

新县制的乡村治理困境 ——基于璧山档案中地方精英群体的分析

谢 健

(西南大学 国家革命文物协同研究中心,重庆 400715)

【摘要】1939年国民政府颁布并开始实施《县各级组织纲要》，标志着新县制改革的开始，对于包括璧山县在内的乡村社会而言，新县制的实施增强了基层公职身份在构建个人社会地位中的影响力，促进了原本拥有话语权的地方精英进一步“体制化”。在此过程中，“体制化”地方精英虽然有助于国民政府对乡村的控制，但其互相之间的利益竞争又加剧了乡村政治秩序的失调，形成了新县制下乡村治理的新困境。总体而言，新县制改革并不意味着基层政治的革命性变化，只是全面抗战时期国民政府加强乡村控制、资源汲取的另一种尝试，这种尝试也在地方精英利益争夺的牵制之下困境迭出、成效有限。

【关键词】新县制；地方精英；乡村治理；璧山

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2024)05-0118-10

The Rural Governance Predicament of the New County System: An Analysis of the Local Elite Group Based on the Bishan Archives

XIE Jian

(National Collaborative Research Center for Revolutionary Cultural Relics, Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract: In 1939, the Nationalist Government promulgated and began to implement the Outline of Organizational Organizations at All Levels, marking the beginning of the reform of the New County System. For rural societies, including Bishan County, the New County System had strengthened the influence of grassroots public positions in constructing individual social status, and promoted the further "institutionalization" of local elites. In the process of reform, although the local elites contributed to the control of the rural areas by the National Government, the competition between them aggravated the imbalance of the rural political order and formed a new dilemma. In general, the reform of the New County System did not mean a revolutionary change in grassroots politics, but was just another attempt to strengthen rural control and resource extraction by the National Government during the Sino-Japanese War. Such attempts had also been constrained by the competing interests of local elites, and the effect of reform had been limited.

Key words: the New County System; local elites; rural governance; Bishan

全面抗战爆发后，政府机关、社会团体、学术组织等纷纷内迁至西南大后方，四川璧山因紧邻陪都重

【收稿日期】2023-04-24

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“近代中国乡村建设资料编年整理与研究(1901—1949)”(17ZDA198);重庆市社科规划抗战专项项目“抗战大后方乡村社会调查资料整理与研究”(2023KZB11)

【作者简介】谢健(1988—)，男，西南大学国家革命文物协同研究中心副教授，主要从事中共党史、中国近代乡村史研究。

庆、交通方便而接纳了大量内迁机构和人员,也成了战时研究和改造乡村社会的模范县^①。其中,1940年至1942年间伊莎白在璧山县兴隆场(今璧山区大兴乡)进行了细致的社会调查,并在2013年和2018年以“兴隆场”为题分别出版了调查资料集和研究专著。在专著中,伊莎白描述了璧山县的新县制改革情形,认为这场改革“映照出位于共产党根据地与日军占领区以外的所谓‘国统区’的中国乡村社会的全貌”^②。伊莎白的调查资料和专著引起了后续关于兴隆场改革的一系列探讨^③,部分研究者认为这场改革失败于“地方社会对国家权力的抵拒”。

国民政府于1939年颁布的《县各级组织纲要》是中国近代最为重要的县制改革措施之一,被时人视为“在地方自治制度上,是一种划时代的改变”^④。新县制改革虽然以加强地方自治为口号,但实质上却强化了乡镇政权的组织建构和县政府对乡镇、保甲的指挥与监督。实际上,这场改革在一定程度上印证了近代“基层治理本质上是国家权力向基层延伸并为社会订立规则的过程”^⑤,即近代国家权力下移的潮流与发展趋势。随着1949年国民党政权的败亡,新县制所代表的无论是国家权力的下移还是地方自治的提倡,其最终都走向了历史的终结。当然,无论是“地方社会对国家权力的抵拒”,还是国民党的败亡,都并非这场改革失败的根源。推行新县制,需要人的参与,那么新县制成败也就取决于实践的人。

正如作为政策制定者之一的李宗黄所说,“新县制的澈(彻)底实行,单靠政府的力量是不能完成的,还必须人民自觉自动的热烈参加”^⑥,但是一般民众并没有精力与能力参与到乡村的日常政治活动之中。由此,新县制改革的主导者又回到了地方精英这个传统社会中的乡村控制者群体。那么,地方精英在新县制改革中的特征、表现及影响如何?这值得深入考察和探究。目前,学界关于新县制改革的研究已有较多成果,但大多仍流于国民政府顶层设计、县域制度建构与实践等,新县制中地方精英群体影响的讨论则相对较少^⑦。基于此,本文以伊莎白、蒋旨昂、范云迁等所实施社会调查的抗战大后方璧山县为例,结合调查资料、档案文献等,深入分析新县制改革中的地方精英群体及其所引起的困境等问题,以期对新县制和战时乡村社区政治的认识有所推进。

① 战时内迁璧山的单位包括军事委员会训练部、教育部、国立艺术专科学校等,同时在璧山又创立了包括国立教育学院、国立音乐学院等机构,上述机构共计70余个、6万余人,1940年璧山县被四川省政府确定为县政模范县(见《风云八年——璧山抗战文化研究》,内刊,2001年,第10—13页)。此外,平教会、华北农村协进会、基督教青年会等诸多社会团体以璧山县为个案进行乡村社会的研究和改造实验,这些因素使得璧山在战时及战后成为社会建设的重要示范地和实验地。

