
外来主体与近代乡土社会

——以中华平民教育促进会的“新都实验”为例

张艺英¹, 李军²

(1. 四川大学历史文化学院, 成都 610041;

2. 西南大学中国乡村建设学院, 重庆 400715)

【摘要】1937年4月, 四川省政府与晏阳初主办的平教会合作的新都实验县成立, 以县政改革和乡村建设为两大目标, 县府人员随之改为以平教会和中央政治大学毕业生为主; 然而不到两年即爆发的“新都事件”致实验县名存实亡。通过考察新都实验过程及制度构建、财政开支以及农民负担等情况, 从交易成本与制度成本^①的理论视角能够解读“新都事变”的深层原因。这或许是一个悖论: 企图进入乡土社会的外来主体越是推进现代治理, 则与分散小农之间的交易成本越高; 组织机构庞大、改制成本推高, 财政亏损代价则进一步转嫁给民众, 导致地方势力藉此反抗酿成群体性事件。最终, 实验失败后的两任县长惟交好袍哥甚至加入袍哥组织, 回归到依靠非正规但低成本的社会组织治理乡土社会的老路。

【关键词】新都事变; 外来主体; 平教会; 县政改革; 乡村建设

【中图分类号】D693 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1007-6522(2018)01-0023-12

自“九一八”事变以来, 时局不断发展, 国民党当局和国内思想界人士把四川看作能够维持长期抗战的中国“腹地”省份, 因此, 国民政府的蒋介石与四川省政府的刘湘都希望通过晏阳初领导的平教会协助动员四川农村的社会资源并稳定农村社会。而晏阳初认为定县实验后, 需要以省为单位来发展这一改造计划机会, 而四川具有“不可多得的政治条件”。^[1]因此, 1936年10月, 四川省政府成立四川省设计委员会, 并由平教总会负责组织。经过社会调查, 设计委员会决定选择新都作为实验县, 直接受省政府监督。由此, 新都成为继定县、衡山后的第三个平教会参与的县政实验县。

1937年4月11日, 实验县正式成立, 由晏阳初推荐的陈开泗任县长, 因为陈“曾在兰溪实验县等地工作, 对于县政改革、

收稿日期: 2017-11-20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(14ZDA064)

作者简介: 张艺英(1988-), 女, 河南安阳人。四川大学历史文化学院, 博士研究生。

李军(1985-), 男, 福建邵武人。西南大学中国乡村建设学院, 讲师。

①“交易成本”概念来源于制度经济学, 最早在科斯的《企业的性质》一书中提出。科斯认为, 由于市场的价格机制本身具有成本, 即搜寻价格信息的成本、在市场上进行交易时谈判和签约的成本, 因此, 企业的存在部分原因是为了降低市场的交易成本。详见科斯著《企业的性质》, 转引自威廉姆森等:《交易成本经济学》, 人民出版社, 2008年。

推行土地陈报等具有经验”。^{[2]302}然而，1938年11月10日，川西各县哥老、团丁千余人（一说五千余人）突然包围新都，要求停止征兵，撤换县长陈开泗，取消实验县，即造成四川有名的新都围城事件。^①

在关于新都事件的既有论述中，主要有以下观点：一是认为并非实验县措施不当，而是政治派系斗争的问题；^②二是实验县的各种措施影响了哥老会首^③及地方土豪劣绅的特权，因此趁政局混乱公开反对实验县；^[3]三是认为除了地方利益冲突外，也牵涉到整个四川政局甚至国民政府在四川的统治；^[4]四是认为新都事件是在改造传统社会的过程中，传统与现代政治势力的斗争结果。

^{[5]182-183}目前研究多停留在简单描述和猜想的层面上，还未有文章详细考察这一过程。

因此，本文将首先考察新都的基层权力结构；其次论述其县政实验过程，这些计划如何重构基层政权；再根据档案资料描述新都实验的结果；最后分析外来的现代政治主体实施的这些改革计划是否增加了县政府与农民之间的交易成本，这些成本最终由谁承担。

本文使用制度经济学中的“交易成本”概念作为分析工具，希望能扩展既有解释体系，提供一个较为客观的经济史层面的观察视角。据此本文认为：无论是政府还是企业，任何外来主体进入乡村都将面临与分散小农交易成本过高的问题。由于交易成本的高低决定了政府的制度供给，因此，交易成本也是制度成本。^{[6]44}由于外来的现代政治主体改变了原有与小农的交易方式——从原来与士绅袍哥等少数群体交易变成与个体小农交易——造成交易成本过高，其直接表现即为，县政组织机构庞大，改制成本推高，财政亏损代价进一步转嫁给民众等。这些此前很少涉及的材料，应该成为研究新都事件的依据。

