

◎ 政治文明与农村发展书系

中国农村政治 文明建设理论研究

ZHONGGUO NONGCUN ZHENGZHI
WENMING JIANSHE LILUN YANJIU

余林媛◎等著

中山大学出版社

◎ “中央高校基本科研业务费”专项基金
资助项目(KYZ201136)

中国农村政治文明建设理论研究

余林媛 等著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村政治文明建设理论研究/余林媛等著. —广州: 中山大学出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 306 - 04757 - 1

I. ①中… II. ①余… III. ①农村—社会主义民主—建设—研究—中国
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 297085 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 阁 声

责任编辑: 施国胜

封面设计: 曾 斌

责任校对: 施国胜

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.25 印张 300 千字

版次印次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1500 册 定 价: 32.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

“政治文明与农村发展书系”

编 委 会

主 编：余林媛

编 委（按姓氏笔画为序）：

王建光 左 惟 刘祖云 花亚纯

李晓广 吴国清 盛邦跃 葛笑如

本书著者（按姓氏笔画为序）：

王 燕 朱 娅 李晓广 杨 珉

余林媛 赵开堂 葛笑如

内 容 简 介

当代中国农村政治文明研究是改革开放以来国内学界的研究热点。本书侧重于理论层面的阐释与分析,借鉴西方政治文明理论,吸收了国内外学者政治文明研究尤其是中国农村政治文明研究的最新成果,以马克思主义政治文明理论为指导,力图构建具有中国特色的农村政治文明研究范式与话语体系。

具体而言,本书立足于中国农村政治发展的实际,在系统梳理与总结 20 世纪中国农村政治文明建设的历史得失与经验的基础上,分别从制度、行为与文化观念三个维度深入剖析当代农村政治文明发展的内在机理与逻辑关系,并着力洞见其中存在的理论建构缺失及其根本致因,进而从制度与行动者互动关系的视角对当代农村政治文明发展进行前瞻性预测。

本书适合高校相关专业师生、社科工作者、乡镇至中央各级相关的国家公务员阅读。

“政治文明与农村发展书系”

总 序

余 林 媛^{*}

政治文明是人类改造社会所获得的政治成果的总和，表现为人类社会政治生活的进步状态；它不仅是判断整个社会文明程度的重要标准，而且是一个国家整体发展水平的重要标志。在传统向现代、农业社会向工业社会转型的过程中，对于农村人口依然占较大比例的中国来说，农村政治文明无疑成为了社会主义政治文明演进的前奏和序曲，成为了社会主义政治文明最为基础、最为广泛的实践形式。

改革开放以来，中国农村政治文明经学术界的不懈探索和执政党的强力推进，无论在理论层面，还是在实践层面都取得了令人鼓舞的成就，为中国特色社会主义政治文明建设积累了丰富的经验，奠定了良好的基础。然而，处于社会结构调整的关键时期，由于政治变迁中的利益纠葛以及对传统路径的过分依赖，中国农村政治文明建设中的种种阻力不断显现。

以村民自治为核心内容的基层民主政治模式，在向纵深推进时产生的诸多棘手而亟待解决的矛盾和问题，使我们不禁反思，对于长期深受传统的治理方式、价值观念和习俗民情等影响，并且经济、政治、文化等发展相对滞后的广大农村地区，是否在立足本国国情选择具体发展模式的同时，还应遵循人类政治文明发展的普遍规律，吸收和借鉴其中共性的优秀成果？对于传统中国乡村政治建设中的诸多方面，如何进行重新考量，理性地看待其中的利弊得失，以做到去伪存真？对于中国农村政治文明建设，如何遵循核心价值取向，坚持以人