② 贺萧、韩起澜:“引言”,伊莎白、柯临清:《兴隆场:战时中国农村的风习、改造与抵拒(1940—1941)》,外语教学与研究出版社,2018年,第XVI页。

③ 目前相关讨论文章主要有:张艺英、温铁军的《“兴隆场困境”与现代化改革》(《中国农业大学学报(社会科学版)》2020年第5期),李正新的《兴隆困局中的本地人与外来人》(《读书》2020年第10期),冯刚、兰建华的《〈兴隆场〉的学术价值与伊莎白的中国情怀》(《国际汉学》2021年第2期),袁昊的《民国的另一种景象》(《民国研究》2015年总第27辑),江帆的《兴隆场中“新县制”与保甲征兵的纠葛困境》(《长江丛刊》2017年第4期),谢健的《〈兴隆场〉外的乡村社会及其改造》(《近代史研究》2023年第3期)等。

④ 陈柏心:《地方自治与新县制》,商务印书馆,1942年,“序”第1页。

⑤ 黄冬娅:《多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景》,《公共行政评论》2010年第4期。

⑥ 李宗黄:《新县制之理论与实际》,中华书局,1944年,第2页。

⑦ 关于新县制,早在民国时期就有胡次威、陈柏心、李宗黄、钱端升、陈之迈等人从学术层面加以研究探讨。相关问题在海外随着汉学研究兴起而逐渐受到关注,田宏懋、和田清、魏光奇等学者形成了系统性论著。改革开放以来,大陆地区的相关研究也日益深化,成果剧增,大致可以分为三类:一是讨论新县制改革的理论、文本及相关人物;二是在讨论地方自治、参议会、乡镇、保甲等具体问题的同时,引发出对新县制的探讨;三是讨论新县制在某区域的制度建构实践。因所涉及成果众多,篇幅有限,不再一一列举。应当注意的是,上述研究大多围绕新县制的法律文本、制度建构等展开,极少有从基层实践角度深入探讨新县制的实践困境及失败根源等问题。

一、地方精英的“体制化”

中国传统社会是城乡一体化结构,就治理模式而言,有学者认为是上下分治的治理结构,士绅是这个结构中乡村治理活动的“治民权”行使者^①。士绅之所以能够成为“治民权”的实际行使者,与其拥有的权威密不可分,而其权威的来源主要有两个方面:一是其基于学识、身份、宗族等因素而成为“民众代表”;二是皇权默许,使其“构成在官府之外的又一股势力”^②。清末新政的实施使得士绅权力得以扩张,其“合法地占有乡村社会的公共权力和公共资源,并使之在利益上与乡民直接对立”,在此后的演变过程中士绅阶层成了国民革命的对象——“土豪劣绅”^③。当然,士绅被排斥于地方政治之外的时间并不长。南京国民政府建立之后,为加强对乡村的控制而逐步完善县以下的行政体系,但这种体制建构必须要有成批量的“有识之士”参与,由此,国民大革命中被视为革命对象的地方精英再度被纳入基层行政体系之中,进而也开启了地方精英的进一步“体制化”。

所谓乡村中的地方精英,本文所指主要是在县以下乡村社区中拥有话语权,能够影响地方政治的人物。地方精英的“体制化”是指其出任乡镇公所职员或保甲长。由于乡镇长是县以下行政体系的核心领导,由此乡镇长群体也成为“体制化”地方精英的代表。根据《县各级组织纲要》的规定,乡镇长由乡镇民代表会选举产生,需符合下列五条之一:1.经自治训练及格者;2.普通考试及格者;3.曾任委任职以上者;4.师范学校或初级中学以上学校毕业生;5.曾办地方公益事务著(卓)有成效者^④。然而,在乡村中符合上述前三条者极少,第四条者又因经验、年龄而“往往不易为农民所推重”,第五条者虽“不乏品学兼优之士”,但劣绅土棍“不在少数”^⑤。因此,四川省政府在实施新县制改革时,规定在普及乡镇长民选之前以原联保主任合于上述资格者“继任乡镇长兼乡(镇)国民兵队队长为原则”^⑥。

按照四川省政府的实施计划,璧山县政府对乡镇长的选任在条件规定上虽然仍照搬《县各级组织纲要》的规定^⑦,但在实践中则更加倾向于“多方延揽地方品学兼优,素孚众望之人担任乡镇保干部人员,不以曾否受训为标准,只问是否贤能”^⑧。璧山县政府之所以偏离新县制改革的规范而采取这种标准,一方面是新县制的短期培训并不足以改变乡村社会结构,另一方面也与乡村中只有“品学兼优”“深孚众望”的地方精英才能够读写识字和完成县政府下派的各项任务有关。据笔者统计,璧山县政府从1938年至1945年选任了296名正副乡镇长,这些乡镇长中83.11%拥有中等以上学历,94.59%曾任地方公职、教职或军职^⑨。由此可见,新县制的改革虽然从制度上规范了对乡镇长的选任,但其实际运作仍需依靠地方精英来维持。

虽然新县制改革后的乡镇长与之前有较大的重合,但从“体制化”的路径看地方精英进入基层行政体系的途径有了一定的变化,其大致有三个:委派、考试、民选,其中委派仍是最主要的形式。璧山县于

① 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

② 郑崇明:《公共行政的中国面向:一个组织学的视角》,吉林大学出版社,2019年,第95-96页。

③ 王先明:《乡绅权势消退的历史轨迹——20世纪前期的制度变迁、革命话语与乡绅权力》,《南开学报(哲学社会科学版)》2009年第1期。

④ 《县各级组织纲要》,刘振东主编、焦如桥编辑:《县政资料汇编》(下),中央政治学校研究部,1939年,第602页。

⑤ 金惠:《新中国之县政建设》,改进出版社,1942年,第123页。

⑥ 《四川省县各级政治纲要实施计划》,四川省政府秘书处法制室编:《四川省现行法规汇编》(第二册),1940年,第497-498页。

⑦ 《璧山县二十九年度新制实施办法》(1939年),璧山区档案馆藏,档号:01-01-00237。

⑧ 沈鹏主编,陈一、陈幼丹、李震川、陆鼎升编辑:《县政实际问题研究》,正中书局,1944年,第17页。

⑨ 谢健:《乡村治理视野下的乡镇长群体——以全面抗战时期四川璧山县为中心的考察》,《四川师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第6期。