一、新都基层权力结构

四川的基层权力结构与华北的乡绅治理不同，在近来的研究中，越来越多的学者开始注意四川复杂的基层社会权力结构，且基本都承认袍哥等非正规组织对基层政治、经济等的控制能力。比如伊莎白（2013）根据1940至1941年在四川璧山兴隆场的实地调查资料，认为尽管在抗日战争前四川省政府试图通过保甲制将权力控制延伸到乡村社会，但是在兴隆场最大的权力仍然来源于哥老会即袍哥——袍哥在运用权力、调整社会控制、调解纠纷、调和冲突以及丰富当地文化生活方面比正式的镇政府、家族、宗教团体更有效，甚至可以成功地抵抗国家某些计划的渗入。^[7]

新都位于四川成都的北部，是典型的袍哥社会，根据既有回忆录、文史资料以及档案资料可以得其基层权力结构的概略。

在政治权力方面，新都县的袍哥组织有的把持乡保政权，有的要挟县政权，甚至有的县长上任还需与袍哥组织“打上附”，地方上的一些纠纷，也需要袍哥大爷出面调停。新都县最大的袍哥组织是全汉社，建立于民国初年，后由苟荣山任总舵把子，共有5个码头约2千人，各场镇都有分社。“民国30年，川康绥靖公署副主任潘文华派军需主任来新都调拨军粮。新都县长冉崇亮不予支付，两人大闹一场，后由全汉社舵把子苟荣山从中斡旋。冉承认调拨，方才平息波澜”，可见袍哥大爷在县级政权中的作用；在基层政权中，实验县后即1939年，县长罗远猷为在新都立足，在督导区一级，任命的第三区督导主任陈美生、第四区督导主任雷清通均是袍哥大爷，“所用乡镇长，全县总舵把子苟荣山任外东乡乡长，西门舵把子温晓初任外西乡乡长，南门舵把子鞠汉卿任桂林乡长，弥牟镇舵把子李兴贵之子李敬修任弥牟镇长”，可见袍哥在基层政权中的地位。^{[8]122-131}除此之外，在民众纠纷中，袍哥大爷也常常在茶馆讲理，保护自己成员的利益，比如“民国38年夏，新都城关一廖姓夫妇不和而互相扭打，妻谢氏因伤致死”，丈夫最终依靠袍哥组织逃避了官府的处罚。^{[9]900-901}

① 参见中国人民政治协商会议新都县委员会文史资料研究会编内部资料《新都文史》第一辑，第105页。

② 见陈开泗《回首八十年》1986年自印本，第130-133页。

③ 哥老会俗称袍哥，系明末清初民间秘密结社。辛亥革命时期，有些会众接受革命党人的领导，为推翻清王朝政权起了一定作用。

在经济层面，袍哥不仅把握正规经济领域，更把握着地下经济交易，最重要的两项是赌博和烟毒。在正规经济领域，比如屠宰税等，“新都县城屠宰税每年招标时，其他人不敢与袍哥苟荣山争标，他投若干就是若干。承包后，即恣意高征高收。他还组成一个买卖田产房产的集团，垄断土地房产的价格和契税”。^{[9]901}而新都的地下经济，从实验县前后赌博和烟馆盛行就可见一斑。实验县前，拥有水田 300 余亩的袍哥大爷吴肇章，从 1933 年起，上通过打点政府，例如每年直接给县长送禁烟经费，下结交银行经理及各地袍哥，垄断了新都的大米市场，承包厘金杂税，开设土膏行包揽生熟鸦片的专卖^①（实验县时，陈开泗拒绝与其合作，1942 年，蒋介石枪毙了吴）。实验县后，赌博之风和烟馆重新盛行。1939 年，县长罗远猷为在新都立足，“至居家寺厚舵把子人情，在县城同法团劣绅大请哥老社会，随时团聚赌博”，以致“烟馆林立，如南门之桂林场东门之唐家寺为最著赌场遍地。城内苟葺子所摆之牌九场，夥赌者以数千计”，禁烟政策上，更是置若罔闻，与联保等串通，任人购买。罗远猷之后，县长冉崇亮更是加入了袍哥组织，并在新都任县长长达 6 年，民众认为与实验县时相比，“今则提倡哥老社会林立，赌窟无处不开，烟馆处处皆是，因此匪患纵横”，虽然民众控告不断，但是地方势力也不断上函力保其为贤明县长。^{[8]122, 132, 143}可见两者都对当地的势力作出让步，融入了当地既有的权力结构。

另据陈开泗回忆，新都是著名的哥老社会，民众的运输贸易，须向各“码头”的“舵把子”缴纳保护费，过境的殷商富户，必先拜码头，请人护送……县境内的治安实际上控制在袍哥大爷的手里。^②王奇生也认为，四川省“哥老会的势力和影响远远超过了国民党，党和政府的许多政策措施只有在取得当地哥老会首领的首肯后才能推行”。^[10]