^{*} 南京农业大学思想政治理论课教研部主任、党总支书记，研究生学历，副教授。研究方向为农业思想史。

为本理念，真正为农民的全面而自主发展提供应有的制度保障，开辟宽广的政治活动舞台？……

带着这一系列追问，我们组建了以中青年学者为主的研究团队，本着强烈的社会责任感和对农村政治问题研究的偏执，以良好的团队协作精神和果敢的理论探索勇气，借助于南京农业大学特有的学科资源优势，启动了“中国农村政治文明建设理论与实践研究”项目，形成了系列研究成果，为促进研究工作的深入开展，决定编辑出版“政治文明与农村发展书系”。

该书系本着严谨的治学态度和开阔的学术视野，主要围绕三个方面的内容进行了比较系统的探讨。

一是中国农村政治文明建设的基础理论。通过梳理中国农村政治文明的演进历史，阐释农村政治意识文明、政治制度文明、政治主体行为文明建设的理论，拓展中国农村政治文明研究的学术场域，为相关实证研究提供新的视角、支撑及方法论。

二是中国农村政治文明建设若干重大问题。通过实地调研，从组织、制度、行为、主体及治理与善治等不同层面，分析中国农村政治文明建设所取得的成就及存在的不足，探寻中国特色社会主义民主政治的发展道路和实现路径。

三是传统中国乡村政治文明建设中的理论与实践。通过民国时期苏南乡村治理结构变迁的研究，分析苏南地区的宗族、士绅阶层及农民在乡村治理结构变迁中权力（利）、地位关系及作用、影响的变化，探寻不同时期中国乡村政治发展的共性，为解决当今中国农村政治文明建设中出现的问题，提供可资借鉴的经验教训。

农村政治文明建设是一项系统工程，同时也是社会主义政治文明建设的重点和难点，希望“政治文明与农村发展书系”的出版，对推动中国农村民主政治进程、繁荣社会主义政治文化有所启迪。我们的研究虽然有自己独特的视角与风格，但是难免会存在认识上的肤浅，甚至偏颇之处，对于这些不足，敬请学界同仁和读者们批评指正。

2013年10月于南京

目 录

第一章 20 世纪中国农村政治文明的历史考察	1
一、社会激变时期的农村政治	1
(一) 清末民初地方自治的提倡	1
(二) 南京国民政府乡村政制的进退	3
(三) 农民运动与农民组织	7
二、新中国对农村政治的改造	13
(一) 土地改革时期农村的政治改造	14
(二) 人民公社时期农村的政治改造	20
三、改革开放时期中国农村政治的变革	28
(一) 家庭联产承包责任制的推行	28
(二) 乡村各阶层地位的重构	30
(三) 乡政村治政治体制的确立	33
第二章 中国农村政治文明的制度构件	40
一、农村政治制度文明的理论向度	40
(一) 制度文明的内涵与外延	40
(二) 政治文明与制度文明的共同旨趣	42
(三) 农村政治制度的场域视角	46
二、农村政治制度文明的实践空间	49
(一) 农村政治制度文明的宏观架构	49
(二) 农村政治制度文明的微观基础	52
(三) 农村政治制度文明的运行机制	56

三、农村政治制度文明的深层反思	60
(一) 乡村关系及其权力镜像	60
(二) 条块关系及其多维观察	64
(三) 党政关系及其新场域中的纠葛	67
(四) 村民自治的制度困境	72
第三章 中国农村政治文明的行为表达	78
一、农民政治行为概述	78
(一) 农民政治行为的内涵	79
(二) 农民政治行为的方式	79
(三) 农民政治行为的主要类型	81
(四) 农民政治行为对于农村政治文明的功能和 价值	83
二、农民政治行为的影响因素及多维考察	85
(一) 农民政治行为的动因分析	85
(二) 农民政治行为的其他影响因素分析	86
(三) 农民政治行为的维度分析	90
三、改革前后农民政治行为的变化	92
(一) 1949—1978 年的农民政治行为	93
(二) 1978 年以来的农民政治行为	97
四、当前农民政治行为实践中存在的主要问题	104
(一) 农民政治行为的低指向性	104
(二) 制度安排和政策设计对行为的阻滞	106
(三) 政治冷漠与消极参与并存	107
(四) 非制度化政治行为呈扩大趋势	111
(五) 政治素质偏低影响行为表达	118
第四章 中国农村政治文明的文化要素	121
一、农村政治文化与政治文明关系的理论阐释	121