1940年3月开始推行新县制,正副乡镇长均由“县政府依照规定举行甄选,申送永川区训练班受训”^①。这些受训学员回到璧山后,即被县政府委派为乡镇长。如鹿鸣乡连道江受训回县之后,先被派往梓潼乡任乡长,后又奉派调回鹿鸣乡任乡长^②。相较于乡镇长的任职,县政府对副乡镇长和乡镇职员的委派则较为随意。虽然四川省政府对乡镇公所主任、干事分别有任职规定^③,但在实际任免中副乡镇长、乡公所职员等一般会随着乡镇长的更替而变化。如徐明扬就任定林乡乡长之后,原副乡长就“因故他往”,徐明扬就趁机呈文任命朱家骏为副乡长^④。同时,某些乡镇长与部分职员之间会逐渐形成默契进而成为固定搭档,在乡镇长调任之后,该职员也会一同调任。正兴乡萧国学在新县制改革中被大兴乡乡长唐恭义聘请为文化经济股主任^⑤,并与唐恭义的继任者郭安康形成了固定搭档关系,1942年9月萧国学随郭安康调任中兴乡副乡长^⑥。

对乡镇长重新遴选、训练、委派的目的之一是要从人事方面“革新县政”,但这种目标并不易于实现。新县制中乡镇长的委派通常受到地方精英的干预,甚至成为地方精英进入行政体系的捷径。如谭开文毕业于中央军校成都分校,1942年9月已经是县参议会议员的谭开文在县参议会议长陈雪樵等人称其“青年英俊,奋发有为”的推荐下出任城东乡乡长^⑦。这种委派既使得县政府的改革和人事调动得不到城东乡居民的认可^⑧,又违背了新县制改革的初衷。有鉴于此,考试选拔成为新县制实施过程中替代直接委派的重要途径。然而,笔者通过检索1938年至1945年间璧山县政府的乡镇人事考试记录和乡镇长任职方式,发现这期间296名正副乡镇长中仅有49名为经公开考试后选拔任用。实际上,通过考试选拔并不能解决地方精英干预乡镇长群体任免的既有情形。中兴乡张声富毕业于璧山中学,1948年参加了璧山县乡镇干部考试并被录取,但张声富并没有被分配任用,而是被告知“在乡公所有缺额请委时,得将及格人员尽先委用”^⑨。张声富的遭遇表明:一方面地方精英控制下的行政权力不可能完全向社会开放,另一方面通过考试选拔进入基层行政体系的仍是一定圈层内的地方精英。

除委派、考试之外,乡镇长的任职形式还有民选,即由乡镇民代表会选举。1942年四川省政府制颁《四川省各县乡镇民代表会组织规程》,规定乡镇政权组织的乡镇民代表会职权之一是“选举或罢免乡镇长”^⑩。从此之后,乡镇长选拔在法律层面上应以乡镇民代表会选举为准。这个规定在部分乡镇确实得到遵循,如1944年2月丹凤乡乡长冯志雄辞职,该乡部分乡民代表和保甲长即“推举邓事咸继任”,县政府则批示“候令派该区指导员廖经沛尅日来乡会同该乡乡民代表主席邓伯垣订期公开选举”^⑪。然而,这种选举也并非公开竞选,而是地方势力推举候选人后再由乡镇民代表会从中投票选举。1943年狮子乡乡长陈万荣因事被免,县政府民政科派员到该乡监选新乡长,结果由地方势力推举的陈士佩以27票当选,但随后即有狮子乡民众向县政府呈文反对,理由是陈姓为当地土著大族,陈士佩当选与陈万荣担任

① 陈一:《璧山新县制实施之昨今明》(成都),《地方自治》1940年第1卷第14期。

② 《为能力薄弱恳予辞去本兼各职另委贤能接充以维新县制推行由》(1941年6月15日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00344。

③ 《四川省乡镇公所职员甄选任免办法》,《四川省政府公报》1944年第220期。

④ 《为呈报本乡各股主任及各级干事恳予鉴核委任由》(1941年4月28日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00269。

⑤ 《为请委萧国学兼任经济干事由》(1940年11月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00342。

⑥ 《为呈请核委本所民政主任萧国学为副乡长一案由》(1942年9月17日),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00206。

⑦ 《陈雪樵等致彭心明函》(1942年),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00206。

⑧ 《为缕陈土劣谭开文旧日奸恶难慰众望不堪充任乡长恳请鉴核准予派员召开乡民大会另选贤能以利新政而福地方由》(1942年9月21日),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00206。

⑨ 《张声富至陆兆钺函》(1948年9月24日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00167。

⑩ 《四川省各县乡镇民代表大会组织规程》,资中县政府编:《四川省资中县乡镇以下各级民意机关组织规程及会议规则汇录》,1942年,第1页。

⑪ 《为冯乡长志雄坚请辞职莫可慰留请委邓事咸接充以专责成由》(1944年2月18日),璧山区档案馆藏,档号:01-01-00135。

并无本质区别^①。

委派、考试、民选是实施新县制过程中对乡镇长任免方式的探索,但都不可避免地受到了地方精英的操纵,这其中的主要原因在于新县制改革对乡镇长权力的加强,激发了地方精英出任地方职务的意向。虽然早在新县制实施之前,国民政府即在基层社会中逐步构建起“县—区—乡(镇)—保甲”的行政体系,此时的乡镇政权“一方面承上级机关的命令执行国家行政的一部,一方面要依自己的意思,处理自己团体内的事务”^②。然而,新县制实施后作为“单位之单位”“石础之石础”^③的乡镇政权拥有了更多的职权,承担着维持治安、协助司法、调解纠纷等综合职能^④,从而使得乡镇政权成为警察、保甲及国民兵三个体系的混合组织^⑤。

