

# 民国晚期地方势力对基层选举的操控与破坏

## ——以湖北黄梅基层选举纠纷案为中心\*<sup>1</sup>

李晓溪

（湖北大学历史文化学院，湖北武汉 430062）

**【摘要】**：抗日战争胜利后，国民政府在全国范围内推广“新县制”，并自下而上地建立起各级民意机关，握有财政权与人事权的基层民意代表成了乡村社会中非常重要的政治身份。通过检视湖北省黄梅县所存民国县政档案，可以看出为了攫取政治资源，会党组织、基层官吏和宗族等地方势力成为操控基层选举的重要力量，其动用暴力、舞弊等非常手段操控破坏基层选举，以谋求其自身的政治利益。这导致了民国基层政权加速失去了民众信赖和服从，“新县制”“宪政”也俱成一纸空文。

**【关键词】**：议决机构；地方势力；基层选举；黄梅档案

**【中图分类号】**：K26 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2018）04-0124-05

在近代政治史的研究中，我们经常能够看到“皇权不下乡，县下皆宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”<sup>[1]〔63〕</sup>的论断。诚然这一论断简明扼要地归纳了近代中国基层社会的政治秩序，但在实际的考察当中我们发现，近代中国的基层政治生态经历了数度变革，尤其在20世纪三四十年代，随着国民政府对基层政权的建设不断推进，以“县乡自治”和“重建保甲”为两翼的“新县制”，使政府权力迅速下渗到社会基层，新崛起的党政精英随之快速掌握了基层权力。与此同时，趁着国共内战之际，传统的宗族势力和会党组织也成为攫取地方政治权力的重要力量。本文将在前人研究的基础上，<sup>②</sup>根据黄梅县政档案<sup>③</sup>中有关基层民意代表选举纠纷的案卷，还原在这一特殊历史时期，会党、官绅、宗族等地方势力对民国基层选举的控制与破坏，以期探讨民国晚期基层政治生态。

### 一、民国晚期基层议决机构的制度设计与黄梅县的地方实践

<sup>1</sup> **作者简介**：李晓溪（1983—），男，湖北大学历史文化学院讲师。

**基金项目**：教育部人文社会科学研究青年基金项目“政权与政事——黄梅民国县政档案研究（1945—”（16YJC770014）的成果。

<sup>2</sup> ①魏光奇通过梳理传统士绅被经历过现代教育的党政精英阶层快速取代的过程，还原了基层社会的权力资源被这一“新精英”阶层所掌控的历史，见魏光奇：《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》（北京：商务印书馆，2004）。王笛、王春英等聚焦民国四川地区的基层政治，还原了袍哥团阀势力对地方政治的控制，见王笛：《“吃讲茶”：成都茶馆、袍哥与地方政治空间》（《史学月刊》，2010年2期），王春英：《民国时期的县级行政权力与地方社会控制》（成都：四川大学出版社，2012）。王先明、杨吉安等对民国时期宗族与绅权在地方行政和教育等方面的影响力有着诸多论述，见王先明：《乡村社会文化、权力结构的历史演变》（人民出版社，2002），杨吉安：《民国时期万载县基层政权建设研究（1930—1945）》（北京：中国社会科学出版社，2014）。

<sup>3</sup> ②黄梅县政档案：湖北省黄梅县档案馆所藏民国档案资料，共计2248卷。从时段来看，黄梅县政档案产生于民国三十年（1941）至民国三十八年（1949）之间，尤以抗战之后至1949年最为集中。从具体内容来看，档案涉及黄梅县政府、县参议院等诸多权力和职能部门。档案保存较好，内容完整，能够清晰直观地反映出民国时期黄梅县政府的运行状况。

---

1939年9月起，国民政府先后公布了《县各级组织纲要》《各县保甲整编办法》《乡镇组织条例》等法令，正式实施新县制，开启了新一轮对国家政权，尤其是基层政权的建设。按《县各级组织纲要》规定，县为地方自治单位，为独立的法人。县下设乡镇，乡镇为法人；乡镇以下为保甲，以保甲为乡镇之构成分子，与乡镇同为自治阶层，且为最基本的细胞单位。<sup>[2] (p25)</sup>

为了配合并改良乡镇保甲制度，国民政府强调要“自下而上”建立各级民意机关，逐级设置甲户长会议、保民大会、乡镇民代表会、县参议会，各赋予相当权力，用以培养人民参政兴趣及能力，并借此回应战后各界提出的结束训政，建设宪政国家的要求。因此由甲而保，由保而乡，由乡而县，逐级组建户长会议、保民大会、乡镇民代表会、县参议会便成为国民政府在新县制推广时期，建立基层民主的最重要的事业。

