

# 略论民国乡村自治的历史经验

——以薛明剑的“无锡县自治实验乡”为例

陆 阳

乡村自治是国家推动乡村社会转型的理想模式，也是一个长期而艰巨的系统工程。本文以薛明剑创设无锡县自治实验乡的史实为对象，分析研究民国时期乡村自治的历程、成效、不足，从而对今天的乡村自治作出启示性的思考。

1945年10月22日，薛明剑向江苏省政府请准在其家乡设立“无锡县自治实验乡”。12月18日，举行筹备会议，薛明剑被推选为筹备主任，宣布“自治实验乡”成立。实验乡范围包括锡西北玉祁、礼社二镇和蓉南、魏叙、凤阜三乡（1948年1月又增划黄泥坝为自治实验乡属区），辖42保、24000余人口；实验乡乡公所驻玉祁镇，地位相当于县属的一个行政区。

薛明剑，1895年出生于无锡县玉祁镇，其祖上系礼社镇望族。1919年应荣德生之邀，薛明剑出任荣氏集团最大棉纺织厂——申新三厂的总管（后为总管理处处长）。并主编风行一时的《无锡指南》和《无锡杂志》。1935年，薛明剑当选为国大代表，抗战爆发后西迁重庆，1941年被选为国民参政会参政员。在担任参政员期间，他围绕经济、政治和民生问题向国民政府以及相关部门提了诸多提案和建议。在四届二次大会上，薛明剑向国民政府内政部提出建议：“应令

全国为县每一县划出一个区办理乡村自治实验”。无锡县自治实验乡就是在他的这种思想指导下，并在其亲自筹划下“出炉”的。

在八年抗战期间，他居住的重庆北碚，正值四川实业巨子卢作孚创办实验区。几年间，卢作孚在北碚办起了医院、中小学、图书馆、公共体育场、农村银行，创办了《嘉陵江报》，成立了中国西部科学院，还举办嘉陵江运动会，禁止嫖、赌、烟，社会治安和社会风气为之好转。卢作孚还十分重视城市建设，加宽街道，建设高楼，还在街道两旁种上他从上海带回的法国梧桐，城市面貌焕然一新，被时人誉为“小上海”。薛明剑对这些事业钦佩不已，决定在抗战胜利回到家乡后“照办乡镇自治”。

在重庆时期，薛明剑成功创办了十多家允字头中小企业，积累了不菲的资金实力。更重要的是，允字头企业采取了一种被他称为“职工合资方式”的经营模式，试行厂主与职工共同参股，在较短时间内解决了企业发展资金问题，并最大程度地激发了职工的积极性。这一模式的成功，让他看到了蕴含于社会民众中的巨大能量。

回到无锡的薛明剑对战后家乡的发展作了长远的擘画，提出了《初步十愿》。文中所提及的“十愿”，已经不单囿于他所熟稔的经济领域，涵盖了无锡经济社会发展的多个方面：筹集乡村建设基金，愿乡村男女老幼均能自治；筹集湖山建设基金，用作开发风景之始基；筹集建设基金，把无锡建成工业中心之区；建立奖学金基金，奖励清寒子弟；设立文献馆，收藏地方名人文献……

至此，薛明剑的个人角色也从实业家逐步向社会活动家转变。

“十愿”的实现，不可能一蹴而就，需要一个比较漫长的过程，为此薛明剑还规划了清晰的“路线图”：先用群众集资的手段建立乡村建设、湖山建设、工业中心区、奖学金、图书馆、文化事业、老年教育、文献收集等各项基金，将所得资本投之于工厂，实现自身增值；当基金扩大到一定规模，即动用全部利润用于乡村各项社会事业。

向社会广泛集资，建立专门的社会事业基金，并动用工业利润用于社会事业建设，是当时无锡工商界从未有过的新思想，表明无锡的资产阶级已有了自上而下、以工业的精神改造农村社会的意识。正是在这种背景下，无锡自治实验乡应运而生。从这一角度而言，无锡自治实验乡的设立，具有“探路式”的开创意义。

薛明剑对自治制度设计与运作倾注了大量的心血。他设计了乡村政权“民办”的原则，由出资赞助者选出自己的代表组成理事会，作为实验乡的临时权力机关，负责拟定乡规乡约，制定年度预算，公布计划交乡公所执行；听取乡公所工作报告，选聘或罢免乡长与副乡长。

《理事会章程》宣布它的目的是：“团结本乡国民党同志，实现三民主义的社会。”自治实验乡的行政机关乡公所由乡长、副乡长主持。正副乡长须有国民党党籍、三民主义的政治信念、大学毕业文化水准、文职荐任或武职校官以上资格，暂由理事会聘任。同时下设总务、财务、教育、建设四课，分管各项事业。同时视现实需要，组织各种委员会处理特殊事业。

自治实验乡的事业，延续国民党“管、教、养、卫”四合一的“民众教育”办法，按“新县制”建设蓝图的要求设计，具体实施自治、

保甲、教育、文化、生产、经济、合作、卫生、警卫、交通等十项事业。据《自治实验乡工作计划书》，实验乡的推行计划计有振兴教育、繁荣各业、恢复交通、兴办水利、装置电力、试验蚕桑、设立医院、戒绝烟毒、开辟农场、养殖鱼类、调剂产销、办理积谷、改良农具、观测气候、拓宽道路、增辟河道、训练壮丁等十多项，重点放在教育、经济两个方面。这些内容，都属于民生、经济范畴，从中可以明显地见到卢作孚北碚试验区事业的“影子”。

自治实验乡理事会选薛明剑为理事长，并随即聘任他兼实验乡乡长。薛明剑在抗战大后方形成的乡村都市化理想，逐一得以实施。

自治实验乡的部分区域位于芙蓉圩内，芙蓉圩地势低洼，十年九涝，这里大部分农田一年只能种一熟水稻。1946年，薛明剑设立“芙蓉圩水利工程处”，着手兴办水利，薛明剑向中国农民银行与水利部贷款购买抽水机10部，实现大圩机电排灌，使1.7万亩农田变一年一熟为一年两熟。而且芙蓉圩排灌工程的自发电，通至玉祁镇电灯照明。