因此，本文认为，新都县本来是一个官方设立在基层的党政组织能力薄弱、哥老会势力较大的传统农业社会，其交易在县政府与承办税收的“代理人”之间进行。鉴于人多地少的农村能够产生的经济剩余极少，这种县以下乡土社会非规范治理虽然积弊多多，但因有低成本特征而尚可维持。

二、新都实验内容

对此，晏阳初认为新都与定县不同，“第一步的紧要工作是解决治安问题”。^{[5]9}陈开泗如此定位新都县政实验：“从事县政建设，在消极方面，须革除贪污旧习，以树立廉洁政府；在积极方面，须使一县之政治、经济、文化、卫生诸种建设，切合实际需要，使人民的组织力、生产力、知识力，强健力（四力）等生存力量，得到培养。”^[11]而这种现代化建设的要求，也是秉持公民社会理念的晏阳初把中国农民的弊病归结为“贫愚弱私”而要求平教会在此前的定县实验强调的“四力”的内容。

在这样的指导原则下，实验县工作有四大类。

第一，为提高行政效率，改革了县域内的政府及军警体制。

首先是大力改革县本级的体制和机构：一是裁局设科，在县政府内除设秘书室外，共分民政、财政、教育、建设四科；^[12]二是改革财务管理制度，将县金库改为银行存款制，一切收支均归银行办理；^[13]三是警卫合一，将原省保安团直接指挥的驻扎在新都的保安队与县警察合并，成立县警卫处，各区设分驻所，各联保设派出所，各保设管警，于 1937 年 12 月 1 日开始分发学警于各保。警卫合一制度保证了治安权力的实现，使新都从下到上都处于正规权力的掌控之中，在政令推行和剿匪方面影响颇大。^①

其次，改革县以下行政机构：一是裁撤区署，设置县政督导员，将以往的县一区署一联保三级体制改为县（督导区）一联保两级体制，便于政令上传下达；^[14]二是整理保甲，因为过去的保仅有组织的形式，而无组织的内容，因此原则上以乡镇为边界，

① 参见《新都文史》第一辑第 148 页。

② 参见陈开泗《回首八十年》。

令各督导员会同各联保主任重新改编保甲，保数量从 250 保减少到 138 保，^[15] 由“县府津贴各新编保法币五角作为制发门牌户帖造册之用”。^[16]

第二，县域机构改革的同时，实验县着手民政与财政工作。

首先是户籍调查，1937 年 7 月，借暑期之际，将小学教师 150 人加以训练，使充任户口调查员，^②8 月 1 日到 8 月 5 日将全县户口调查完毕。其次是清查地籍，整理田赋，经过两个月清查完毕，全县土地的数量比原来的统计竟然增加了 66000 亩！经校对后，于次年 4 月 16 日起，开始颁发土地管业证，要求土地所有者亲自到县府柜台办理，并开始按照此土地清册，征收税款，该年“土地税收增加 36188 元，较去年提升 6.56%”。^[9]²⁰ 从此狡黠者无计可施，而涓滴税收可归公。最后是改变以往的税收方式。陈开泗认为，通过警卫合一等政策，旧的“特权团体”不符合新政要求，便舍弃传统的与乡村交易的权力主体。比如征收保甲捐，他认为“过去保甲捐均系发交保甲人员代收，结果流弊百出，此次亦改由财务委员会自行设柜征收”；^[17]³⁷ 确认土地权力，也在县政府设立专门的柜台；缴纳以往欠谷，均须直接送到县府，由县府补贴其脚力费。

这些措施当然有进步意义。但任何变革都是有制度成本的。土地清丈、保甲捐等及其税收增加所表达的制度收益，也并非无偿获得的。

比如，土地清丈不仅将交易主体直接变为分散的土地所有者，仅从有形开支看，从 1937 年开始办理地籍调查，工作人员达到 700 名。此次清丈，县府要求保甲人员尽力协助。待全部工作结束后，分别酌给津贴，计：联保主任一元，保长四角，甲长一角。^[18] 县府“规定于四月十六日开始，并呈准每亩征收清丈费一角五分，全县土地共 30 万亩，可征四万余元，以偿还垫借欠款”。^[19] 可见，在地籍清查中，县府的各种费用开支不仅需要借款维持（下文有具体的借款数字），而且需要摊派征费才能抵补。

第三，在社会治理方面，主要是严禁烟毒。

当时四川省的禁烟办法是“寓禁于征”，内含附有增加收益的动因。在县设置土膏行，其性质为民营商业机构，由省禁烟督察处统购统销，其销售额愈多，利润愈大。实验县开始后，第一步为厘清烟民；第二步为强制戒烟，特设一所戒烟所，其医药伙食概由政府供给。这个带有现代性的官方举措开支较大。1938 年 4 月起，已戒除三期，耗费经费 3707 元。那么，是否能够借助“寓禁于征”实现平衡呢？