主要参考文献	193
后记	200

第一章

20 世纪中国农村政治文明的历史考察

政治文明是指人类改造社会的政治成果总和，是人类政治活动的进步状态和发展程度的标志。在 20 世纪 100 年间，随着社会的变革，国家政治的变迁，中国农村在政治制度、政治行为及政治意识等方面经历了一系列重要的变化，通过这些变化，可以窥见中国农村政治文明的发展历程。

一、社会激变时期的农村政治

20 世纪前半叶，中国县以下的农村基层政治结构发生了变迁，这一变迁大体表现在两个方面：一是国家行政主导的地方自治兴起；二是国家政权向县以下农村社会延伸。在这个时期，中国农村政治文明状况也随之发生了变化。

（一）清末民初地方自治的提倡

清末民初，为了应对内外压力，国家开始了修补、完善权力控制体系的尝试，一个重要的举措就是进行县级政府与地方社会权力关系的调整，即推行地方自治，使县以下村落共同体成为政府动员乡村社会资源的基本制度手段。

1901 年，清末“新政”开始，全面开始教育制度、军事制度、经济体制、财政制度和政治体制的改革，当各项“新政”改革在国家权力的末端机构县一级逐渐开展时，旧有的行政机构在日常运作中无力驱动各项改革的实施。这时，一些开明的官僚在上奏中提出由地方士绅来承担地方的教育、实业、公共事业等事务，以弥补县行政机构之不足，即“以自治补官治”。1905 年，沈家本（刑部左侍郎）上书政务处，主张“参以各国地方自治之制，于地方设立乡社，凡地

方当兴当革之事，一切任民自为，而官为之监督”。^①

另一方面，民间舆论也兴起了地方自治思潮，维新派、立宪派、革命派、新知识分子等大力鼓吹地方自治，要求中央放弃部分权力而由地方独立行使。

在上述背景下，清政府于1909年1月正式颁布了《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》，这两个《章程》规定：城镇乡受地方官监督办理，实施地方自治，地方成立议事会和董事会等地方自治机构，承担学务、道路工程、卫生之事、工商事务、善举之事、公共营业等地方自治事务，进行议政；议事会和董事会成员由地方公选合格绅民担任。^②一时各省区的自治声浪颇高，纷纷建立地方议事机构，在此基础上开展地方自治。

民初辛亥革命以后，基于当时的社会思潮和地方政权的实际情况，地方自治依然是社会热点，在此情形下，新政府继续推行地方自治，1914年2月，袁世凯通令各省停办自治，地方自治运动一度大受顿挫。1919年9月，北京政府公布《县自治法》，规定各县均设县议会和县参事会，接着又于1921年7月，公布《市自治制》和《乡自治制》，分别以市、镇、乡为自治团体，设自治会、参事会及自治公所，地方自治又重新得以恢复。^③

在上述制度推动下，民初地方自治在清末基础上继续扩展。清末民初的地方自治运动使乡村政制出现了具有民主意义的议政机构，它对于中国传统基层社会的改造发挥了一定作用。据梁景和研究，“至1911年10月，22省府厅州县属自治公所大部成立，……”，“基本完成了在组织机构上的筹建工作，为地方自治活动的开展打下了必要的基础”。^④

同时，地方自治的推行还在一定程度上拓宽了民众政治参与的渠道和广度，其选举实践有助于培养人们民主参与的能力和习惯。在民国时期，沪江大学学生关于上海县沈家行社会状况的调查中，我们看到了这样的表述：乡议会代表的产生，由各村村民选定，在民初“第一次选举时，沈家行的村民并不发生兴趣，虽知事曾有公文与告示送至该村，他们不去选举”。过了几年，情况有了改变：“在这次第二期的选举里，沈家行以及别的六村的选举票数，都比几年前增加了许多。选举的秩序，也比较的要好”。^⑤这说明，在沈家行地方自治实际推行的过程中，村民的民主参与在逐渐增强。