在兴办教育事业方面，薛明剑的计划是每乡、镇各设初小一所，每镇另设实小一所，全区设中学一所，农校一所，民从教育馆一处。1946年秋，薛明剑在玉祁大墩忠节祠内创办自治中学（大墩忠节祠曾于1944年起由礼社人薛秉璋经办凤阜中学2年），自任董事长，施之勉、孙治方等10余人为董事，筹款兴学，招收初一、初二新生共135名，延聘教职员七名。第二年春，扩办初三班，学生增至186名，增加教员两名，副乡长廉文熹兼任校长。1947年7月，荣德生创办

江南大学，薛明剑担任校董，与学校主事者约定 1950 年在自治实验乡设农村教育学院。

1946 年 3 月，薛明剑在大墩文昌阁创设图书馆。为纪念在重庆病逝的夫人，该图书馆被命名为“锺瑞图书馆”，藏书 5 万余卷。公园、体育场和民众茶园也先后建成，公园内所种植的美国核桃及法国梧桐树苗由农林部拨给。

应妇女指导委员会宋美龄指派，纺织专家潘道昌到自治实验乡，以方巷韦家宗祠为办公地点，着手训练乡间妇女织造毛巾、床单等织物，以利农隙从事生产。

自卫团也得以成立，由当局拨给枪械数百枝，实施教练。自卫团分成五队，日夜出防，不久，“全乡各保已可实践夜不闭户状态”。

此外，还建立起积谷常平仓，以济民贫，以防欠歉。

1947 年底，“中国地方建设协会”代表马博庵、程厚之两位博士前来考察，对自治事业大加赞赏。他们认为芙蓉圩的水利事业是“实验乡最有价值的事业”，建议扩大规模，引进美国土地管理制度，创办大型合作化农场。薛明剑提议将自治实验乡作为“中国地方建设协会”的工作基地，向其请得摇毛线机 200 架、缝纫机 10 台、阔布机 2 架租发民间，提倡家庭合作化手工、半机械生产事业，计划在数年内把二万余劳动力从农业中转移出来。

马博庵、程厚之两位博士建议将实验乡理事会制改为“辅导委员会”制。1948 年 1 月 18 日，“无锡县自治实验乡辅导委员会”成立，推县长徐渊若为主任，程厚之为副主任，聘任委员薛明剑、童润之、

李惕平等 17 人，均为无锡地方各机关、社团负责人及经济、教育界代表人物。“辅导委员会”仍由薛明剑具体指导，不再作为实验乡的权力机关，预定工作一年，使乡民“完全自治”。为此，举办乡镇民代表选举，于 2 月召集“自治实验乡乡镇民代表会”，选举产生乡长、副乡长，并于 7 月后实行“乡财政独立”。

“辅导委员会”时期，各项事业有了进一步的发展。1948 年 4 月起，全面推广织布合作社，在玉祁、礼社、新桥先各设一所以作示范，每社配备 50 马力柴油发电机一部作动力，用全铁布机工作。又试验合作鱼塘、合作砖瓦窑等项目。3 月，薛明剑筹集资金利用荒地建造自治初级中学新校舍，有三个班，学生 128 人，教员六人。9 月，自治中学建立高中部，始招高中一年级学生 50 余人。薛明剑还动员薛氏祠堂、义塾变卖田产 150 亩，另建一所“群知中学”。全乡小学增加到 20 所，乡民大礼堂、人工休闲林的建设规划也开始实施。

1949 年 2 月 2 日，薛明剑辞去自治实验乡乡长之职。不久，时局变化，自治实验乡的事业归入终结。

薛明剑的“自治实验”实践仅持续短短的三年时间，但有效促进了战后农村经济的复兴和农村面貌的改变。有学者指出，这次实践“向乡村引进资本主义的生产力与生产关系，开了无锡农村都市化的先河”。<sup>[1]</sup>

站在薛明剑“自治实验”的时间点上，回溯十多年，在无锡大地上还曾发生一场影响更为深远和广泛的“自治实验”，那就是江苏省立教育院所实施的“无锡实验区”。

江苏省立教育学院自成立之日起，在从事民众教育的同时，就比较重视乡村民众教育和各种乡村建设实验，先后设立了三大实验基地。最初于 1929 年 3 月选定黄巷为民众教育实验区，“主旨在普及民众教育，促进地方自治，以期发展乡村经济，改善民众生活；以政治教育为中心，从组织乡村改进会入手，办理地方自治各种事业”。三年后的 1932 年秋，根据原定计划，江苏省立教育学院结束了黄巷实验区的计划，改黄巷实验区为黄巷辅导区，留下少量工作人员继续辅导工作。1931 年，无锡发生大水灾，面对农村经济日趋破产的局面，省立教育学院决定将学院财力、精力的 80% 用于“乡村方面”，并且改变原来以“识字”为“第一主义”的民众教育方针，将“实验重心转移于政治教育与生产教育”，亦即“组织训练”与“促进生产”上来，于 1932 年秋设立了北夏实验区和惠北实验区。设立北夏实验区是“想以乡村民众教育在此做改造乡村社会之区单位的实验”；惠北实验区所标宗旨有二：“（一）为借学生学习，办理民众教育场所，藉由实际上获得理论上之实证；（二）为实验各种方式的民众教育，以训练民众智能，充实农民生活，培养国民力量，辅导地方自治，期达借团体力量解决社会问题”。

