

地方治理变迁

基于20世纪
无锡的分析

Transition of Local
— An Analysis on
Wuxi in the 20th Century

汪春劼 / 著



地方治理变迁

基于20世纪
无锡的分析

汪春劼 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

地方治理变迁：基于 20 世纪无锡的分析/汪春劼著. —北京：
社会科学文献出版社，2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2892 - 5

I. ①地… II. ①汪… III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 -
无锡市 IV. ①D625. 533

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235254 号

地方治理变迁

——基于 20 世纪无锡的分析

著 者 / 汪春劼

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 王 颖

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 韩海超

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.5

版 次 / 2012 年 2 月第 1 版

字 数 / 304 千字

印 次 / 2012 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2892 - 5

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

本书的出版得到教育部人文社会科学研究规划基金项目《地方精英与社会管理》（批准号：11YJAZH085）的支持，深表谢意！

本书献给仅存在了六届的江南大学行政管理专业
(2004 ~ 2009) 与在该专业学习的 393 名同学——祝他们
鹏程万里一帆风顺!

序 言

许倬云*

我的家乡无锡，一个栖息在太湖之滨的小城。当年许家的大宅门位于现在的市中心，门前有一条小河，不远处是历经几百载风吹雨打的古城墙，护城河分布在城墙内外。东林书院离我家只有几分钟的行程。少年时，我曾穿行于这江南水乡的石拱桥和青石板上，去辅仁中学上课。

白云苍狗。当20世纪80年代我重回故乡时，早已人事全非。城墙变成了大马路，城内几十条河流全都不见了踪影，许家的大宅门也为机关大楼所替代。

我所生活的20世纪，不仅我个人、家庭在这个巨变的时代中，颠沛流离，上下浮沉，至今寄身海外，也将终老他乡。同样，我的故乡也是变化多端：电话、电灯、汽车、自行车、黄包车、火车、轮船、飞机、高速路、互联网，等等，诸多事物都是在这100年里来到无锡，进而影响无锡人的生活。20世纪，无锡的地位有了一个巨大的飞跃，由一个从属于苏州、常州的普通县，进而超过了东、西两“州”，经济实力位列全国前十强。100年间无锡的发展，令人喘不过气。

* 许倬云 (Cho-yun Hsu)，是中国台湾历史学界的耆宿，有“台湾改革开放的幕后推手”之称。江苏无锡人，1930年7月生，求学于中国台湾和美国，1962年获美国芝加哥大学博士学位。先后执教于中国台湾、美国和中国香港多所知名大学，2000年10月被南京大学、东南大学授予名誉教授称号，现为美国匹兹堡大学历史学系荣休讲座教授、中国台湾“中研院”院士。研究领域主要是中国文化史、社会经济史和中国上古史。代表著作包括《中国古代社会史论》、《汉代农业》、《西周史》、《万古江河》等。

20 世纪的中国也是改朝换代最频繁的百年，由大清到北洋到南京政府再到中国共产党执政，不同的执政理念带来了迥异的社会管理。

民国时代，绅商们通过行业协会、同业公会与总商会等社团，参与地方治理。我家附近就有一个小公园，里面有个茶馆，是士绅喝茶的地方。最里面的一间可容十来个人，是头一等的领袖，县长经常要到那里喝茶。外间是一般的士绅喝茶的地方，人不定，有的来，有的不来，三五十人。外面大间坐的是商店、银行的一般人，要有所请托，到这儿来。这里是权力机构，消息在这里传播，决策在这里制定。里面的十来个人听外间的三五十人传来民间想法，告诉县长，该怎么办，这是一个非正式的议会。每人吃碗面，洗热水脸，喝茶，到上午 11 点回家。

战前的地方巨擘是杨翰西先生。三四十年代地方绅商的领袖是钱孙卿先生（与钱锺书的父亲钱子泉先生是孪生兄弟），他长期担任县商会的会长。那时商会不仅“具有调查商情、处理破产及商务诉讼、受理成立公司或行号、申请专利权、进行文契债券的公证、发行标准账簿等职权”，而且还兼有地方自治行政的职能，参与大量地方事务的处理，为地方的发展出钱出力、献计献策。

与商会强势相异的则是官治的不足、县长更替的频繁，任期短暂的地方官在施政时必借助绅士的影响力。借用子泉先生的话，“凡地方大利害，主者有所设施，不知于地方人士意如何，必曰以咨钱某。地方人士于主者有所建白，亦必曰且以咨钱某。馆官民交通之枢，宣主者意而导地方人士之隐，实惟吾孙卿是赖”。这段话非常客观地描述了弟弟钱孙卿在地方政治中的影响力，钱孙卿是无锡官民沟通不可缺少的“管道”，县官需要通过他了解地方舆情，地方的意见也需要借助他让政府采纳。