在这场地方自治运动中，社会权力系统中各构成要素及各层级之间的固有关系发生了改变，商权和民权崛起，官权有所消退。

1909年1月，清廷正式颁布了《城镇乡地方自治选举章程》，《章程》规定

① 沈家本：《政务处奏议复刑部左侍郎沈条陈时事折》，载《东方杂志》1905年第12期。

② 故宫博物院明清档案部：《清末筹备立宪档案史料》（上册），中华书局1979年版，第736页。

③ 谢政民：《中华民国立法史》，中国政法大学出版社2000年版，第678～683页。

④ 梁景和：《清廷督导下的地方自治运动》，载《江苏社会科学》2001年第1期。

⑤ 李文海：《民国时期社会调查丛编》（乡村社会卷），福建教育出版社2005年版，第16～17页。

自治机构领导人员从选民中产生，而选民必须是“居本城镇乡接续三年以上”，“有一定财产”，“受过初等教育或相当之程度”。^①这就使贫民和不识字者不能成为选民，城镇乡自治机构的首领人员就只能由本地士绅担任。

在上述背景下，地方士绅纷纷进入到县内各种自治机构中去，成为地方自治机构的主导性力量。在权力行为的运作过程中，地方士绅更是充分利用了国家推行自治这个契机，在地方治理过程中成为领军力量。他们在国家推行地方自治的进程中，迅速地抓住了地方事务管理权，在行业管理、监督政府和推动地方公益事业等方面起了引人注目的作用，例如，在辟城筑路过程中协调各方意见，协助治安防疫事宜，参与娱乐行业管理，整顿钱债积弊，协调捐税征收等活动中，他们担当着重任。

据有关学者研究，清末，县以及县以下的基层组织已基本被士绅所控制。^②在地方自治的浪潮中，以往处于分散状态、仅以私人身份倡办公共事务的士绅，在上述各种具有公权性质的自治组织中担任职务而连为一体，成为与地方自治制度相为里表的新阶层，士绅权力进一步扩张。

虽然在皇权专制下，绅士们也分享着控制基层社区或作为“四民之首”的权力，但这种权力却并不具有“合法性”。在清末民初国家推行地方自治的进程中，实现了绅权纳入国家“立法”系统的目的。

总之，清末民初地方自治的推行使乡村政制发生了重要变化。中国的乡村治理开始试图进行皇权向民权的转变，现代化的自治因素在慢慢渗入乡村。

（二）南京国民政府乡村政制的进退

南京国民政府建立后，为了建立和巩固地方统治基础，在全国范围内展开了一系列规模宏大的县政改革，这一系列运动导致了乡村政制新的变迁。

1928年9月，南京国民政府公布《县组织法》，统一规定了县政府以及县下四级组织机构，并确立县为自治单位，县下各级组织实行自治，随后，南京国民政府先后颁布《乡镇自治施行法》、《乡镇闾邻选举暂行规则》、《乡镇坊自治职员选举及罢免法》作为地方自治的补充，这些法令的颁布，表达了国民政府对县政进行现代化改造，建构以直接民权为制度精神的地方自治制度的倾向。

就推行情况来看，在最初几年，南京国民政府当局本有一个统一的计划，在1929年10月2日国民政府公布的《县组织法施行法》中规定：“完成县之组织，江苏、广东等五省限于1930年6月终完成，江西、广西等12省限于1930年8

① 故宫博物院明清档案部：《筹备立宪档案史料》（下），中华书局1979年版，第730～731页。

② 郑起东：《近代的绅权与官权》，载《二十一世纪》（香港中文大学）2002年第10期。

月终完成,四川、贵州等8省限于1930年10月终完成,宁夏、青海、西康3省限于1930年12月终完成。”最终施行的结果只有江苏依限完成,“在十八年年底,江苏各县已遵照改组,区及乡镇自治区划分办理完竣,区公所亦先后成立,而其他各省均未能依限完成;^①至于县政组织建立后人员的依法选举问题,各地更是不容乐观,做得比较好的仍然是江苏,但江苏“至二十年九月,各乡镇依法选举者,仅十八县,公民宣誓登记完毕者,仅三十二县”。^②