以省立教育学院的“无锡实验区”和薛明剑的“无锡县自治实验乡”为主体，构成了民国时期无锡地区“自治实验”的两个阶段。这两个阶段有着相同之处，也有着各自的特点。

南京国民政府一踏上中国历史舞台，就以“三民主义”的旗号，以法律形式将地方自治确定为国家政治制度，试图实现国家对社会的

有效治理。

说到民国时期的地方自治，不能不考察孙中山的地方自治思想。

孙中山是中国近代地方自治的思想先驱。早在 1897 年 8 月，他就提出，“人民自治是政治的极则”。<sup>[2]</sup> 1899 年，他又在致香港总督书中首次使用自治政府一词，指出：“于都内立一中央政府，以总其成；于各省立一自治政府，以资分理”。<sup>[3]</sup> 1905 年中国同盟会成立后，孙中山在《军政府宣言》及《革命方略》中都明确揭橥了地方自治，主张在革命的第一期实行军法之治，第二期实行约法之治，由军政府将地方自治权归之于其地的人民。但是，革命形势的发展并未尽孙中山所愿。1912 年成立的中华民国临时政府将地方自治搁置一旁，没有任何地方自治的立法。辛亥革命后，孙中山在总结经验教训时对此颇有感触，此后更加着意于地方自治的宣传与阐释。上世纪 20 年代初，他先后著有《地方自治开始实行法》、《建国大纲》，系统地阐述了地方自治方案。

在孙中山的“三民主义”理论体系中，地方自治占有极端重要的地位。地方自治作为孙中山关于中国革命和建设的基本主张，是其民权主义思想的重要组成部分。孙中山认为，只有通过地方自治才能根本打破旧的专制制度，易官治为民治，实现民权主义。他说：所谓“官治”，就是把政治之权尽付官僚，与人民无关。若官僚贤且能，人民也只能像婴儿仰乳那样受其恩赐。若官僚愚且不肖，人民则成为刀俎之肉，“躬被其祸，而莫能自拔”。民治与官治截然不同，“政治主权在于人民，或直接以行使之，或间接以行使之；其间接行使之时，为



人民之代表者，或受人民之委任者，只尽其能，不窃其权，予夺之自由，仍在人民”。<sup>[4]</sup> 主权在民是孙中山地方自治思想的立足点。在孙中山的国家政权建构中，地方自治居于基石地位。他说：“地方自治者，国之基石也，础不坚，则国不固”。他还以造屋作喻：“中国人筑屋先上梁，西方人筑屋先立础，上梁者注目于最高之处，立础者注目于最低之地。注目处不同，其效用自异。我们做事，应当向最上处立志，但必以最低处为基础。所谓最低之处，就是事物的根本。国家的根本在于人民，故建设必自人民始。要建设一个永不倾扑的中华民国，“必筑地盘于人民之身上，不自政府造起，而自人民造起也。”<sup>[5]</sup> 在孙中山看来，民权主义和民生主义既是实行地方自治的目的，也是实现地方自治的基本手段。

孙中山认为在不同阶段实行地方自治应采渐进方式，即当国民政府用武力完全占领一个省，即该省进入训政阶段，在此阶段，政府派员训练、协助人民建立一个自治的县，并直接选举县级官员；当一个省所有的县完全自治后，即该省就进入宪政阶段，可以选举省长；当全国有一半的省进入宪政阶段后，即全国进入宪政阶段，颁布宪法，由人民选举新的中央政府，而国民政府完成了自己的使命，就此解职。在训政时期的地方自治，以清户口、立机关、定地价、修道路、垦荒地、设学校为要务。在这些基本建设完成以后，进一步将自治业务扩展为建立农业、工业、商业、金融、保险等方面的合作社。在实行民权方面，主要是施行选举权，由人民选举职员，以组织立法、执行机关。当进入宪政时期，地方自治实行直接民权，即一县之内，公民有

选举及罢免县级官吏之权，有创制及复决法律之权。

在无锡，训政时期面上的、社会性的、大规模的“自治实验”正是由省立教育学院的“无锡实验区”来推行的。在同样的大背景下，各具特色的自治实验在全国各地如春笋般涌现，比较著名的有梁漱溟的邹平乡村建设、晏阳初的定县平民教育、黄炎培与中华职业教育社的徐公桥实验、陶行知的晓庄乡村教育，等等。当时的乡村自治，与乡村建设运动相紧密联系，互为一体，因而形成了较大的社会声势。

在民间的带动下，南京国民政府后来以官方的姿态支持或直接从事类似活动。1928年9月，国民政府公布《县组织法》，规定了县政府的国家行政地位和村里的自治地位。1929年6月，国民政府重新颁布了酌加修改的《县组织法》，接着先后颁布《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》等，从而构筑了一个比较完整的乡村自治制度体系。1931年11月，蒋介石在南京主持国民党临时中央全会，为“四中全会”召开作准备，力主通过《推动地方自治案》，确定以“地方自治工作”为“训政”时期全部工作的中心，并以“县自治”为主列举了整理县财政等七项措施，计划通过这些措施普及民众识字教育和政治教育，训练其“自治能力”，服务于“训政”而构筑将来“宪政”的基础。由此，乡村自治实验由纯粹的民间行为走上了政府、民间合作的道路，即“政教合一”的道路。据国民政府实业部的统计，全国先后有自治性质的团体和机构600多个，在各地设立的实验区有1000余处。<sup>[6]</sup>在无锡，1934年国民党无锡县党部举办“民众团体总登记”时，统计到“自治团体”

16个，大多以村、乡、镇为单位，分布在乡间。<sup>[7]</sup>在这些轰轰烈烈的乡村自治实验运动中，不同的实验主体，从不同的立场出发，对各村自治制度进行了改革探索。不过，后来随着抗战的全面爆发，这些实验陷于停顿。