正因如此,新县制改革中作为基层行政权力执行者的乡镇长职务必然会受到地方精英的青睐,甚至出现地方精英垄断基层行政系统的局面。在伊莎白调查的大兴乡,虽然新县制改革过程中由县政府委派外乡人唐恭义出任乡长,但乡公所的其他职位却仍为地方精英所把持。以该乡“保甲人员、公证士绅及各机关团体代表三十余人”选举的兵役协会为例,9名委员中孙宗禄是前联保主任,曹代森、冯庆云、巫镛是未来的乡长,张吉亨是大地主^⑥。

二、地方精英的特征及其“体制化”影响

随着乡村中以“体制化”地方精英为核心的新权力结构体系的形成,地方精英对基层政治活动掌控度和话语权都逐步提升。在以往的研究中,对于这一群体的历史面及其“体制化”后影响的描述都较为模糊。这些地方精英有哪些群体性特征?地方精英“体制化”又带来了哪些影响?这些问题值得进一步探讨。

与传统士绅阶层不同,近代四川乡村社会中地方精英的特征之一是经济状况与社会地位并非正相关。王笛在《袍哥》中讲述了袍哥佃农雷在南的故事,其虽是佃农,社会地位却较高^⑦。同样,社会学家蒋旨昂在璧山、巴县进行乡村调查时,就发现巴县歇马乡的一个保长“现已不能把自己的高大瓦房好好修理,却仍是有政治地位的人”,璧山来凤乡的两位佃农虽然“一年赚了10000元,……他们也买了田地,但是他们在社区中,还未因骤富而被升为士绅”^⑧。上述案例都表明近代四川乡村社会中存在的经济实力与社会地位不匹配的特征。实际上,经济状况与社会地位相对独立是较为普遍的现象。张氏家族是大兴乡的大粮户,其中张久序占地250石、张吉之占地210石、张南浦占地200石,此外在他们城南乡还有大量田地^⑨,但张氏家族在大兴乡在政治上并无强势地位,上述三人均未在乡公所、县政府或省政府担任公职。

地方精英的第二个特征是其社会地位具有延续性。虽然传统社会中存在阶层延续的大量案例,但此时地方精英社会地位的延续性则更为明显,这种延续性可以分为两种:一是公职履历所带来的延续性,二是代际传承的延续性。就第一种情况而言,可以理解为出任公职的经历是社区话语权的保障,“在社区政治中站了脚跟的人,极易继续下去”^⑩。笔者曾统计璧山、巴县、重庆市等三县市469名调解委员的履历,

① 《呈文》(1943年7月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00349。

② 潘襄清:《乡镇立法行政司法的重要》,《浙江自治》1937年第1卷第27-28期合刊。

③ 陈之迈:《中国政府》(第3册),商务印书馆,1945年,第125页。

④ 谢健:《乡镇政权与基层社会治理——以南京国民政府时期璧山县为中心》,《中国农史》2020年第6期。

⑤ 蒋天擎:《乡镇保处理警察业务须知》,商务印书馆,1944年,第1页。

⑥ 《为遵令改组兵役协会选举委员组长恳赐核委以专责成由》(1940年8月26日),璧山区档案馆藏,档号:01-10-00187。

⑦ 王笛:《袍哥:1940年代川西乡村的暴力与秩序》,北京大学出版社,2018年,第79页。

⑧ 蒋旨昂:《战时的乡村社区政治》,乡村建设研究所,1941年,第25页。

⑨ 《璧山县富有粮户花名清册》(1941年1月),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00141。

⑩ 蒋旨昂:《战时的乡村社区政治》,第25页。

其中仅4.05%的调解委员完全没有公职履历^①,这个数据与璧山县296名乡镇长中280名曾任军职、公职或教职的比例相近。上述两个数据是地方精英的权力或话语权稳定延续的重要佐证。至于代际传承,则与传统社会较为类似,更多地体现在地方精英个体的际遇上。以八塘乡周泽远为例,其父早年在乡间办理团练以抵御土匪,其兄“历任军警及地方乡镇公职二十余载”,其本人在父兄的支持下受中学教育,1940年新县制改革时投考地方行政干部训练班并被录取,随后在乡中任保长、保国民学校校长、乡民代表等职务^②。

社会关系的网络性则是地方精英的第三个特征。所谓网络性特征,主要是指地方行政体系中的精英之间存在姻亲、血缘或师生等关系,其中以血缘关系最为突出。以大兴乡为例,虽然在新县制改革中外乡人唐恭义、唐猷坦、郭安康等先后被任命为乡长,但乡公所仍被该乡的孙、巫、曹等大姓所把持。如该乡农会自1943年12月成立,即由巫焕荣任会长,到1946年2月换届改选前完全被巫氏家族所把持^③。除农会外,该乡乡民代表会、兵役委员会、赈济委员会等均有类似情形。这种以血缘关系来控制地方社会的情形并不鲜见,蒲元乡自新县制开始实施就一直被何氏家族所控制,1940年9月何焰号出任该乡乡长,其举荐的乡公所7名干事中有何姓3人,其中何永涛任乡公所股主任职务^④。1941年何保初出任乡长,10个职员中5个是何姓族人^⑤。1945年何志远出任乡长,其所荐任的7名乡公所职员中仍有3个为何姓族人^⑥。血缘关系在乡村公职选任中的影响可见一斑。

地方精英通过各种渠道进入基层行政体系之中,而上述三个特征又多指向乡村社会中的资源分配,由此也构成了地方精英对乡村政治运作的特殊影响。那么,地方精英“体制化”的具体影响有哪些?