地方士绅的力量，自从明代，即是“社会”与“政权”杠杆的两端，尤其以江南为最。两者互相平衡，互相节制，使专制君权有所约束。辛亥革命，无锡光复，即是由地方士绅主导。这种情形，颇与英国乡绅在发展民主政治上的功能相似。江南士绅参与地方政务，如果有开展机会，未尝不可能由此开出中国的民主政治基础。当然，历史不能回头，中国近代史的种种转折，竟是另一方向。抚今思昔，无非江渚渔樵的感慨而已。

历史学家大多从国家和文化层次研究宏观的问题。地方史的研究，相对而言，还有不少需要和可能开拓的空间。江南大学汪春劼经过几年的努

力，查阅大量地方文献，打捞过去的历史，描绘出 20 世纪百年无锡地方治理的变迁轨迹，这是很有价值的事情，其价值不仅在于追寻逝去的优良传统，也是从大处着眼，小处着手，在几种治理模式的比较中，为未来的变革提供更好的参照坐标。

我希望有更多的学人去深入研究无锡，我也期望文风特盛的无锡还能培养出钱穆、钱锺书、钱伟长、华蘅芳、徐寿那样一流的学者。

我已八十一岁，风烛余年，海外回首，祝祷故乡，政通人和，创造有利的环境，庶几人才鼎盛，桑梓繁茂，芝兰芬芳。

目 录

绪论	1
第一节 对几个核心概念的说明	1
第二节 论题缘起	5
第三节 研究现状与本书构架	9
 第一章 晚清的无锡治理（1900 ~ 1911）	15
第一节 清朝的县政形态	15
第二节 基层的社会管理	28
第三节 地方力量的成长	45
 第二章 北洋时代的无锡治理（1911 ~ 1927）	65
第一节 中央对地方控制的失灵	66
第二节 绅商参与地方治理的路径	76
第三节 绅商与政府的互动	87

◆ 地方治理变迁 ◆

第三章 国民党执政时期的无锡治理（1927 ~ 1949）	103
第一节 党政双轨中的摩擦	103
第二节 县政、区政与乡政、市政	115
第三节 参与社会管理的地方精英	143
第四章 新中国成立后至改革开放前的无锡治理（1949 ~ 1978）	175
第一节 社会的全面格式化	176
第二节 总体性社会的建立	192
第三节 社会重组与国家政权建设	200
第五章 改革开放时期的无锡治理（1978 ~ 2010）	222
第一节 经济发展下的社会变迁	223
第二节 地方治理新模式：以党领政	232
第三节 艰难的转型	247
结 语	255
第一节 重建社会	255
第二节 现代治理	259
第三节 地方自主	262
无锡大事记（1895 ~ 2010 年）	266
参考文献	270
后记	279

Contents

A prolegomenon :	/ 1
1. <i>An Introduction to Some Core Conception</i>	/ 1
2. <i>Reasons of This Study</i>	/ 5
3. <i>The Situation and the Structure of the Book</i>	/ 9
 Chapter 1 Governance of Wuxi in Late Qing Dynasty	
(1900 ~ 1911)	/ 15
1. <i>The Pattern of County Government in Late Qing Dynasty</i>	/ 15
2. <i>Social Administration in Grassroots</i>	/ 28
3. <i>The Growth of Local Power</i>	/ 45
 Chapter 2 Governance of Wuxi in Beiyang Government	
(1911 ~ 1927)	/ 65
1. <i>The Failure of Local Control</i>	/ 66
2. <i>The Gentry-merchant's Approach to Participating the</i> <i>Local Governance</i>	/ 76

3. Interaction Between Gentry-merchant and Government	/ 87
Chapter 3 Governance of Wuxi in KMT Government (1927 ~ 1949)	/ 103
1. Clashes in Party-government Double Track	/ 103
2. County Government, District Government and Town Government, City Government	/ 115
3. Local Elite Who Took Part in Social Management	/ 143
Chapter 4 Governance of Wuxi between New China Foundation and Opening and Reform (1949 ~ 1978)	/ 175
1. Formatting the Society	/ 176
2. The Foundation of Total Society	/ 192
3. Rebuilding the Society and the State-building	/ 200
Chapter 5 Governance of Wuxi after Opening and Reform (1978 ~ 2010)	/ 222
1. Society Transition Under the Development of Economic	/ 223
2. New Pattern of Local Governance; the Party Lead the Government	/ 232
3. A Rough Transconformation	/ 247
The Ending	/ 255
1. Social Rebuilding	/ 255
2. Modern Governance	/ 259
3. Act on the Local's Own	/ 262
Chronicle of Events in Wuxi (1895 – 2010)	/ 266
Reference	/ 270
Postscript	/ 279

图目录

图 1	无锡行政区划图（20 世纪 30 年代）	4
图 2	无锡行政区划图（1988 年）	4
图 3	无锡金匱县城地图（光绪七年，公元 1881 年）	17
图 4	无锡县衙平面图	18