据陈开泗自述，在他就任不久，县土膏行经理吴肇章（浑水袍哥大爷）来县府，交给第一科科长杨时须一包数量可观的钞票，说是土膏行每月补助县政府的禁烟经费，并说以前都是这样办的，陈开泗断然拒绝。吴肇章在陈开泗建议下将此款以地方公益款名义存至银行，后来陈开泗被检举说收受吴肇章的贿赂。自此，土膏行的派销办法完全失效，营业额一落千丈，以致难以维继而关门。^③

此案例中，一个代表着现代性的实验县县长与一个代表传统非规范力量的袍哥大爷的冲突，不仅从一个侧面反映出实验县在地方治理过程中现代与传统力量的角逐；而且表明外来主体改变地方治理，需要支付较大的交易成本。

第四，是乡村建设方面。

① 可参见《新都文史》第一辑。

② 调查员由县政府酌情给膳食津贴。

③ 参见陈开泗著《回首八十年》自印本。

这方面的工作开展比县政方面实行略晚，主要为农业改良、合作社组织、教育、卫生等工作。首先是农业改良方面，主要为推广动植物优良品种。据陈开泗自述，因实验时间不足两年，改良品种推广的面积不多，由此可知，农业改良短期不可能完成，还仅处于实验研究阶段；在合作社组织方面，主要与农本局合作金库，资本 10 万元，农本局出资 9.5 万元，县府出资 5 千元，其他各种垦殖、运销合作社均与其密切联络，主要利用其贷款，其贷款范围有限。其次是教育卫生方面，主要采用导生传习方法，融合壮丁训练，截至次年六月，训练八千余人；在卫生上，主要是在县城设一所卫生院，区设 5 所卫生所，保设卫生员 138 人，针对种痘接生与防疫针之注射，均普及全境。^[20]

晏阳初对实验县建设方面的工作并不满意。他认为“建设方面……没有深合定县精神”，并派了三位有建设经验的人员增援新都，撤换了负责建设和教育的两科科长，期待建设方面能有所成绩。^{[5] 147}

由此可见，在实验县的县政与建设的两个目标上，县政改革先行。由于实验中断，在建设方面，只有卫生方面效果较为显著。

三、民间积怨到新都事件

实验县开办以来，就遭遇了持续不断的挫折。平教会方面，晏阳初本以为新都种种支持，会比衡山容易开展，然而没想到却有多种波折，报纸上也常透露出无根据的消息和批评，而且经费万分困难。^{[5]93}可见平教会在战后经费缺乏的情况下并未给新都民众带来像华西实验区时的贷款等实惠。

在省政府方面，继刘湘之后的新任四川主席王缙绪对新都实验县大力支持：“各方面的人，都说新都实验县办得不好，既扰民又费钱”，新政总是难以被人一下子接受。因此他劝士绅们：“不要动辄反对政府举办的新政，要替政府多宣传”，他说：“实验县每年仅由省政府补助五六万元……虽然财政困难，但是这点钱还是值得的。”^[21]

笔者认为需要做如下提示：定县早在 1904 年即由翟城村米氏乡绅父子发起了村治改良，在 1914 年即已经被民国政府确立为“村治模范县”；平教会介入实验县，则是被当地开明士绅邀请而与乡土社会良绅治理有机结合。据此看，新都与定县的成败很难简单下定论。从直接成本看，此前定县实验有美国宗教机构给予较大资助，晏阳初于 1929 年在美国华侨那里募捐了 50 万美元左右；除此之外，1930 年向米耳板卫生基金会请得了卫生研究补助金，第一年补助了 43412 元（美元），以后每年略有增减。^[22]很多记述中提到著名的“百名博士下乡”，其参与者月薪也较丰厚，比如冯瑞博士每月收入 180 银元（约合美金 80 元）。^{[2]104}

四川省政府每月只补助新都实验县人事经费 500 元，对于每月开支上万元甚至几万元的实验县来说，这些补助简直是杯水车薪。何况，省政府在抗战压力下财政拮据，而平教会也由于抗战后缺少资金来源，并没有给新都实验任何支持。

省政府既需要新政带来的税收增加，又对当地的反抗无能为力，无法提供强有力的支持。因此，陈开泗在这种刚性成本与软性收益不对称的情况下，处境艰难，所有新政开支只能由县政府本身解决。

除要应对上级组织的监督外，实验县还要面对各地方利益团体、士绅等，都有作为外来主体难以应对的交易成本，这些成本便转化为与本地利益群体的冲突。随之，实验县渐趋失控，酝酿成重大群体性事件。

除上文提到禁烟过程中检举陈开泗收受吴肇章的贿赂外，1938 年 5 月，新都县士绅罗列八条罪状，其中对县内农民最有动员力的，就是土地发证费用的摊派——分别向四川省政府和国民政府军事委员会状告陈开泗，并附件全县署名关于《对我新都实验县颁发土地管业证每亩征洋一角五仙共约苛收洋五万元》的宣言和《呼吁全县公民共同抵抗等待省县士绅设法让县府收回成命》的警告，其基本诉求是拒绝缴纳颁发土地管业证的费用。