如果说，省立教育学院的“无锡实验”直接服从并服务于“训政”的需要，那么薛明剑的“自治实验”则顺应了国民党预备实施“宪政”的需求。

抗战胜利后的1946年底，国民大会召开，通过了《中华民国宪法》。这部《中华民国宪法》在“地方制度”的设计上，明确规定各省可以召集“省民代表大会”，根据省县自治通则制订省自治法，但不得与宪法相抵触。各省设省议会和省政府，省长和议员均由省民选举产生。这样一来，在“宪政实施”条件下，如何推进乡村自治，需要作进一步的探索和实验。无锡县党部也发动党员“从事地方自治工作，领导民众完成乡镇保甲长的普选，踊跃参加‘公职候选人’的检核考试”。正是在这样的背景下，薛明剑开始了他的“自治实验”。对于当时紧迫的向“宪政实施”条件下“全民普选”过渡的问题，《自治实验乡组织暂行条例》明确规定：乡民在保民大会中充分享有“选举、罢免、创制、复决”四权，选举保、甲长。经过六个月以上训练，确有相当成效，方可进而实行全乡公民普选乡参议员与正、副乡长，建立民权政治。筹备期间，不设乡镇民代表会，由理事会督促乡公所从事公民训练以引渡到民主政治。<sup>[8]</sup>

从宏观而言，这两次“自治实验”的开展，都顺应了国民政府开

展政治建设的需求，这是两次自治实验的最大共同点。

当然，这两次自治实验，由于农村发展所处阶段和外部环境的不同，也呈现出许多不同的特点，其中最具根本性、基础性的一点，就是自治实验推动主体和推动力量的不同。

在 20 世纪二三十年代轰轰烈烈的“自治实验”运动中，透着深郁的“教育救国”思想，教育界成为“自治实验”的主导力量。他们从教育救国的理念出发，用文艺、生计、卫生、公民教育，治“愚穷弱私”四大症，以达到培养民众的知识力、团结力、生产力，从而改善农民生活。

教育救国，以教育事业干预社会、改造社会，也是二三十年代国民党高层相当普遍的共识。从这个思想出发，在蔡元培的主持下，国民党对全国教育体制进行重大改革，确立以高等学校为中心的“大学区制”来取代原来以政府为中心的体制；从大学区到县教育局，都专门设置对社会民从实施全面普及教育的“扩充教育处、科”，负责这种普及教育工作的指导。江苏省立教育学院有前身正是“中央大学区民众教育学院”，由俞庆棠负责社会教育事宜。

在江苏省立教育学院筹划“无锡实验区”之时，薛明剑正在学院任教，自然也参与了“无锡实验区”的具体事务。需要特别指出的是，在省立教育学院“自治实验”开展之时，薛明剑在他所担任总管的申新三厂也设立了“劳工自治区”，整顿部分男女杂居、混乱不堪的工房秩序。“自治区”建立“组、村、区”三级机构，由居住者自己选举组长、村长、区长，在资方及县党部社会服务处职员协助下自己

管理自己的事务，体现“自治精神”。“自治区”又组织“自治法庭”，由居住者公推素有威信的工人领袖充任“法官”，调解纠纷，裁判是非。“自治区”向工人进行识字、生产、娱乐、体育等工余教育，举办女工养成所、职工医院、工人剧场、夜校、图书馆、托儿所、子弟小学等福利事业，辅助工人业余时间从事照相、养兔、种菜、手工艺等兴趣活动，组织消费合作社。所需经费除资方补助外，还有职工募款收入、罚金收入、工厂出售粪肥收入等，县党部又说服申三工会把工会费的绝大部分投入“自治区”的医院和教育事业。随着工厂事业的发展，资方多次降低工房租金，对在班工人免费供膳。这一切达到了缓和劳资矛盾、加强合作意识、稳定职工人心、提高劳动生产率的初衷，那一时期外界工潮震荡连年不断，但申三基本不受影响。“劳工自治区”因此声名远扬，与黄炎培的中华职业教育社建立了业务关系。

这也是薛明剑参与“自治实验”之始，让他看到了自治的力量，也让他增强了自治的信心，为他日后创办无锡自治实验乡奠定了最初的思想基础。

省立教育学院的“自治实验”，最初的推动主体无疑是教育界，后来又得到了党政力量的支持。而到了薛明剑开展“自治实验”之时，推动主体已经让渡给了传统社会中的所谓“士绅”。

在我国漫长的封建社会里，国家行政权一般到县而止，在县以下的乡村社会，虽然有掌治安的保甲和管赋税的里甲等组织，但庞大的士绅群体长期充当着官与民的中介，实际上是乡村社会的统治者。这

种乡村社会管理模式，美国的费正清最早将其概括为“士绅社会”。在我国传统的乡村家庭宗法关系和地域、邻里关系的大背景下，这些士绅往往通过乡约、乡学、社仓、赈灾、调解以及举办各种公共事业，在乡村的公共生活和私人生活中扮演着不可缺少的角色，同时这些士绅又与国家权力有着比较密切的互动关系。他们所实施的带有自治性质的举动，有时是国家权力向基层的非正式延伸，有时又是作为乡土利益的代表，与国家权力进行讨价还价的利益博弈。

无锡县自治实验乡的实际主持者，大多具有士绅身份。薛明剑当过国大代表、国民参政会参政员，并于1947年当选为立法委员。历任四名副乡长中，前两任薛子瑜、廉文熹都出身于当地望族，都具有所谓的士绅身份。因此之故，相较省立教育学院的实践，薛明剑的自治实验从某种程度上更能与行政权力进行良性互动，获得支持。自治实验乡获省府批准并作为一级行政区域，“第一夫人”宋美龄派员前来指导等等，都是明证。

无论是省立教育学院的自治实验，还是薛明剑的自治实验，对于复兴农村、改善农村都起到了积极的促进作用，但是从更大的背景来看，这些实验又都没有达到其最初的制度理想，这固然与当时动荡的时局有关。但从深远看，这种结局是当时社会条件下诸多因素合力的必然结果，其中既与国家的政治行为因素直接相关，也与乡村社会本身的政治经济文化环境密不可分，同时与主导者的自治思想有着某种关联。