也就是说,江苏地区只有1/3不到地区依法进行了乡镇长等乡镇自治人员的选举,建立了乡村自治机关,初步开始了地方自治事业。但在乡村自治活动方面未见有关突出表现记录,可能也不尽如人意,而其他各省可能依法选举者更少。因此,1935年11月22日,国民党第五次全国代表大会对地方自治做了总结:“回顾过去成绩,全国1900县中,在训政将告结束之际,欲求一达到建国大纲之自治程度,能成为一完全自治之县者,犹杳不可得,更遑言完成整个地方自治工作”。^③

面临上述不足,1932年12月,内政部在南京主持召开了第二次全国内政会议,决定由各省设立县政实验区,探求切实有效的方法用以推导,会后,江苏、广东、河北、山东、浙江、河南、云南、广西、湖南、绥远、贵州等11省根据会议决定,陆续设立县政实验区,四年实验下来,全国11个省的20个实验县中以江苏省江宁县、浙江省兰溪县、山东省邹平县与菏泽县、河北省定县“各具特点,最负时誉”。

而在其中,又以江宁、邹平两县最为典型,它们分别代表了自治行政化与自治社会化两个方向。江宁以整个县政为实验对象,对县及县以下的政制进行了改革。主要内容有:对县政府机构进行改革,成立县政委员会,实行裁局改科增加以行政效能;对县以下政制,则是裁区扩并乡镇,使乡镇直接归县政府领辖;废止闾邻制,恢复村里制,村属乡镇,成为乡镇自治体的一分子。江宁的自治实验实质上是县政独立自主,乡镇及乡镇以下单位没有独立的自治权力,也没有民主选举制度。

邹平自治实验依托于山东省乡村建设研究院,将自治引向社会化。邹平自治实验,乡学村学最为重要,也是其显著特色。在邹平,原有的区乡镇制度被废除,仿照古代乡约制度,设村学乡学,以该区域民众为教育对象,实行以教启发自治,形成民众自治组织。

比较两县情况,江宁自治实验以政制的实验为出发点,主张由上而下,用行政组织改革来促进乡村政治建设,以寻求一套更有效率的乡村社会管理体制;邹

^{①②} 陈灿:《中国地方自治之沿革》,《建国月刊》第8卷第1期《地方自治专号》(上册),1933年,第17页(按篇分页)。

^③ 中国国民党第五次全国代表大会:《切实推行地方自治以完成训政工作案》,《县政资料选编》(上册),中央政治学校1939年版,第173页。

平自治实验是社会力量主办民众教育实验,旨在促进通过乡村民众的科学化、知识化来改进乡村社会管理,它们均在当时产生了重大影响,而为其他县所仿效。

通过上述努力,南京国民政府在乡村社会构建了一个比较完整的自治组织体系,初步确立了民选制度,这为以后地方自治的继续推进打下了一定基础。

正应本沿着自治民权的道路继续前行的时候,社会形势发生了变化,由于世界经济危机,中国社会动荡加剧,农村日益贫困,再加上共产党势力日益强大。在此情形下,国民党政府开始调整相关政策,传统的保甲制度被重新推出,乡村自治退居其后,前期自治的成果也因此受到损失。

事实上,国民党政府在全面开始推行地方自治时,就植入了保甲制度,主要是维持地方社会秩序,1929年7月,国民党政府公布了《县保卫团法》,规定每闾为一牌,以闾长为牌长;每乡或镇为一甲,以乡长或镇长为甲长;每区为一区团,以区长为区团长,县为总团,以长为总团长,^①同年9月,国民政府又公布《清乡条例》,并据此又于10月、11月先后发布了《邻右连坐暂行办法》、《清查户口暂行办法》,这些条例原初主要是维护社会治安。^②而最初,保甲制度运用的重点地区主要在所谓的剿匪区,“盖以赣、豫、鄂、皖、闽等省,当时皆为剿匪区,剿匪总司令部感觉到环境困难,地方自治不易推行,故决定先创行保甲,偏重自卫工作”,^③在其他地区,保甲制度并未盛行。