随着抗战的胜利，湖北省政府在全省范围内开始了有效的治理，政令推行亦不再有障碍。至1946年初，湖北省内有37县成立正式县参议会，另有阳新、崇阳、通城、随县等4县成立了临时参议会。乡镇民代表会成立880所，保民大会成立12972所。到9月份正式县参议会成立的有48县市，乡镇民代表会1704所，保民大会13662所。截至1948年底，湖北省各县市参议会，共计71所，乡镇民代表会有1262所，保民大会16084所。<sup>[3] (p4-5)</sup>

黄梅县地处鄂东，大别山尾南缘，长江中下游北岸，为鄂、赣、皖三省交界之地。东与安徽宿松接壤，西与湖北武穴毗连，南与江西九江隔江相望，北与湖北蕲春山水相依。地当要冲，四通八达，史称吴头楚尾，荆楚咽喉。民国期间，黄梅县域内乡镇格局几经变化，最终于民国三十五年取消区制，改二十三乡镇为十二乡镇，即：城厢镇、孔垅镇、东山乡、西山乡、多林乡、黄新乡、港湖乡、蔡山乡、新开乡、复兴乡、化南乡、路塘乡。乡辖保甲也同时进行精简合并，将全县划分为160保，2169甲，共计77581户。<sup>[4] (p2)</sup>

1945年9月，黄梅县光复，民国县政府还治县城，成立了县临时参议会代行议决职能，在1946年7月2日的黄梅县县政会议上，县长雷鸣震督办县政府民政科开始负责筹建县参议会事宜，并拟定于当年8月24日选举县参议员，9月1日正式召开县参议会。但迫于时局，先后迁延三月后，终于1946年11月13日正式成立黄梅县参议会，并召开第一期会议。黄梅县参议会会议员总数共计16人，另有领薪员役11人。<sup>[5]</sup>

此后黄梅县政府逐级推动建立基层议决机构。1947年元月，各地保民大会、乡镇民代表会均告成立，黄梅县政府派遣县政府、乡镇公所的公职人员分赴各乡镇保甲参加当地的保民大会，予以旁听指导，并要求乡镇长撰写保民大会月报表。<sup>[6]</sup>至此，在形式上黄梅县完成了基层议决机构的制度搭建。

## 二、干扰基层选举的背后力量

成为基层民意代表是参与县内政治活动的重要方式，因为基层民意代表掌握议决当地财政概算、审核财政决算，经营与处置公有财产及公营事业的财政权，选举或罢免当地行政长官和本地产生的上一级民意代表的人事权力。所以当选民意代表就具备了影响本土政治生活的话语权，参与代表选举也就成了通往权力中心的重要通道。因此1948年9月黄梅县各乡镇民代表大会换届选举之时，县内各方力量大显神通，用尽各种方法角逐代表资格，导致此次换选异常混乱，弊案迭出。黄梅档案中累积了大量的有关此次选举的纠纷诉讼案卷，通过对档案的整理，不难看出会党组织、基层官吏和宗族势力成为干扰基层民意代表选举的背后力量。

其一，会党组织把持选举。

会党力量影响地方政事，在民国历史上屡见不鲜，最具代表性的是四川袍哥团阀横行乡里，垄断乡权，与乡县官员、党棍、土匪合流，成为地方豪门势力。很多地方名义上令出政门，但实际上没有会党组织的许可或推动，断难实行。为此，地方官员为了能充分施展自身权力，拓展地方关系，接纳会党人物进入政府，或干脆躬身入会，成为会党组织的一员，借此利用会党力

量推动政事。<sup>[7]</sup>而在黄梅，也有类似的会党组织通过秘密结社的方式，笼络乡间草莽，又希望通过把持选举的方式，将自身力量输送至民意机构，为其政治身份继续抬升，创造平台和空间，以张挽澜为首的“十一人团”就是此类会党组织的代表。

张挽澜于民国三十年（1941）毕业于黄梅县行政干训班，担任过多茶乡副乡长，“因使气逞凶，逼死人命，受法律之制裁，予以永不录用之处分”。后“得权要为之介函”，被时任黄梅县县长胡天一起用，任多林乡乡长。张挽澜“结交本乡意识薄弱之青年，秘密结社组织十一人团”，横行乡里。其成员有：张挽澜、闻宗元、于光彝、李惠兰、钱克昌、潘醉仙、何寿祺、周步颐、聂士雄、张继渠、夏鼎芬。