就积极性而言,新县制将维持地方治安、解决社会矛盾、强化国家控制等作为“乡镇公所和保办公处最先要担负起来的责任”,特别是在没有普遍建立警察制度的乡村社会中,地方治安的维持多依靠乡镇政权领导下的“保甲和国民兵来负责维持”^⑦。乡镇长对案件、纠纷的处理有效地减轻了县政权的压力,这种积极性作用加剧了县政府在乡村治理中对地方精英的依赖,因而其纠纷处理意见大多会得到县政府的支持和认可。在黄树清诉舒栋梁敲诈勒索案中,蒲元乡乡长陈竟明认为“舒栋梁、贺精忠等局串诈财,显系意揣”^⑧,其评判结果即被璧山县政府认可,在黄树清起诉后县政府判决舒栋梁等人无罪^⑨。同样,一般民众也相对认可乡镇长的权威,在案件、纠纷发生后邀请作为乡镇长的地方精英来处理。徐汉周因执行树木买卖合同同时与钱合轩发生纠纷,且经保甲长、中人调解不成的情况下没有直接向法院起诉,而是向临江乡公所呈文,要求“传钱合轩到案严究”^⑩。总体而言,新县制下乡镇长对于乡村纠纷的积极作用在于简化处理程序,将矛盾就地解决,在一定程度上也弥补了乡村警察制度缺失所带来的不足。

然而,地方精英参与的纠纷解决、案件处理毕竟是一种人治,其效果“常常因着乡镇保长的好坏而定”^⑪。因其大多“贪赃枉法,横行乡曲”,以至于“人民充满了怨怼,影响动员”^⑫。在以往的研究中,地方精英“劣化”已有较多的探讨,新县制改革后的璧山同样存在这种情形。1940年出任城东乡乡长的姜璜

① 谢健:《南京国民政府时期基层调解委员会述论》,《人文杂志》2017年第12期。

② 《周泽远自传》(1947年),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00111。

③ 《为再呈改选经过情形补具职员名册组织总表恳赐鉴原核发当选证书由》(1947年1月17日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00415。

④ 《四川省璧山县蒲元乡公所职员荐任表》(1940年9月),璧山区档案馆藏,档号:15-03-00342。

⑤ 《璧山县第三区蒲元乡公所服役姓名表》(1941年10月17日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00339。

⑥ 《璧山县蒲元乡公所职员荐任表》(1945年1月29日),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00268。

⑦ 李承谟:《乡镇保维持地方治安须知》,商务印书馆,1944年,第1、2页。

⑧ 《璧山县蒲元乡公所评判(法字第59号)》(1942年5月25日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00365。

⑨ 《璧山县政府审理军法案件判决书(第三八号)》(1943年10月27日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00365。

⑩ 《徐汉周呈文》(1944年10月),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00340。

⑪ 李承谟:《乡镇保维持地方治安须知》,第9页。

⑫ 黄伦:《地方行政论》,正中书局,1942年,第159页。

是新县制改革后经由招考而选拔的,但其担任乡长后并未扮演积极作用。1940年11月,城东乡居民张陈氏告发姜璜借深夜查验烟毒为名,敲诈其250元^①。随后,璧山县军法室对姜璜进行了提讯,并在讯问后将其收押^②。在押期间,姜璜通过城东乡国民学校校长王至纲等人以公务交接为由取保候审,随即逃往永川县,并两次写信给县长王世悌,要求“仁恩大赦,释罪职一余生”^③和“俯伏跪请钧座格外开恩,大施宥赦”^④。同时,姜璜还涉嫌挪用寒衣捐款,在逃亡后被璧山县动员委员会要求并案处理^⑤。由此可见,作为新任乡长的姜璜敲诈、受贿属实。姜璜案在璧山引起公议,一部分人就对新县制改革成效表示了担忧,认为“倘听任姜璜脱逃,将使保甲人员咸存侥幸之心,视作奸犯科为寻常事”^⑥、“如此干犯法纪罪证确凿之乡长,倘竟借保脱逃,不予究治,何以昭法戒而儆奸慝”^⑦。

姜璜案仅是“劣化”地方精英破坏基层行政改革的诸多案例之一,重庆卫戍区总动员委员会对于璧山县新县制改革后的基层状况,即指出“乡镇工作人员既缺学识,复乏经验,视命令若废纸,往往束之高阁,甚至藉唱戏为名,实行聚赌抽头,影响后方治安,阻碍动员工作”^⑧。当然,所谓地方精英的“劣化”,并非其“体制化”之后的演变,而是其本身就品行恶劣,进入乡镇行政体系后造成了乡村治理效能的恶化。这种情形可以从鹿鸣乡卢子美的案例中进一步加以佐证,卢子美在鹿鸣乡能够进行“开设红灯供人吸食,聚赌抽头”、包庇兵役等活动,主要原因是其为该乡袍哥组织义字社的大爷,并与时任乡长龙麟鳌勾结。^⑨此时的卢子美已然行径恶劣,被民众视为土劣。1944年卢子美获得出任国民党第三区区分部书记职务的机会,此后其吸食贩卖鸦片等活动则更为猖獗^⑩。事实上,地方精英“体制化”后涉及贪污渎职、买卖壮丁、贩卖鸦片等案件的情形迭出不穷,以至于时人认为新县制较之以前“未能有丝毫之改革”^⑪。