到了30年代,中国共产党的活动,极大地地震动了国民党当权者,而保甲制度在“剿匪”省区的成功以及地方自治的不尽如人意,使国民政府开始强力推行保甲制度,1932年12月,在第二次全国内政会议上,蒋介石提出了《重新制定县镇组织法规,区或乡镇以下施行保甲制度案》,推行其在“剿匪”省区废自治、兴官治、行保甲的经验,会后,陕西、福建、浙江等省纷纷改行保甲,1934年10月,国民党中央政治会议第432次会议决议又进一步强调:“地方保甲工作,关系地方警卫,为地方自治之基础,应由行政院通令各省市政府提前办理。”^④于是,各省开始加强保甲制度建设。

保甲制的推行,各地各有差异,出现多种不同的模式,其中主要存在两种代表性模式。一种是以江西为代表,可称为赣制,主要实行于江西、河南、湖北、安徽、福建、陕西、四川、贵州、云南、河北等省,当时这些地区是所谓的“剿匪区”,这些地区社会动乱比较严重,中国共产党的活动也比较活跃,所以停办自治,专办保甲。

另一种以江苏为代表,主要实行于江苏、浙江、云南、湖南、广西、绥远、

① 谢政民:《中华民国立法史》,中国政法大学出版社2000年版,第736~737页。

② 李德芳:《民国乡村自治研究》,人民出版社2001年版,第155页。

③ 程方:《中国县政概论》(下册),商务印书馆1939年版,第298页。

④ 《中国国民党第五次全国代表大会内政部工作报告》,载《革命文献》第71辑,中国国民党中央委员会党史委员会1977年版,第263页。

青海、察哈尔、宁夏等9省，这些省兼采《县组织法》、《地方自治改进原则》和“剿匪区”体制，自治与保甲兼办，保甲组织与原有的自治组织相衔接。其基本特点是在农村基层实行保甲制度，但保甲之上不设联保而保留区乡或镇两级的自治组织。

比较上述两种模式，停办自治专办保甲，使国民党政府建立起一个自上而下的严密的基层网络，强化了国家权力对地方基层社会的控制，保甲制异化为“清共”的手段和工具，并在“清共”中取得显著的成效。但保甲替代地方自治，却完全吞噬了地方基层机构原有的建设与自治功能，失去了直接民权的制度精神。

比较保甲制两种推行模式，自治与保甲兼办因为没有完全破坏传统的社区组织，在一定程度上保留了地方上自治，所以，当时的保甲专家评论道：“非剿匪区”的自治与保甲兼办较“剿匪”省份的保甲组织来得妥善。

抗日战争爆发后，为了消除后方人民对政府专制的不满并集中有限的人力物力资源与日军作战，国民党政府开始进一步强化地方基层机构来取得地方的支持，1939年9月19日，国民政府颁布《县各级组织纲要》，时人称之为“新县制”。

“新县制普遍调整县以下各级组织，由原来的县、区、联保、保、甲五级制改为采用县与乡镇二级制，区署改为县政府之辅助机关，保甲则成为构成乡镇的细胞”。^① 国民政府希望通过这些行政机构的重建，能完成地方社会秩序的重新整编，进一步强化国家对乡村基层的控制。