四川省政府于 1938 年 7 月 6 日派视察员调查此事，该视察员针对八条罪状逐条核查，最后认为：“陈县长在新施政，个人廉洁奉公，实心政务，已为一般人士所公认，惟因处事果决，偏于独断，甚少征求地方绅民同意，故有少数分子常欲与之为难。”^[8]25~36 实验县想办新政而巨额费用最终由全县人民负担，因此引起了当地绅民的不满，但是视察结果认为陈县长脱离民众，并与之产生隔阂。

据陈开泗回忆，新都有一個“特权团体”，把持县政，并与哥老会、烟毒贩相互依存，县政兴革用人，必须商得其同意。起初，陈县长事事与之协商，但由于新政的各项改革事业，均与各学术机关合作，选人标准与兴革观念南辕北辙，难以协调而不再与之商量，使得该团体无法插足县政，认为实验县破坏了他们的控制权。^①

由此可见：在政治上，实验县打破了以往把控县政实权的“特权团体”；经济上，不仅损害了以“吴肇章”等为首的袍哥组织等地方利益集团，也影响到普通民众的利益。因此他们会利用机会伺机反抗。

接着，1938 年 10 月 27 日，四川省府提议，调陈开泗为第一行政区督察员，正式人事令还未发布。11 月 10 日，川西各县哥老、团丁千余人（一说五千余人）突然包围新都，要求停止征兵，撤换县长陈开泗，取消实验县，即造成四川有名的新都围城事件。

该事件形成过程大致如下：在当月 8 日，弥牟镇突然打死警察，接着督导员办公处被捣毁；下午，永兴乡联保处被打砸；半夜，新店子的太兴联保办公处被捣毁，并打死督导员陈某、巡官刘某、警察几名，而到太兴搞农业推广的金陵大学毕业生邵克治，被诬为种“洋麦子”而遭半夜枪杀。接着，9 日，当局发现新都城已被包围，于是下令关闭城门，即形成上文所描述的围城事件。不久，省保安处长刘兆藜赶到，民众向其提出了八项要求。^②

然而仔细考察民众提出的要求，只有撤销乡村警察、取消实验县和有关征丁这几条言之有物。结合以往的控告可以推断，八县起事者的本质诉求即是取消实验县，他们担心实验县推广到该区其他各县，这将触动特权团体、士绅、袍哥以及普通民众的利益。陈开泗认为这场事变内部是由吴肇章策动的，也不无道理。但是大量民众之所以能被发动起来，必有客观的原因。

最终，该事件以陈开泗撤职、记大过两次而告终，实验县名存实亡，地方力量取得了胜利。陈开泗正直而谨慎，试图依靠规范的现代性力量治理社会；而实验县后的其他两任县长都回归旧有的依靠士绅或者袍哥组织来管理乡村基层，才使地方恢复了平静。

这还是表面现象。笔者发现，事实上后两任县长征兵征粮数量并不比实验县期间少，那么进一步的问题应该是，为什么实验县遭遇的挫折更大？

四、新都实验前后的组织人事及财政收支对比

本节尝试分析实验县前后新都组织人事以及财政收支情况变化，试图从经济层面深入分析事变原因。

（一）组织人事比较

直到 1933 年底，县府以及各机关的任职名单里只包括到区。新都县府以及各机关的任职名单如表 1 所示，可知 1933 年新

①参见陈开泗著《回首八十年》自印本。

②可参见中国人民政治协商会议新都县委员会文史资料研究委员会编纂《新都文史》第一辑，1984 年自印。

都县府、各行政机关、县以下各区、其他机关共有正式工作人员 57 位。

此后，新都县组织人事变化并不大。直到 1937 年 4 月实验县开始后，其人事数量和结构都发生了较大变化。虽然既有资料中没有县府任职人员的准确数字，但可从大量资料中做出推断。根据《新都实验县县政府组织规程》及工作过程不断调整的资料可知，县府及各机关的工作人员估计为 59 人左右（包括县长），^[23]而从实验县开始后由于工作人员倍增而建设的县府房屋数量倍增上看，这个数字仍然偏于保守。比如土地丈量后颁发土地管业证，由于极为繁复，必有适当之组织成立，于是县府将内部人员分为五组，每组除组长外，设办事员一至十余人不等，设监督员一人，仅这一事就需要数十名工作人员；^{[17] 41}全县五个督导区合计工作人员 15 人；^[24]联保办事处从实行户口及土地清查后，将原有办事员 1 人增为 2 人，共计有 42 人。^[25]综上，实验县的正式领薪的工作人员共 116 人左右，为 1933 年的两倍多。而四川省其他和新都规模大小的县在 1938 年前后的县政府机关员额设置一般在 37 人左右，新都县府机关的工作人员为其近两倍。^①