民国三十七年（1948）十月，多林乡进行保代表换届选举，张挽澜唆使“十一人团”成员在各保参与竞选。并威逼众甲长提前为之“走票”。十月五日，多林乡第十一保改选代表，“十一人团”成员潘醉仙参与竞选。但“醉仙无学无识，为人不齿，竞选绝无把握”。于是张挽澜派遣十一人团成员、乡公所干事于光彝到会监选，为之站台，争取选票。于光彝得知潘醉仙败选后，“唆使醉仙抢票，于后鸣枪掩护其逃跑”，换选大会流会后，潘醉仙于当日晚间通过张挽澜私自获取乡公所枪支，携带枪械奔走各处，动用流氓手段，逮捕不支持他的选民。事已至此，多林乡第十一保保长欧鉴舟等具此呈报县政府，希望县政府能够将张挽澜撤职查办，保障选民的生命安全，“张挽澜非逮醉仙之代表成功不放手，而醉仙非致民于死不甘心，实民等落选更感生命无保障”。<sup>[8]</sup>

在派出潘醉仙参与第十一保选举的同时，张挽澜又派出“十一人团”的另一成员周步颐参与第八保的代表选举。为支持周步颐当选，张挽澜亲自出面，“一面亲赴各族晋谒绅耆，为步颐说情，一面利用职权逼使保甲走票”。同样在竞选当天，张挽澜派出于光彝为周步颐站台监票。于光彝故技再施，“将投柜之有效选票焚毁，宣告散会”。嗣后，张挽澜部署爪牙张继渠、钱克昌“各佩手枪，协同乡公所之武装乡警，到各甲威吓未投步颐票之选民”。

复选当天，张挽澜更是亲自出马，莅会站台。在选民入场时，令枪兵携械逼问投票意向，不合其意者不得入场。张挽澜离场后，张继渠、钱克昌二人又持枪在会场逼迫选民为周步颐投票，经此手段胁迫后，周步颐最终当选代表。<sup>[9]</sup>

其二，乡镇官吏植党营私。

乡镇民代表会的重要职能之一是选举或罢免乡镇长，虽然在实际的县政运行中，大多数乡镇长出自县政府的任命，但乡镇民代表会之代表在政治上能与乡镇长保持统一，不啻为乡镇长位子的稳固加上了一道保险，因此乡镇长一级的基层官吏，无不想在乡镇民代表会中广植亲信。而通过攀附权力而荣升的乡镇民代表也成了乡镇长最忠实的拥趸。乡镇长与乡镇民代表之间的相互勾结关联，成了一种牢不可破的攻守同盟。因此，在乡镇民代表选举过程中，某些乡镇官吏倾其全力培植党羽，用以稳固自身的政治权力。

在黄梅档案中，有民国三十七年（1948）九月二十九日黄新乡第十一保公民何晋璜呈文一份，其内控诉乡长何云梯徇私舞弊，替其胞弟何雨田包办选举一事。黄新乡乡长何云梯在开选之际，派其妹婿，即乡公所干事潘雅怀做监选员，“代其监视，见选民填写民票，即命枪兵开枪威胁，并命枪兵……分途抢劫选票”，并将质疑此行径的何定元打成重伤。何晋璜等将上述情形呈报乡公所，乡长何云梯置若罔闻，继续包庇何雨田等人的恶行。无奈之下，何晋璜等人只能呈文黄梅县政府，称：“值此宪政时期，竟敢利用职权，唆使枪兵凶殴选民，危害选举，诚属不法已极，现被伤人暗伤奇重，命在垂危，情急无奈只得喊叩钧长台前。”<sup>[10]</sup>

其三，宗族势力干预选举。

宗族作为传统社会中最基础的社会结构一直对中国基层社会的形成与运行起着重要的影响作用。在国民政府时期，重建的保甲制度深入到乡村社会，国家权力附着于保甲下沉至社会的最基层，直接对社会生活产生影响。一方面国家权力借保甲以整

合社会力量，增加社会动员的能力，另一方面保甲也起到了瓦解乡村宗族，使宗族力量难以植根于地方，尾大不掉。因此宗族作为传统的乡土力量，与国家权力之间纠葛不断。二者之间的张力往往在涉及乡村政治利益的场合显现出来。国民政府推行地方自治后，乡镇民代表成了能够代地方参与政治的重要角色，因此，宗族力量不可避免地想要通过选举维护自身利益的代表，借以对地方社会及公共事务产生影响。因此在基层民意代表选举中，地方宗族就成为十分常见的一种介入力量。

