细则的方式或者把中央的法律政策具体化，或者进行了一定程度的发挥和补充。应当对这些文本进行法律和政治的分析。

其次，民国浙江的乡镇自治实践研究。民国时期的“自治法规”并非停留于文本制度上的层面，其在实践中的运行才是乡镇社会变迁的主要环节。乡镇变迁中政府的作用、自治机关的构成、自治职员的生产、自治政策的实施和落实、保甲制与自治组织的关系、自治与乡镇居民生活的变化等问题，将是本部分的重要内容。以民国浙江的乡镇行政区域划分为例，民国浙江乡镇变迁中的重要内容是国民政府对县以下的基层组织也进行了改革。针对当时行政区划存在的主要问题，在扩并县乡、重构社区、理顺通名、整合边界、分等管理、区域协调等方面进行了一定的变动。这种区域划分的宗旨和依据及三角测量中的困难和解决方案，尤其是相邻县中的乡镇区分划分，成为当时地方政府的重要行政内容。

再次，民国浙江乡镇变迁的制约因素研究。长期的战争使民国浙江乡镇的变迁打上了战争的烙印，并严重地制约了民国浙江的自治，战争也带来了农村社会秩序的动荡和社会经济的破产；政府的地方自治的财政需求对民众的生活同样会带来一定的负面影响。而民国浙江乡镇的变迁的近代化走向依赖于政

府主导和民众的参与，其中，政府的决策科学化程度、政府官员的素质、能力等对民国浙江的乡镇变迁产生了不同的影响。同时，民众乡镇变革的冷漠、民众对政府的疏离、传统的社会秩序的影响、传统乡镇秩序与近代乡镇体制的冲突等，都可以通过民国时期浙江不同乡镇的个案研究反映出来。

从一般学理上推断，客观的历史背景、参与乡镇变迁的主体等都会影响到乡镇变迁的实效。但历史的研究不能拘泥于一般的逻辑推理，更要深入历史的深层，呈现乡镇社会变迁的概貌，把握民国浙江乡镇变迁的具体实际，总结出对当下乡村变革有价值的学术结论。在这方面，“新县制”实施过程中，《县各级组织纲要浙江省实施总报告》是浙江省政府实施“新县制”的一份重要文献，应当予以高度的重视。

民国浙江乡镇变迁的重要内容是乡镇体制的演变，而乡镇体制的演变又是民国时期国民政府实施地方自治制度的组成部分。由于传统社会的发展不平衡，在浙江的乡镇自治必然有其特殊性。即浙江地方自治的形态除与其他省市存有必然的差异外，在本省不同的县实施的乡村自治也存在一定的差异。正是这种差异，才使得民国浙江乡镇变迁呈现出多样性特征；在多样性中又能通过量化分析出民国浙江在自治体制、土地关系、社会结构、地方自治教育等在走向近代化过程中的共同性的一面，以及乡镇民众对这种近代化的回应程度。依据科学唯物史观和当代乡村社会的分析框架对民国浙江乡镇变迁进行有价值的研究，在学术和现实的层面都会产生积极的影响。

目录

序言	(1)
第一章 浙江传统的乡镇治理方式	(1)
第一节 浙江乡村社会的传统教化方式	(1)
第二节 西方文化影响下的浙江乡镇教化	(9)
第三节 北洋政府时期浙江的乡村社会	(17)
第二章 民国时期“新县制”实施前浙江省的乡镇组织 变革	(32)
第一节 《县组织法》框架下的乡镇体制的设计	(33)
第二节 浙江省“村里制”的推行与困境	(38)
第三节 浙江地方乡村教育和乡村改良	(49)
第三章 浙江“新县制”下的乡镇自治政策研究	(64)
第一节 浙江省“充实乡镇健全保甲树立地方 自治基础”方案的提出	(66)
第二节 浙江省“新县制”试办中的乡镇自治 议题	(74)
第三节 浙江省“三年施政计划纲要”中的乡 镇自治	(81)
第四节 “浙江省县各级组织纲要实施计划” 的新思路	(88)
第四章 浙江省“新县制”下的乡镇行政组织建立	(96)
第一节 区行政组织的调整	(96)