陈县长也认为新都的人员比当时兰溪等几个实验县多，人员薪金开支较大。那么实验县是如何处理这些增加开支的？

（二）财政收支比较

下面来比较一下实验县前后的财政收支以及实验县期间的财政收人和支出。表 2 是 1933 年的预算收支和 1932 年的实际支出情况，表 3 是 1937 年 6 月至 1938 年 3 月之间共 10 个月的收支情况。两者之间虽然时间不连贯，但是据资料显示，1933 年之后县政机构的变化不大，因此两者之间具有可比性。^②

表 1 1933 年新都县府及各机关人员数量表（单位：人）

新都县县政府职员数量表		新都县各机关公务人员数量表	
职别	人数	职别	人数
县长	1	财政局长	1
秘书兼司法	1	教育局长	1
第一科科长	1	建设局长	1
行政股主任	1	公安科科长	1
股员	4	保卫团副团长	1
司法股主任	1	第三课课长	1
股员	2	各股主任	3
第二科科长	1	区长及区副团长	14
收发股主任	1	其他（学校、救济院、医院等）	20
庶务组主任	1		
合计人数	14	合计	43

资料来源：新都县县政府编辑处：《新都县政简报》，1934 年 3 月，根据第 49-51 页整理，四川大学图书馆藏。

① 参见四川省政府统计处 1945 年编印《四川省统计提要》之《四川省各县政府历年员额设置比较》，1945 年印制。
② 1935 年之前，四川的货币单位为银钱；1935 年后改用法币，故本文将用当时米价换算成实物进行对比。

表 2 1932-1933 年新都县支出、预算收支表（单位：银元）

1933 年收支预算				1932 年
科目	预算收入	机关名称	预算支出	实际支出
1933 年收入各项租捐税	95000.00	县府	7794.00	10674.00
1932 年结存随粮附加款	12000.00	公安科	1572.00	1740.00
1933 年随粮附加款	52800.00	管狱署	1831.20	955.20
		第三课	6133.30	5447.00
		教育局	69722.84	67674.28
		保卫团	33270.40	48506.00
		各区公所	10104.00	13929.00
		马路管理处	1696.12	2280.00
		电话管理处	2280.00	1930.20
		特支费	26591.24	
合计	159800.00	合计	160995.10	153135.68

资料来源：新都县县政府编辑处：《新都县政简报》，1934 年 3 月出版，根据第 143-150 页整理，四川大学图书馆藏。

表 3 新都实验县收支总表（1937 年 6 月—1938 年 3 月）（单位：法币）

时间	实际收入	向外借款	实际支出	收支差额
1937 年 6 月	11955		8029	3926
7 月	18078		17302	776
8 月	11559		13633	-2074
9 月	18285		20804	-2519
10 月	22542		22772	-230
11 月	10031	4800	17324	-7294
12 月	5130	12200	31829	-26699
1938 年 1 月	40966	7485	54392	-13426
2 月	11347		10518	830
3 月	20058		19828	230
合计	169952	24485	216431	-46479

资料来源：根据《新都实验县县政府具地方款收支明细表》整理所得，卷宗：160-5-043，新都区档案馆

由表 2 可知，新都县 1932 年的实际支出为 153135.68 元；1933 年预算总收入为 159800 元，预算总支出为 160995.1 元，主要支出项为教育、保卫、各区公所，两年间的支出变动不大。县府编制预算时，按照谷价每石 8 元计算，约合米价每石 16 元。^[26] 计算可得 1932 年县府支出约合 9570.98 石米，1933 年预算收入约合 9987.5 石米，预算支出约合 10062.19 石米。

由表 3 可知，新都实验县 10 个月共支出 216431 元，总体呈逐月上涨之趋势；实际收入 169952 元，对外借款 24485 元，缺额 46479 元，仅 1938 年 1 月支出多达 5 万多元。按照成都市 1937 年 12 月至 1938 年 12 月期间米价每石法币 11 元为准，^①将该

数字按照 12 个月折合计算，则实验县全年收支约为 18540.22 石和 23610.7 石，分别为 1933 年的 1.86 倍和 2.35 倍。⁷

可见，新都实验县前后的收支都有大幅增长，且支出的增长幅度大于收入。

在收入方面，自实验县开始后，县府屡次严格催收以往年度贫民的欠谷，甚至动用政警征收，才达到上表的收入水平。县府认为：“公学产田租收入，几占地方总收入十分之三。历年均以催收不力，积欠钜万。佃户皆系贫苦农民，拖延愈久，欠租愈无法清完。”有鉴于此，于“‘大春’成熟后，立即着手催收”，至 1937 年 12 月底，已经收起八成。^{[23] 57-58}之后，1938 年春季，县府“派遣政警多名再度严催，结果收起约万元之谷。下欠万余元，预计本年秋季继续催收后，大致可望扫清”。^{[17] 38}由此可见，作为“零和博弈”的县级财政，只能从民众身上寻找收入来源以应付其不断增长的开支。