经济是政治的基础。乡村自治作为国家的社会政治构造形式，其

运作必然受到社会经济基础的制约。封建的乡村经济形态是民国乡村自治制度不能真正落到实处的根本原因所在。

在玉祁、礼社，自清末开始就有半机械化工业的发展，出现了资本主义的萌芽，但是传统的地主制经济始终是乡村社会经济的主要形态。地주는农村资源、特别是土地资源的主要占有者。上世纪 30 年代，陈翰笙发起组成农村调查团，曾组织大规模的农村调查，共调查 77 个自然村、8 个市镇、1204 农户的经济情况，其中无锡调查颇为详细。他指出：“在无锡二十二个村内发现田亩大小不下一百七十三种。……半数以上的种稻农户，每户耕种的田不及五亩，且又极其分散，一户耕地常分四五处，每处往往不及一亩。关于土地所有权，村户中至少有十四种：地主四种，佃农五种，自耕农五种。地主的所有权有全田永业权、全田暂业权、田底永属权及田底暂属权的不同。佃农之中，又有所谓纯佃农者、有田面权者、有享有田面权者、有将田面权租出者和有田面权典出者的分别。自耕农之中，又有所谓全自耕农者、有全田典得权者、有只留田面权而田底权已典出者和有田底面完全典出者的分别。土地面积标准的缺乏，农田的分散和农村地权的非常复杂，都很明显的指出一种前资本主义的社会本质。”<sup>[9]</sup> 调查资料显示，在无锡，地主占户数的 5.7%，占有土地 47.3%，贫农占户数 68.9%，占有土地 14.2%，中农占户数的 19.8%，占有土地 20.8%。<sup>[10]</sup> 薛明剑的同门兄弟薛暮桥在以礼社为考察对象的《江南农村衰落的一个缩影》一文也提到，“薛姓 200 余户中，10 亩以上之地主及农民各占四分之一。其余半数，即稍有土地，亦已不能糊口。”<sup>[11]</sup> 到了解

放后，实施土地改革之时，玉祁现辖区内被评为地主的有 133 户，礼社有 62 个半。

在传统的地主制经济继续占据主体地位的同时，随着西方经济势力的进入，农村原有的自给自足的自然经济格局逐步解体，面临着衰败、甚至崩溃的困境。当时的农村，工商业极不发达，庞大的剩余劳动力只能被困在土地上，在西方经济的冲击下，农村相对粗疏的主、副业无力抵抗，加之政局动乱，剥削太苛，搜刮太苦，更加重了农民和农村的负担。值得注意的是，不光是普通农民，就连那些中小地主也受到了冲击，原先的经济优势正在丧失。“因交通发达而使自足经济迅速破坏；都市工业品长驱直入，首当其冲者为纺织等家庭手工业，近年来农业之机械化亦逐渐发达，电力亦已开始引用，最近都市高利贷资本更假手于乡村地主而侵入农村——于是农村对都市之依赖遂日深一日，自足经济之断垣残壁，扫荡一空。”“而此后乡村地主之任务，亦不过剥削农民，以充实都市高利贷者之无底钱囊而已。”<sup>[12]</sup>这样一来，有些地主往往为了保证其在乡村中的地位，加紧了对农民的超经济剥削。这样一来，“礼社农民所耕土地，向地主租来者在半数以上。大抵佃农及多半数自耕农之稻田收获，纳租之外，仅足自给。茧熟收入，供农本及粮食以外之一切日常开支。鲜有能稍事积蓄，以供灾荒及婚丧疾病等不时之需者。”<sup>[13]</sup>薛暮桥在他的回忆录中叙述了他家庭的悲剧。他写道：“我父亲薛魁标是一个知书明礼的人……他少年时家里有几十亩地，还开了一家烟店，加工、出售土烟丝……薛魁标 15 岁时，他的父亲已经去世，由他的母亲当家，造了一所有三



间四进的住宅，把田地卖了一大半，家庭经济逐渐衰落……由于纸烟占领了市场，家中卖土烟的生意越来越难以维持，从赚钱变为亏本出售，变卖地产后，还负债累累，家境艰难，我父亲是读书人，很爱面子，怕债主追债无脸见人，就在他 50 岁生日前几天，估计债主快上门时悬梁自尽了。”<sup>[14]</sup>

薛明剑推行自治实验，如同当时许多地方的自治实验一样，主要依靠有经济、有地位、有势力的乡绅地主出面带动，力争获得他们对自治实验的支持。这是一个自然的选项，因为“地主及佃农之间虽已无法律上之隶属关系，但地主挟其经济上及政治上之优越地位，仍凌驾农民之上。过去薛氏称雄一方，视青城全市(现已改称 15 区，包括玉祁、前洲等大小镇乡 37 处)为其势力范围。现虽已达强弩之末，然仍能支配礼社全镇，一切地方行政、民事仲裁、民众组织及党务、团防等实权，均入薛姓掌握。”<sup>[15]</sup>乡绅地主出面推动，能够使得自治实验在较短时间推行开去，并取得成效。但这个举措，可能会带来这样的状态：在农村占据大多数的农民却对自治实验“意兴阑珊”，缺乏顾问公共事务的心情或兴趣，甚至抱有冷漠的态度。

30 年代初，梁漱溟等人在邹平倡导乡村建设运动，就感慨“号称乡村运动而乡村不动”。他说：“我们未能代表乡村的要求！我们自以为我们的工作对乡村有好处，然而乡村并不欢迎，至少是彼此两回事，没有打成一片。”那么，为何会出现这种“号称乡村运动而乡村不动”的尴尬局面？梁漱溟把原因归结为“从心理上根本合不来”。<sup>[16]</sup>