总之,相对于传统社会中以学历身份为主要特征的士绅阶层,新县制下参与乡村治理的地方精英身份特征有了新的变化。这些特征不但表明地方精英与国家制度之间有了更多的联系,而且地方精英的“体制化”对于乡村社会形成了更为普遍性的影响。在这些影响中,虽然地方精英一定程度上有助于国民政府对乡村社会的控制,但也带来诸多新问题。实际上,地方精英“体制化”加剧了乡村资源向少部分人聚集,引起乡村中更为激烈的竞争,进而冲击新县制改革。

三、精英竞争与新县制的困境

地方精英进入基层行政体系后,通过手中的行政权力进一步掠夺乡村中有限的资源,从而加剧了乡村社会矛盾,这是近代以来随着国家权力下移而出现的普遍性现象。虽然璧山县政府在改革中极力规避“劣化”地方精英对乡镇政权的控制,但正如前文所指,新选拔出来的乡镇长并非真正意义上的民众代

①《张陈氏诉状》(1940年11月),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

②《璧山县政府审理姜璜受贿案笔录》(1940年11月13日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

③《姜璜致王世悌函》(1940年12月15日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

④《姜璜致王世悌函》(1940年12月28日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

⑤《为函请押追城东乡乡长姜璜及该所事务员王治拖用寒衣代金以重公款并希将办理情形见复由》(1940年12月30日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

⑥《为撤职城东乡乡长姜璜借保逃脱未伸法纪恳严追究办由》(1941年6月18日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

⑦《呈为革职城东乡乡长姜璜威胁善良苛诈财物罪证确凿未予惩办恳请严提究治以彰法纪由》(1941年4月),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00223。

⑧《为该县乡镇工作人员工作不力甚至藉唱戏为名实行聚赌抽头电仰切实调整严禁以维政纲法纪由》(1940年12月3日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00200。

⑨《为土劣宜勒令予依法严办一案由》(1943年10月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00346。

⑩《刘其祥报告》(1944年11月3日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00346。

⑪ 邓乃杭:《县政概论》,出版信息不详,第204页。

表,其仍然是地方精英的一部分。这些地方精英之间激烈的利益竞争使得乡村政治秩序失衡,由此也形成了璧山新县制改革的困境。

从历史发展的脉络上看,精英竞争原本是普遍存在的,那么在新县制实施过程中地方精英竞争又是如何加剧乡村治理困境的呢?这要回到基层行政公职的选拔和权力体系的构成上来。在时人的相关著述中,新县制实施前的联保主任(乡镇长)大多是负面形象,其“极尽贪污欺诈之能事”,而且“大半由于制度所引起”^①。基于此,在新县制改革过程中从中央到县的各级政权都要求对乡镇公所职员进行选拔和培训。在具体实施中,璧山县政府又将异地任职作为防止“劣化”精英控制基层行政的重要补充性方法。

然而,乡镇长的异地任职却带来了新的问题。一些乡镇长刚就任即被要求撤换,如张孟涵接任广普乡乡长之后,即被地方精英称为“日事游荡,无所不为,对于地方事务,总是玩忽不理”,要求“将张孟涵撤去乡长之职”^②。一些乡镇长就任后则面临当地士绅、保甲不配合,导致其工作难以开展。如龙麟鳌调任健龙乡乡长之后,“保甲人员互相暗中团结,不接受乡公所任何文件暨任何应办事件”“地方人士及保甲人员均联合全乡出征军人家属及流氓,日夜来所无故扭闹辱骂”^③。这些案件被时人视为是“人地不宜”,当下研究者则认为是因为代表县政府(或国家)的乡镇长与地方社会存在不可调和的矛盾,并将其作为新县制改革最终失败的根源——地方社会对国家改革的抵拒,即所谓的“兴隆场困境”^④。

这种假设在一定程度上是不成立的,虽然异地任职制度确实会造成一些作为外乡人的乡长被当地地方精英控告,并由此而离职,但地方精英之间固有的利益冲突仍是乡村政治秩序紊乱的根源。以新县制改革中的大兴乡为例,1940年兴隆场与大鹏场合并为大兴乡,作为外乡人的新任乡长唐恭义保荐原联保主任孙宗禄为副乡长兼民政警卫股主任^⑤,但孙宗禄的竞争对手巫焕荣联合其他地方精英表示反对并掀起控告风潮^⑥。随后接任乡长职务的是外乡人唐猷坦,其在任期间为了维护大兴乡民众的利益而与当地驻军产生激烈冲突^⑦,这种行为也得到了地方精英的高度认可,但被县政府调任^⑧。接替唐猷坦的郭安康同样是外乡人,其因王洪章拒绝编甲而被巫焕荣等人控告^⑨。由此可见,异地任职制度并不一定会造成外乡人乡长与地方精英之间的矛盾冲突,“人地不宜”的核心因素仍是利益冲突。或许正如辞职之际郭安康所感慨的那样,“任地方之责者,实有顾此失彼之难,……地方首人之被控,固意中事也”^⑩。

如果乡镇长异地任职并没有造成地方社会对国家改革的抵拒,而是地方精英竞争降低了新县制改革成效,那么地方精英争夺利益的途径又是什么?要回答这个问题,首先要了解新县制改革中对乡镇政权的制度设计。乡镇、保甲都是新县制中的自治组织,而且在《县组织纲要》中明确要召开乡镇民代表会及实施乡镇长民选。虽然这些措施是孙中山地方自治理想在乡村治理中的真正实践,但与国民党以“人治”加强乡村控制的政治逻辑相背离。作为新县制下乡镇政权架构中的最高权力机关,乡镇民代表会的职权包含议决本乡自治规约、议案及兴革事项,“选举或罢免乡镇长”