“新县制”还要求建立各级民意组织和机构，包括户长会议、保民大会和乡镇民代表大会。南京政府的这一政治设施的建设，反映了命令的制定者在一定程度体现民主、反映民意，防止基层行政人员营私舞弊的意图，同时也是“乡保”融入自治的重要表现，使“乡保”在乡村社区“自治体”中具有重要的意义。所以，民国学者蒋其昂指出：新县制实行以后，“依法乡政府即将加上法人的资格，保也仍是许多行政工作之最下执行者。……所以与其说寓自治于保甲，还不如说寓自治于‘乡保’，较合实际”。^② 这项制度安排，克服了自卫时期保甲制度忽略民权和民意的弊病，也是国民政府重新推进乡村自治的开始。

通过上述这些制度的安排和政治的实践操作，在行政体制方面，国民党政府打破了县以下广大地区的传统权力结构，在县以下的社会建立了科层化的行政制度，健全了地方行政组织，这是适应中国政治近代化历史大趋势的重要一环，对于中国地方制度现代化发展，具有重要意义，在这个过程中，乡镇地位上升，保甲被纳入了国家正式政治体制范围，国家权力由县直达乡镇并下沉到乡保，从而加强了对县以下基层机构的政治控制。而各级民意组织和机构的建设，使地方政

① 胡馨芳：《县政魔窠》，载《地方自治》第1卷第1期，1947年1月。

② 蒋其昂：《战时的乡村社区政治》，商务印书馆1944年版，第83～84页。

治、经济、武装、教育及民众组织结合在一起，地方各项事业有所发展，加强了中央与地方的协调和统一，并在民众心目中树立起了中央政治中心的权威。相比较以前的政治控制体制，“新县制”下的乡村政制更具现代性与制度合法性。

就“新县制”的施行情况来看，在抗日战争时期，由于军事环境的影响，“新县制”实行主要在国民党重庆政府统治的核心地区，在这些地区，国家社会动员能力加强，基层政治控制深入。而华北、华中等沦陷区则实行战区管理，“新县制”未能实行；抗日战争胜利后，为了恢复与加强对基层政治的控制，国民政府继续推行“新县制”，并在“新县制”中把保甲与“自治”结合起来，把保甲看作推行自治的基层单位，战后数年，各省推行“新县制”已有很大进展，乡镇各级行政机构（保甲机构）已基本确立，民意机关也纷纷成立。例如，苏南地区在抗日战争后的二三年时间内完成保甲行政机构的建设，民意机关也是在此期间设立，主要是通过议会形式进行参政。

“新县制”自1940年元月开始推行至1947年基本终止，虽然其实施的普遍效果不显著，尤其在民众民主参与方面，如保民大会和乡镇民代表会，各地是纷纷流于形式，这也是它受到批评的主要原因；但它也有其积极意义：“新县制”的实施，是国民政府进行传统政制现代性改造的努力，它打破了县以下广大地区的传统权力结构，使县以下行政体系正规化，这是乡村政制现代化与制度合法化的必经过程，至于被批评甚多的县以下各级组织腐败、基层政治土劣横行等问题，是因为历史条件不成熟及政治基础所限制，并不是因为实行“新县制”。

综述以上内容，1928年南京国民政府成立之后，一直致力于从县政整理着手的地方改制运动，从旧有县政府改制到保甲制的重建及“新县制”的实施，从提倡参与为重的“地方自治”转换到保甲与“自治”的结合，最终建立了一套纷繁复杂的地方政治制度，在这个过程中，乡村政制发生了重大变化，乡村行政体制走上了规范化的发展道路，乡村政治文明也获得一定发展。

（三）农民运动与农民组织

1. 农民运动

20世纪30年代以后，伴随着中国乡村的经济危机，地租越来越成为农民不可承受的负担。生存的巨大压力，再加上一些革命思想的传播，逐渐削弱乃至消解着佃农的交租的“道义责任感”，一些佃农转而认为不交租是正当的，开始拒绝交租。而地主面对大量的抗租情形，采取了各种强硬措施保障自己的收益获得。这样，地主与佃农之间的关系逐渐恶化，冲突加剧。

在这个时期，农民抗租行为增多了，它引起了一系列争端和对抗，以及大风潮。在大风潮中，值得注意的是1935年冬至1936年春骚扰苏州附近乡村的那一