无疑，这一答案显然没有抓住问题的根本。

在对中国近代革命史的总结中，毛泽东却表现出他的睿知。他在其著名的《湖南农民运动考察报告》中曾一针见血地指出，“国民革命需要一个大的农村变动”<sup>[17]</sup>，而变动的根本是土地问题。没有解决这个问题，其他所谓的改良都不可能根本解决农民的疾苦，更不可能达到“救活农村”的目的。同样，薛暮桥也看出了问题的症结所在，他指出：“因为农民的痛苦，除了缺乏农业技术与知识外，尚有土地及租税制度等问题的存在。若不设法善谋解决，那么我们的农村建设工作，直等于隔靴搔痒。”<sup>[18]</sup>无锡黄巷实验区的负责人甘导伯总结办理黄巷实验区三年的经验，也认为：“黄巷民众所最需要的为耕地，为工作，而耕地无多，地权不属，丝厂倒闭，茧价惨落。同人听黄巷民众哀痛的呼声，只觉心余力绌。所谓政治建设，经济建设，文化建设，只是半颓垣败壁，略加修补，并非根本改造。”“豪绅是民众的桎梏，小民的生命，全操在他们手里。……政府只为豪绅张目，看风云气色以定趋向。”<sup>[19]</sup>

农民的生产主要仰赖于土地，而土地资源大部分为少数地主所占，这使得广大农民一直挣扎在贫困线。农民日出而作，日落而息，整日为生计而奔波于茅舍与田园之间，他们眼中的一切就是土地——这是他们的命根子。列宁曾经指出，中国的农民“非常闭塞、消极、愚昧，对政治漠不关心。”<sup>[20]</sup>当然，对政治冷漠，并非中国农民的特性，而是世界农民的共性。农民对政治冷漠，是乡村传统政治、社会文化长期积淀形成的结果。在帝制时代，农民被排斥在国家政治生活之外，形成了官民相隔的政治传统。民国初开，未能有效扭转这一格

局。中国共产党创始人之一的陈独秀就一针见血指出：“吾国专制日久，惟官令是从。人们除纳税诉讼外，与政府无交涉。国家何物，政治何事，所不知也。”<sup>[21]</sup>千百年来所形成的政治传统，铸就了农民的政治冷漠性格，也就造成了“乡村不动”的困局。

地方自治，依赖于少数的乡绅地主，如果处理不好，往往会成为地主进行政治投机的工具和手段，只会助长地主统治的权势，大多数人民非但得不到好处，反而受到更大的迫害。这样一来，乡村自治也就变为豪绅自治，成为病民害民之政。在礼社，薛姓为一大姓，当薛姓盛时，视礼社为其采邑，对于异姓贫苦农民的保护救济，引为己任。唐吕诸族均傍依薛姓地主。每遇灾荒，薛姓地主常开仓施赈，远及邻邑。此外，薛姓地主为救济异姓贫农还创立了永善堂，发月钱，分年米。民国初年，地主与农民之间尚存有一丝温情关系。地主每有婚丧大事，附近农民常去服役，视同天职。“事毕给酬，必辞必谢，一若恩赏。迨薛氏衰落，地主与农民之间之关系乃由亲而疏；十六年后，更日趋恶化。在此末日穷途之中，地主即不得不加紧剥削，苟延残喘；农民亦忍无可忍，蠢然欲动。去夏以一受灾荒侵蚀，农村经济已陷于不可收拾之困境；农村间之阶级矛盾，日益暴露。”<sup>[22]</sup>传统社会中曾经存在于在村地主与农民之间的那一丝温情荡然无存，从前以增进家乡福祉为己任的薛姓地主变成了压迫村民的劣绅。“综观上述各地方机关现状，薛氏地主统治权力之巩固，已不难推想。所谓地方自治之大概情形，亦可窥见一斑。过去地主在以收租放债等经济上之势力驾驭农民而外，仅有甚少，今则凭藉党、政、团防甚至民众组织，对于

农民之统治，又加数重保障。更上之区公所本系地主集团，镇压农民，惟恐不力。至公安分局则更惟地主之命是听，催租讨债，仆仆道途，为地主之最有力之工具。”<sup>[23]</sup>这样一来，无疑更加剧了农民与他们的对立。在解放以后的土改运动中，礼社薛望暹、薛祥度等数十人先后被人民政府镇压，而薛望暹正是自治实验的发起人之一。

作为“无锡县自治实验乡”创办者的薛明剑，一生的道路丰富多彩，从事实业，关注民生，投身政治，但从来没有脱离改良主义的道路。无锡县自治实验乡的实验，以及早先的形式多样的自治实验，说到底是一场改良主义运动。那么，薛明剑们为什么要走改良主义之路呢？这主要基于他们对中国社会（农村）的基本认识。他们没有看到或者说是故意回避了土地制度存在的弊端，只能在不触动现有体制的情形下进行点滴的改良，以期解决他们认为存在的社会问题。不触动土地问题，一切努力都只是在细枝末节的问题上下工夫。

他的胞弟孙治方却是一个彻底的革命者，对于改良的性质，直言不讳地指出：“一切乡村改良主义运动，不论它的实际工作是从哪一方面入手，但是都有一个共同的特征，即是都以承认现存的社会政治机构为先决条件，对于阻碍整个中国社会发展的帝国主义侵略和封建残余势力之统治，是秋毫无犯的。”“改良主义者也曾感觉到地主、高利贷者、土豪、乡绅们对于农民们的苛刻剥削，然而他们都以为只要有一个好政府出现，就会把这些乡村发展的障碍连根除去的。他们是把铲除封建残余势力的责任交给‘青天大老爷’了。”<sup>[24]</sup>

不过，对于民国时期的自治实验，今天的我们必须更加理性地认

识，并肯定其历史意义和现实借鉴作用。1942年，薛暮桥在《关于中国农村经济研究会及白区工作问题——给少奇同志的报告》中说到乡村自治实验时就曾指出，“我们决不应当忽视在这些乡村改良主义团体（如邹平的乡村建设研究院，定县的平民教育促进会，无锡的教育学院）中，是有着几千几万有良心的青年，他们主观上是企图改造乡村，改造中国的”，他们虽然在大革命失败后，由于既不满意地主资产阶级的反革命统治，但又没有决心去参加反对地方资产阶级的土地革命运动，而走上了第三条道路，就是改良主义的道路，但“他们不是为着掩护地主资产阶级，甚至不是为着个人的金钱或地位，而是为着追求光明，追求自己的空洞的理想，而在这里艰苦的工作着”。<sup>[25]</sup>刘少奇在《答薛暮桥同志》一文中更明确地指出，中国共产党在白区工作的同志应加入改良主义团体，而不应与有群众性的改良主义团体对抗。他批评大革命失败后那种否认一切改良的必要，不懂得利用改良的口号来发动群众运动及建立公开工作与秘密工作的联系的观点完全是非马列主义的。<sup>[26]</sup>