表目录

第一章

表 1-1	清末无锡县知县更迭表	22
表 1-2	清末金匱县知县更迭表	22
表 1-3	1904 年无锡学务处经董名单	34

第二章

表 2-1	北洋时期无锡县长变化表	71
表 2-2	1912 年全国绅商人数估计表	83
表 2-3	无锡与苏州市区人口、工业的比较	84

第三章

表 3-1	抗日战争前后苏南苏北十县党员人数变化情况	106
表 3-2	无锡县人口职业统计表	106
表 3-3	民国 22 年（1933 年）江苏省部分县国民党员职业统计表	107
表 3-4	1934 年无锡县国民党党部工作人员表	108
表 3-5	抗战前无锡县长的嬗递	118
表 3-6	江苏省无锡县政府职员一览表（1934 年）	121

表 3-7	1948 年常熟县政府工作人员统计表	125
表 3-8	无锡县中小学校及教职员数量统计表 (1934 年)	128
表 3-9	无锡基层机构变化表	136
表 3-10	无锡等 6 座城市工厂规模表 (1936 年前)	144
表 3-11	1934 年无锡同业公会信息	167
表 3-12	1934 年四县商会、同业公会会员情况	169
表 3-13	1934 年无锡社团的分布情况	173
表 3-14	自由职业团体	174
表 3-15	公益及宗教团体	174

第四章

表 4-1	市县分设后无锡县归属变化表	179
表 4-2	县市面积的变化	181
表 4-3	1949 ~ 1979 年无锡县人民法院刑事案件收案统计表	185
表 4-4	土改前无锡土地占有情况	186
表 4-5	无锡市商业所有制结构 (纯商业机构) 变化表	189
表 4-6	无锡市工业所有制结构变化表	190
表 4-7	无锡市工业所有制结构变化表	190
表 4-8	1951 年无锡市社会团体名称表	195
表 4-9	新中国成立初期无锡市基层政权的变化	201
表 4-10	1949 年 11 月 30 日无锡市全市干部统计	204
表 4-11	1949 年 4 月无锡市全市干部统计	205
表 4-12	1949 ~ 1978 年部分年份无锡市、县党员发展情况表	207
表 4-13	1953 年底全市党员职业统计表	208
表 4-14	50 年代部分年份无锡县党员行业分布	209
表 4-15	50 年代部分年份无锡县党员文化程度统计表	210
表 4-16	50 年代部分年份无锡市党员文化程度统计表	210
表 4-17	1949 ~ 1978 年部分年份无锡市、县基层党组织统计	212
表 4-18	“文化大革命”前无锡市委书记情况表	216
表 4-19	“文化大革命”前无锡县委书记情况表	217
表 4-20	1949 ~ 1978 年部分年份无锡市、县干部人数统计	219
表 4-21	新中国成立初期无锡市干部年龄统计表	220

表 4-22	1963 年江苏省各市行政编制分配方案	221
--------	---------------------------	-----

第五章

表 5-1	部分年份无锡市财政收支情况变化表	225
表 5-2	无锡市部分年份面积与人口的变化	226
表 5-3	改革开放后中国各种经济形态所占比例的变化	227
表 5-4	无锡乡办以上工业企业数量的变化	228
表 5-5	无锡各区面积、人口列表	231
表 5-6	改革开放时期无锡地区党员数量变化表	234
表 5-7	1978 ~ 2011 年无锡市历届市委书记情况表	235
表 5-8	1978 ~ 2011 年无锡市长的基本情况	240
表 5-9	惠山区基层政府管辖情况 (2006 年末)	246
表 5-10	若干年份东亭镇党组织发展情况统计表	246
表 5-11	2004 年无锡部分社团信息	249
表 5-12	1986 ~ 2005 年无锡市来信来访统计表	253

绪 论

20 世纪无锡地方治理的变迁，聚焦的是 100 年间参与社会管理的政府组织、民间组织的机构变化及其权力消长；描述其间国家与社会关系的波动轨迹；分析在几次改朝换代中，地方治理“范式”转换所带来的不同结果，期盼早日建立国家、市场、社会三方良性互动的治理结构。

第一节 对几个核心概念的说明

一 治理、地方治理、变迁

“治理”（governance）一词源自世界银行 1989 年对撒哈拉以南非洲的研究报告，报告认为非洲急切需要的不是资金和技术援助，而是“良好治理”。此后，治理受到关注是因为人们认识到治理对于发展的重要性，以及治理在指称“一个社会被管理”的含义时以一种“无政治含义的”（apolitical）概念出现而容易被人接受。如今，联合国、多边和双边机构、学术团体以及民间志愿者组织关于发展问题的出版物中已把“治理”作为惯用词经常使用。

作为一个热门概念，学者们对治理内涵的界定也不尽相同。最具权威性的，首推全球治理委员会于 1995 年发表的一份题为《我们的全球伙伴关