① 高亨庸:《论乡镇与保甲任务之划分》,周异斌等:《中国地方行政制度讨论集》,侨光印书馆,1944年,第152页。

② 《呈为荐举乡长请予委任由》(1942年2月3日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00339。

③ 《签呈》(1941年7月18日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00269。

④ 贺萧、韩起澜:“引言”,伊莎白、柯临清:《兴隆场:战时中国农村的风习、改造与抵拒(1940—1941)》,第XV—XVI页。

⑤ 《为请委孙宗禄为本所试用民政警卫股主任或经济文化股主任由》(1940年8月13日),璧山区档案馆藏,档号:15-03-00342。

⑥ 《为侵蚀公物协悬拘案押缴赔偿由》(1940年11月),璧山区档案馆藏,档号:01-10-00113。

⑦ 伊莎白、喻锡玘:《兴隆场:抗战时期四川农民生活调查》,邵达翻译,中华书局,2015年,第118—120页。

⑧ 《呈为尽职爱民协悬顺輿情慰留唐猷坦仍为本乡乡长由》(1941年7月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00344。

⑨ 《为畏匪偷安调戏幼女擅派捐款侵蚀公帑协请撤职究办另委贤员接充以专责成而安民心由》(1942年2月),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00194。

⑩ 《为据实陈明理由悬予鉴核一案由》(1942年3月28日),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00194。

等^①。更为重要的是,虽然四川省政府规定乡民代表“不得兼任乡镇公所及保办公处职员”,但担任乡民代表、乡民代表会主席者绝大多数同样是地方精英。如大兴乡 1943 年成立乡民代表会时张吉亨当选为该会主席,此后其控制该职位直到璧山解放前夕^②。此外,各代表都曾在本地担任过联保或乡镇公职,或是闾长、团正、保长等职^③。

乡民代表会与乡镇公所相互制约的体制,使得乡民代表会代表、主席对乡镇公职任免拥有话语权,也激发了地方精英以各自不同身份来维持自身利益和争夺资源分配权。1949 年七塘乡乡民代表李学良等呈文要求罢免该乡国民学校校长伍伯华,并推荐杨坤华为校长^④。而该乡乡民代表会主席刘祖文则联合乡民代表程洛光等推荐其侄子刘德明为校长^⑤。虽然双方都认为伍伯华“贪酒恋财,毫无办学方针”^⑥,但其实质却是“有二三位人想争夺中心校长,暗地唆使人捏词控告,希图夺取校长之位置”的教职争夺战^⑦。与之相比,乡民代表会主席与乡镇长之间的冲突则对基层政治秩序产生了更大的冲击。1945 年在八塘乡选举中乡民代表会主席彭敬修落选,且“难达成其弟彭时雨将来县参议员之地位”的目标,因而其趁乡长刘争寰在外治病之际邀请县政府指导员、副乡长及党团学校人员等重新选举,由此造成八塘乡内政治秩序紊乱^⑧。

当然,除了任职问题、乡镇政权架构问题之外,还有激化地方精英竞争并引起乡村政治紊乱的更为宏观性、根本性的原因——近代历史进程中的乡村危机背景和新县制对乡村资源的无限制汲取。近代以来,随着“城乡背离化”发展所导致的乡村危机日益严重,“普遍贫困化”成为 20 世纪 30 年代之后中国乡村的时代特征之一^⑨。然而,国民政府并未能从国家层面解决城乡二元结构下的乡村衰败,反而试图通过恢复保甲制、强化乡镇政权来延伸国家权力,达到控制乡村的目的^⑩。行政组织每下沉一级,其组织成本则会呈指数式增长,新县制的改革必然会引起国家对乡村资源的进一步汲取。如大兴乡 1941 年 4 月的米津发放清单显示,全乡 16 个保长仅一个月就领取了 21.6 石大米的津贴^⑪。正因如此,新县制改革必然导致两个结果:一是地方精英极力实现“体制化”,从而导致其以国家名义加大对乡村有限资源的汲取,二是地方精英以国家名义重新分配资源时必然会加剧乡村社会内部的利益冲突。

从国家层面看,资源控制权的冲突更容易发生在两个独立的行政区域之间。为推进新县制改革,1940 年四川省政府按照行政院要求制定《改划县区增设县治办法》,对省内各县区域进行了调整,以配合新县制的实施^⑫。以此为契机,成立于 1936 年的三峡乡村建设实验区要求将璧山、巴县、江北、合川等附近县份的相关乡镇划分出来单独设县,此提议遭到各县反对,并最终酿成“澄江镇事件”^⑬。在该事件

①《四川省各县乡民代表会组织规程》,资中县政府:《四川省资中县乡镇以下各级民意机关组织规程及会议规则汇录》,第 1 页。

②《为呈报就职日期启用钤记及印模誓词恳予备查由》(1943 年 7 月 27 日),璧山区档案馆藏,档号:01-06-00306。

③《四川省璧山县大兴乡乡民代表名册》(1943 年 7 月 31 日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00365。

④《为请免伍伯华校长一职另荐杨坤华继任由》(1949 年 7 月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00185。

⑤《为请免中心校长伍伯华职遗缺请以刘德明充任由》(1949 年 7 月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00185。

⑥《为检举无能校长贻误学子请予撤职另委贤能由》(1949 年 7 月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00185。

⑦《为公民杨孟常等捏词控告一案特为据实申辩恳祈鉴核以明真相由》(1949 年 7 月 18 日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00185。