正是因为乡村自治实验起过积极的作用，所以中国共产党对此予以高度的关注。1937年5月，在延安举行的白区中国共产党代表会议上，刘少奇作题为《关于白区的党与群众工作》的报告，指出，国共合作成立之后，土地革命的口号暂时成为宣传口号，“目前我们在农村中的主要任务是为改良农民的生活而斗争”，他指示，对于山东乡村建设运动和定县的平教运动，都要参加进去，并帮助他们开展工作。<sup>[27]</sup>1938年，毛泽东在延安接见平教会代表堵述初，向晏阳初和平

教会同仁“以宗教家的精神努力平教运动”“深致敬佩”。<sup>[28]</sup>

民国乡村自治虽然未能取得预期效果，但它所揭示的时代课题并未因此而成为历史。如今，自治的课题重又回到人们的耳畔，重新成了国家推进乡村政治现代化的制度形式。反思民国乡村自治的历史，无疑会使我们警醒，并从中得到某些有益的启示。

其一，必须充分认识到乡村自治是推动乡村社会转型的理想模式。

任何一个政权建立以后，首先面临的任務就是巩固和扩大其社会基础，即调整和处理国家与社会的关系。在中国漫长的封建社会里，由于自给自足的小农经济基础始终没有根本的变化，建立在它上面的国家形态也没有根本的改变。国家与社会的关系长期处于凝固化之中。至近代以后，在内忧外患交困之下，这种传统的模式遇到了严重挑战。20世纪初年，清政府实行“新政”，试图通过地方自治制度扩大民众的政治参与，为其政治统治建立广泛的社会基础。其施政纲领虽然旋即被滚滚而来的革命潮流吞没了，但它所揭示的地方自治目标却为民国政府继承了下来，并最终成为了全国性的政治制度。乡村自治是民国时期国家规划的乡村政治变迁模式。国家一方面力图通过乡村自治来重构国家与社会的关系，巩固统治，另一方面又试图通过社会层面的直接民主来迎合现代民主政治潮流。然而这种制度形式在实践中遇到了重重障碍。因此，传统的乡村政治过程与政治行为非但没有发生根本的变化，相反由于国家极力向社会“渗透”，还助长了土豪劣绅的势力和权威，使国家的社会整合与动员目的无从实现。

应该说，南京国民政府注意到了乡村自治问题的重要性，并企图推动乡村社会由传统走向现代，但它没有根本改造中国政治制度和乡村经济形态、政治结构的勇气，其乡村自治制度基本上停留在制度或思想层面。

共和国成立后，在社会主义建设道路上同样走过一段弯路。从50年代中期起，人民公社制度被推广开来。人民公社是政社合一的组织。从土地所有权的角度看，就是把村有的土地变为国有的土地，由国家来统一经营，并由国家来保障农民的物质供给和承担各种社会福利。然而，这种制度形式在特定时期取得了一些成绩，但从根本上讲，并没有将村民带入它所指向的共产主义天堂，却使社会活力丧失，乡村经济滑坡。鉴于其种种弊端，改革开放后，国家果断地将之废除，逐渐确立了“乡政村治”制度，即国家将基层政权设于乡镇，在行政村建立村民委员会，实行村民自治。这种制度有利于调动广大农民的参政议政积极性，对于促进乡村民主政治和社会建设，对于化解社会层面的矛盾，均起到了重要作用。

近百年来的经验教训表明，乡村自治制度是国家推动乡村政治现代化，实现乡村社会向现代转型的理想模式。我们目前必须坚持、发展与完善这一制度形式。

其二，乡村自治是一个长期而艰巨的系统工程，必须持久有序推进。

乡村自治体作为现代国家的基本组织，上受政府的行政监督，在国家法律规定的范围内从事自治活动，下承乡村民众意志，由乡村民

众全体来决策区域内重大公共事务。

乡村自治组织不仅承担着整合民众的政治职能，也承担着经济、文化等各项社会事业的建设职能，所以必须把自治组织与自治事业作为有机统一体来抓。民国时期，各地在推行乡村自治的过程中普遍着重于成立自治组织而忽略发展自治事业。当时即有人指出，乡村自治“非仅以成立乡镇区公所，即为完成地方自治，而应致力于民力之培养，以发展社会经济；民众政治教育之推进，以启迪人民之政治意识；严密保卫组织，以安定农村，而使人民自动的感觉自治之需要。”<sup>【29】</sup>然而，言者谆谆，听者藐藐。民国乡村自治的实践证明，没有经济的发展、教育的进步，政治建设则必是空谈；乡村自治如果不与社会进步、经济发展相联系，就不能引起人们的兴趣，乡村自治定会流于形式。目前我国村民自治的先进村与落后村的分野，也说明了这一点。

人是社会变革中最关键的因素，没有人的现代化就不会有乡村政治的现代化，推行乡村自治必须注意对农民和政府行政人员的教育与改造。民国乡村自治之所以收效甚微，最终流于了形式，一个重要的原因是制度的推行者(官)和制度的主体承担者(民)对它的漠视。经济窘困、文化愚昧、思想保守的农民，习惯于“顺民”生活，缺乏社会主体意识，对自治或民主既不理解也无兴趣。不切实加强民众教育，以提高文化素质，不根本改变民众的传统观念，以帮助民众认识自己的社会主人翁地位，就不会有民众自治意识的自觉，也就不会有真正的乡村自治的实现。