五、结论

新都实验，是一个以“公民社会”为目标的外来主体企图进入当地社会的典型案例。温铁军认为：“无论是政府还是企业，任何外部主体进入乡土社会都一定与分散小农之间存在交易费用过高的矛盾”，^{[6] 44}而在传统的小农经济条件下，“皇权下到县就无法免疫于‘帕金森定律’的上层建筑，最终将因为成本太高而无法维持”。^[27]

晏阳初认为，新都事件中有人喊“打倒实验县”“打倒平教会”，是新旧两种政治势力交锋的开始，是一场善与恶的对峙；其他学者多认为这是一场政治和特权利益的争斗。即使这些看法都对，新都事件也是一个企图进入乡土社会的外来主体，试图直接与分散小农交易而受困于制度成本过高的典型案例。诚然，乡绅与帮会融合的旧式治理积弊甚多，但却相对具有低成本维持的特点；而外来主体以其现代政治想象把官方组织下放到乡村，不仅机构和人员庞大，而且制度成本显著推高，并将成本进一步转嫁给本来就无力完粮纳租的贫困民众，这也是导致地方势力发动农民反抗的原因。

首先，实验县打破了既有的权力结构，重构了与小农的交易主体，导致交易成本增加。

外来主体进入乡村社会，首先面临的困难就是交易中的信息搜集成本。用现代部门替代传统的做法，确实增加开支。新都过去的政治与经济资源由乡村传统的组织把握：比如粮税征收，过去分区段设置粮约若干，负责催收，除粮约外皆不知其底细；而其他税收则由苟荣山、吴肇章等袍哥包揽。实验县开始后，便舍弃传统的与乡村交易的权力主体，而由县府直接设立柜台征收。在此过程中，实验县将以往与少数人的交易变成了与所有分散小农的交易，耗费了大量的人力、物力来确定人口数量、土地数量、交税主体，并向其颁发各种管业证，与之签订契约，使信息搜寻费用、签订契约费用等交易成本增加。

其次，由于与分散小农交易困难，导致县政府组织不断庞大，其行政成本随之增加。

由上文可知，实验县的政府机关人员比实验县之前增加了一倍多，用来集中应付与分散小农的交易。正式工作人员的设立，必定要求其待遇的提升，而不比以往非正式的管理人员。工作刚开始，即有联保主任报告称“各联保办公处职员如户籍员月薪仅 10 元，待遇低微，实不足以维持其生活，欲求其热心工作较为困难”，^[28]于是将月薪提升为 18 元，几乎增加一倍。凡此种，也无怪外界评论其“扰民”，不但扰民，而且自身组织耗费巨大。

最后，所有这些成本由于省政府和平教会都无力支付，最终转嫁给全县人民，从而导致地方势力能够带动群众反抗。

实验县 1938 年的预算支出为 137967.27 元，而仅前三个月就支出 84738 元。省政府和平教会都不承担新政带来的巨大成本，

①参见四川省政府统计处 1945 年编印《四川省统计提要》之《成都市重要趸售物价》。

只能从该县内部解决。因此，就不难理解征收土地营业税费用，严格催收以往年度欠谷，补交 6 万多亩黑地粮税，征丁正式化等行为。

实验县不仅打破了以往的政治权力结构，而且打破了经济分配结构，要从既有的经济利益中拿走更大部分。这些成本由全县民众承担，但实验县的建设部分并未真正落实，比如平民教育、农业改良、合作贷款、改善卫生等，都还未给民众带来任何看得见的利益。这必然引起在“特权团体”领导下的普遍民众的反抗。国民政府和平教会的基层治理方案遭遇了乡村既有权力主体的抵抗，被证明其治理体系在乡村的无效性，同时也证明了四川基层权力结构的顽固性。

因此，新都实验县意味着只能由本地直接承担一个庞大的外来主体要求的制度转变的成本。而在当时高通胀的压力下，本来薄弱的县财政只能依靠乡村税收维持，这一成本转嫁进而引发了农民的反抗。这反抗的本身，不是平教会乡村建设的对错，而是平教会的乡村建设实验增加了其制度成本，这些成本不仅转嫁给了乡村的精英阶层，也转嫁给佃农，破坏了乡土社会的稳定。而当外部接人的现代制度对乡土社会的破坏力过大时，只有传统的乡绅与袍哥融合的地方文化才能完成低成本的治理。也因此，实验县后的两任县长继续交好袍界甚至加入袍哥组织，回归到依靠非正规但低成本的社会组织治理乡村。平教会的领导者晏阳初在这次事件后仍然坚持“公民社会”的理念，在新都事件后认为“社会改造”不仅要有理想，有目标，有计划，更要有力量，他认为需要文化力、经济力、政治力和武力这四力才能实现。^{[5]182-183} 从外因看，国民政府急于使用平教会提升本土抗战的民族意识，而传统形式的民众却不能被国民政府动员，这迫使晏阳初在制度成本奇高的条件下不得不幻想寄托于武力。