⑧《呈为彭敬修彭鸿俊等不畏罪刑怙恶不悛反敢纠煽民众破坏选举妨害行政报请拘案法办由》(1945 年 5 月 5 日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00547。

⑨王先明:《试论城乡背离化进程中的乡村危机——关于 20 世纪 30 年代中国乡村危机问题的辨析》,《近代史研究》2013 年第 3 期。

⑩黄冬娅:《国家建设与基层治理变迁》,陈家刚:《基层治理》,中央编译出版社,2015 年,第 26 页。

⑪《为造报本乡工作人员役承领三十年十二月份米津花名册及收支对照表恳祈核销由》(1942 年 4 月 16 日),璧山区档案馆藏,档号:01-11-00297。

⑫《四川省政府民一字第 10928 号代电》(1940 年 5 月),重庆市档案馆藏,档号:0055-0003-00311。

⑬四川省璧山县志编纂委员会编:《璧山县志》,四川人民出版社,1996 年,第 478-479 页。

中,作为璧山地方精英代表的县参议会议长陈雪樵、县农会理事长郑九思、县经收处主任伍朝杰等坚决反对划出有关乡镇,而北碚当局的卢子英等人则坚持独立建县^①。实验区改县纷争的实质就是争夺澄江等地的资源控制权。当然,作为县际纠纷,尚可通过省政府调解、财政补偿作为解决办法,而资源匮乏的乡村社会内部并没有成熟的解决机制,地方精英之间的争夺必然会更为激烈。

在全面抗战大背景之下,国家为抗战而从乡村社会中抽离更多资源,使得乡村社会中资源更为有限。新县制改革过程中,地方精英为了控制有限资源而对基层公职更为看重,这也就形成了“均系树党营私,毫无桑梓观念”^②的基层政治乱象。在此过程中,以某个地方精英为核心,乡村社会中的精英或民众会分为两个或数个派别,并反复缠讼以达其目的。如鹿鸣乡乡长任免案,在连道江被控贪污之后,该乡民众即分为两派,一部分认为连道江“毫无建树”,举荐“经验宏富、才识渊博”的王崇高取代连道江^③,一部分则认为连道江“服从法令”“能体民意”而加以挽留^④。当然,地方精英对资源控制权的竞争在一定程度上也有可能达成相对的妥协。前文所述的大兴乡地方精英在经过数年的激烈争斗之后终于在1943年达成妥协,联合推举外乡人冯庆云为乡长^⑤。冯庆云在任期间,对乡镇造产、征粮、征兵等问题的处理较为均衡地顾及了各个地方精英和一般民众的利益^⑥,使得大兴乡政治秩序得以相对稳定。当然,这种情形在本质上又回到了地方精英合作、共同谋取利益的传统形态,新县制改革的旨趣也就烟消云散了。

结 语

自清末地方自治开始,中央政权对于县以下乡村的控制力日益加强,南京国民政府对乡镇政权的完善使得这种趋势达到了一个顶峰。在孙中山的制度设计中,乡镇原本是地方自治的最基层组织,但在蒋介石为首的南京国民政府实践中乡镇政权却成为其党国体制的根基。1939年开始实施的新县制是强化国民党党国体制根基的一次尝试,但在此过程中“不但没有改变官治性质,反而助长了官治的趋势”,乡镇、保甲等组织也成了“抽榨基层社会人力物力的政治汲取工具”^⑦。在新县制改革过程中,蒋介石将大量地方精英引入基层行政体系^⑧,以此增强国家对乡村的控制力和减轻乡村治理的压力,这也使得地方精英更倾向于出任地方公职。在遵从国民政府中央政策的基础上,璧山县政府虽然采取了选拔、考试、民选等多种乡镇长选拔方式,但从最终结果来看,新县制改革后的乡镇长群体仍以地方精英为主体。在近代乡村“普遍贫困化”大趋势和抗日战争大背景之下,地方精英的“体制化”使得其更多地掌握了资源分配权,其互相之间出于夺取资源控制权而进行的竞争又加剧了乡村政治秩序的紊乱。

总体而言,地方精英的“体制化”一定程度上缓解了国民党在乡村中“无人办事”的局面,并增强了对乡村社会的控制力。然而,以增强地方控制力、汲取资源为根本意图的新县制改革并没有增强民众的地方自治能力,从而使得民众并没有机会在改革中发出自己的声音和选拔出真正的民众代表。与之相反,地方精英“体制化”后的活动间接造成或加深了新县制的乡村治理困境,这也是观察者认为新县制对于基层社会治理未有“丝毫之改革”的原因所在。

(责任编辑:李良木)

①《为三峡实验区划拨本县临江等三乡镇改组为先奉令签具意见请核示由》(1940年7月24日),重庆市档案馆藏,档号:0055-0003-00311。《卢子英致沈鹏函》(1940年12月15日),重庆市档案馆藏,档号:0055-0003-00211。

②《为遴选得人协请状委以专责成而维要公由》(1942年1月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00339。

③《呈为协举王崇高为鹿鸣乡乡长请委由》(1943年12月),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00346。

④《为协恳挽留贤能继任本乡乡长以利政务推行由》(1943年12月12日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00346。

⑤《为公举冯庆云充任大兴乡乡长请予令委由》(1943年12月12日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00348。

⑥《璧山县大兴乡乡公所召开第三次乡务会议记录》(1944年3月24日),璧山区档案馆藏,档号:15-01-00069。

⑦王奇生:《革命与反革命:社会文化视野下的民国政治》,社会科学文献出版社,2010年,第404-408页。

⑧《蒋兼主席电告川省士绅奋起服务地方自治》(1940年5月12日),璧山区档案馆藏,档号:12-01-1407。