在教育和改造农民的同时，也应该教育和改造基层行政人员，因



为国家制度正是通过这些行政人员贯彻到乡村社区的。他们的素质与乡村自治制度的实行情况密切相关。民国时期，国家腐败的吏治和官僚主义的政治生活，是促使乡村自治制度变形的重要原因。20年代，阎锡山针对山西基层行政官吏对村政的消极态度曾深有感触地说：

“近来各县谈村政者，不曰进行为难，即曰善后非易，是仍旧日作官之心理，尚未认定此身为共和国家之官吏。试思禁烟禁赌，何一非爱人救人之事，然而地方舆论，往往非嫌其苛，即厌其烦，此非制度未洽人情，亦非人情之不解好坏也，全在官吏进行时，未脱专制恶习，况且耍脾气也，贪小财也，用权术也，好哄人也，或因诉讼不能主张公道，或因稍有违异，即图报复，甚至遇事操切，迹近凌虐。有一于此，均足失人民信仰，即不办村政，恐亦为共和国家所不容。故余谓村政进行不难，是在官吏本身之难，未能解除净尽耳。”<sup>[30]</sup>基层行政人员作为国家制度的直接推动者，其政治素质和思想观念往往决定着制度的实践命运。对他们施以必要的政治教育与思想改造，提高他们的现代政治素质，是乡村自治制度实在推行的重要前提。这在当今的村民自治实践中也得到了明证。

英国政治学家穆勒指出：“政治制度者，人力之产物。非夏梦初醒，瞬眼而得，亦非如树木，植后即见成长，从兹不费工夫。”<sup>[31]</sup>自治制度作为国家植入乡村社会的一种全新的政治制度，由于处于传统社会政治、经济、文化的包围之中，是不可能在一朝一夕之间彻底实现的，同时也不可能一劳永逸。它必将是一个长期而艰巨的建设过程。我们今天推行乡村自治，对此应有充分的认识，既不能因噎废食，也

不可揠苗助长，应该以史为鉴，结合现实，积极而又稳妥地将之引向深入，为社会主义民主政治的健康发展和国家的长治久安奠定坚实的基础。

### 引注：

【1】朱邦华著：《无锡民国史话》（《江苏文史资料》第129辑），2000年，第302页。

【2】陈锡祺主编：《孙中山年谱长编》上册，中华书局，1991年，第147页。

【3】《致港督卜力书》，《孙中山全集》第1卷，中华书局，1981年，第193页。

【4】《中华民国建设之基础》，《孙中山集外集》，陈旭麓等主编，上海人民出版社，1992年，第34页。

【5】《自治制度为建设之基石》，《国父全集》第3册，台北：近代中国出版社，1989年，第164-165页。

【6】《乡村建设经验》，中华书局，1935年，第19页。转引自刘重来：《民国时期乡村建设运动述略》，载《重庆社会科学》，2006年第5期。

【7】朱邦华著：《无锡民国史话》（《江苏文史资料》第129辑），2000年，第140页。

【8】《无锡县自治实验乡工作计划书》，《无锡杂志》1945年复刊第一期。

【9】陈翰笙、薛暮桥、冯和法编：《解放前的中国农村》第三辑，展望出版社，1989年，第3页。

【10】章有义：《中国近代农业史资料》第3辑，三联书店，1957年，第745页。

【11】余霖：《江南农村衰落的一个缩影》，载《新创造》1932年第2卷第1、2期。

【12】【13】【15】【22】【23】余霖（薛暮桥）：《江南农村衰落的一个缩影》，载《新创造》1932年第2卷第1、2期。

【14】《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社，1996年，第2-7页。

【16】《我们的两大难处》。《梁漱溟全集》（2），山东人民出版社，1990年，第575页。

【17】《湖南农民运动报告》，《毛泽东选集》卷一，人民出版社，1968年12月江苏第14次印刷，第16页。

【18】薛暮桥：《乡村工作的理论及实践》，《中国农村》第2卷第1期。

【19】甘导伯：《三年来之黄巷实验区》，载《教育与民众》，1932年第3卷第9、10期合刊。

【20】列宁：《中国各党派的斗争》，《列宁全集》中文第2版第23卷，北京，人民出版社，1990年，第129页。

【21】陈独秀：《吾人最后之觉悟》，《独秀文存》卷一，安徽人民出版社，

1987年，第39页。

【24】孙冶方：《为什么要批评乡村改良工作》，载《中国农村》，1936年第2卷第5期。

【25】薛暮桥：《关于中国农村经济研究会及白区工作问题——给少奇同志的报告》，《〈中国农村〉论文选》，薛暮桥、冯和法编，人民出版社，1983年，第23页。

【26】刘少奇：《答薛暮桥同志》，《〈中国农村〉论文选》，薛暮桥、冯和法编，人民出版社，1983年，第16页。

【27】刘少奇：《关于白区的党与群众工作》，《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第十四册，中央文献研究室、中央档案馆编，中国文献出版社，2011年，第249页。

【28】堵述初：《毛泽东先生会见记》，《晏阳初文集》，宋恩荣编，教育科学出版社，1989年，第400页。

【29】程邻芳：《对于县市自治法草案之我见》，（南京）《地方自治》1935年第1卷第4期。转引自《民国乡村自治问题研究》第194页。

【30】山西村政处：《山西村政汇编》卷5《告谕》，第22页。转引自《民国乡村自治问题研究》第195页。

【31】转引自《民国乡村自治问题研究》第196页。

### 主要参考文献：

1. 李德芳著：《民国乡村自治问题研究》，人民出版社，2001年。
2. 丁光旭著：《近代中国地方自治研究》，广州出版社，1993年。
3. 王圣诵著：《中国乡村自治问题研究》，人民出版社，2009年。
4. 王科著：《控制与发展：南京国民政府建立初期的乡村治理变革——以江宁自治实验县为中心（1933-1937）》，中国社会科学出版社，2010年。

（作者单位：无锡市惠山区行政服务中心）