此后，平教会开始着重建立私立乡建学院培养人才，后于 1946 年在解放区土地革命的压力下，配合国民党政府建立了包括土改与合作社在内的华西实验区。国民政府根据兰溪、定县、新都等实验县的经验教训，颁布了“新县制”，袍哥吴肇章 1942 年被蒋介石处死。由这一系列耐人寻味的事件，可窥新县制的实行效果以及国民党后来命运之一斑。关于平教会在新都事件后的华西实验区如何汲取经验教训的问题，本文无法囊括，需要进一步深入研究。

参考文献：

- [1] 宋恩荣. 晏阳初全集:第 1 卷[M].天津:天津教育出版社, 2013:400.
- [2] 吴相湘. 晏阳初传——为全球乡村改造奋斗六十年[M]. 长沙:岳麓书社, 2001.
- [3] 李在全. 国难中的乡村事业:抗战时期四川的乡村建设运动——以平教会为中心的考察[J]. 天府新论, 2006(2):132-136.
- [4] 王超然. 国共治理四川基层之比较(博士论文)[D]. 台北:台湾大学文学院历史学系, 2012.
- [5] 宋恩荣. 晏阳初全集:第 2 卷[M]. 天津:天津教育出版社, 2013.
- [6] 杨帅, 温铁军. 农民组织化的困境与破解——后农业税时代的乡村治理与农村发展[J]. 人民论坛, 2011(10):4445.
- [7] Isabel Brown Crook , Christina Kelley Gilmar-tin , Yu Xiji. Prosperity's Predicament [M]. Maryland: Rowan & Little field Publishers, 2013:121-122.
- [8] 四川省档案馆. 新都县公民具控县长陈开泗、冉崇亮办理兵役不善, 激成民变, 贪污粮款的控案. 第一区专署、四川省民政厅视察员查报情况与监院、行营、四川省府的训令. 全宗号:054-01-5610.

-
- [9] 四川省新都县志编纂委员会. 新都县志[M]. 成都:四川人民出版社, 1994.
- [10] 王奇生. 党员、党权与党争——1924-1949年中国国民党的组织形态[M]. 上海:上海书店出版社, 2010:358.
- [11] 陈开泗. 发刊词[J]. 新都实验县县政周刊, 1937(1):1-2•
- [12] 新都实验县政府秘书处. 四川省新都实验县县政府组织规程 U]. 新都实验县县政周刊, 1937(1):11-13.
- [13] 新都实验县县政府秘书处•新都组织烟草改良委员会[J]. 新都实验县县政周刊, 1937(5):23-23.
- [14] 新都实验县县政府秘书处. 新都实验县县政府布告 U]. 新都实验县县政周刊, 1937(2):16-16.
- [15] 新都实验县政府秘书处. 县府召集各督导区督导员协理员及联保主任会商财务财保甲问题纪要[J]. 新都实验县政周刊, 1937(6):13-15.
- [16] 新都实验县县政府秘书处. 关于遵照整理保甲会议议案训令[J]. 新都实验县县政周刊, 1937(7):8-8.
- [17] 新都实验县县政府秘书处. (民国)二七年四、五、六月份工作报告专号[J]. 新都实验县县政月报, 1938(7):1-102.
- [18] 新都实验县县政府秘书处. 新都实验县办理土地清丈之意义及程序[门]. 新都实验县县政周刊, 1937(19/20/21):1-3.
- [19] 新都实验县县政府秘书处. 颁发土地管业证[J]·新都实验县县政月报, 1938(5):17-18.
- [20] 新都实验县县政府秘书处. 一年来县政建设实验工作述要[J]. 新都实验县县政月报, 1938(6):3-7.
- [21] 新都实验县政府秘书处. 王主席训词[J]. 新都实验县县政周刊, 1938(6):2-3.
- [22] 重庆市档案馆. 中华平民教育促进会财务报告(1950年8月). 中华平民教育促进会全宗, 档号 j0089-0001-00117.
- [23] 新都实验县县政府秘书处. (民国)二十六年十、十一、十二月工作报告专号[J]. 新都实验县县政月报, 1938(11):1-159.
- [24] 新都实验县县政府秘书处. 新都实验县设置县政督导员暂行办法[J]. 新都实验县县政周刊, 1937(1):14-15.
- [25] 新都实验县县政府秘书处. 县府参选各联保办事员[J]. 新都实验县县政周刊, 1937(10):12-12.
- [26] 新都县县政府编辑处. 一年来之概况[J]. 新都县政简报, 1934(3):3-172.
- [27] 温铁军, 杨帅. “三农”与“三治”[G]·北京:中国人民大学出版社, 2016:34, 42.
- [28] 萧成栋. 第一县政督导区六月份工作报告[J]·新都实验县县政周刊, 1937(10):9-11.