黄梅档案中，存有民国三十七年（1948）十月十二日，黄梅县西山乡公所上呈的公文。内容为转述该乡第十一保公民方少如等控诉石氏宗族以武力相威胁，牺牲小姓宗族利益，操控选举，扶持本族候选人当选一案。“诘料石姓之石家堰持其族大，强权威胁，临场摩拳擦掌”，力挺石氏宗族的候选人石儒珍。据案卷内容，此前石儒珍已经做过一任代表，但据方少如等人指称：“石儒珍乃属乡农，识字不多，知识浅陋”，在任期间“专为代石姓瞒漏兵役，夯抵伊姓门户”。为了保证石儒珍再次当选，石氏“将公民等一人跟随一人”，“如某弱小姓族不投其票，行凶威胁公民等”。最终监票员吴宝如“见石姓行威无法，只得将会议记录代所请示复选”。

在呈文的最后，方少如无奈提议：“请示将票按甲分发，各甲长转发，公民等自由投选，并依法保障弱小民权，否则恐受石姓大族侮辱，再不敢到会投票”。并表示，“如石姓强权威胁，自投自票，弱小公民当有法令保障，以后兵夫钱米责由强权大族缴交，弱小公民不应过问”。<sup>[11]</sup>

### 三、操控破坏基层选举的手段

从上文的分析可知，会党、官吏、宗族等地方势力为私利对于基层选举的操控与破坏可谓无孔不入，而其干扰选举的手段主要有如下三种。

其一，暴力威胁，破坏选举。在各种破坏选举的行为中，暴力最为直接，也最能起到震慑对手，控制选票的作用，故此颇具野心的参选者往往以暴力手段达成其当选的目的。

民国三十七年（1948）九月二十九日，黄新乡第十三保乡民周耀华等指控黎子华纠集本家壮丁，以武力威胁选民，恐吓对手，逼迫候选人周耀华、柯楚翘等放弃竞选。控诉文中称“昨夜突有本族黎子华纠集壮丁六七十人将民墩包围，即指问民票向何方，并厉声云如票不投我，即用麻袋将民等丢向源湖”。因村民上书乡公所，黎子华等人的暴力威胁没有立见成效，随后“黎子华于二十七日夜，统带多人威胁选举人黎正发、黎正明等意图破票”。据档案反映，该保竞选人原为周耀华、柯楚翘、黎子华三人，最终周柯二人为保障黎正明、黎正发二人生命起见，被迫放弃竞选。<sup>[12]</sup>

除本家壮丁可用外，有参选者请“外乡劣棍”助拳，在选举现场殴打监选人员。民国三十七年（1948）十月，黄梅县东山乡第四保第七、八、九三甲甲长联合控告李芳园联合保长以武力胁迫选举，殴打监选员朱步武。呈文称：“当监选员朱步武到场监选时，李芳园不许清查人数，专请外乡劣棍李树青以威胁手段，……将监选人朱步武及保护选票之班长郝水和朋殴重伤。”<sup>[13]</sup>

更有甚者，另有参选者为胁迫选民，竟勾结自卫队，在选举现场架起了机枪。据西山乡第一保第一甲陈元武于民国三十七年（1948）十月二日向县政府呈文称：“本保保长龚火生，不明法令受某方使命，私请县自卫队第三中队邢中队长率令所部十余人，携带轻机枪一挺，至投票地点，以少数公民未带身份证为词，将民等逐出投票场所，并诬公民陈元武为匪，肆行捆绑毒打。”<sup>[14]</sup>

其二，隐瞒选期，扰乱票选秩序。除诉诸暴力外，有些参选者在竞选不利的情况下，往往隐瞒或延宕选期，集合少数支持者仓促开选，以期通过此种手段当选。民国三十七年（1948）十月三日，黄梅县复兴乡第八保第一甲甲长王神赐等呈报县政府，称保长刘林清隐瞒选举日期，仓促开选。“竟蒙上欺下，先期既不通知日期，临时仓促改选，除九、十、十一、十二四甲事前

勾结少数人如期到会外，其余八甲一人未到”，在此情况下，选出第七甲的桂锦秋等人为保民代表，因而引起甲长王神赐等人的不满，并宣称“甲长等誓不承认”。<sup>[15]</sup>

还有参选者与监选员互相勾结，将选举大会拖延入夜，待会场秩序混乱时，以不合格选民充数投票，暗箱操作。民国三十七年九月三十日，黄梅县黄新乡第九保公民石世仪诉李青芬破坏选举一案中，指称：“查本保大会规定时日上午十时举行，而乡公所监选员一再拖延，直至下午七时开会至二十八日天明散会，黑夜之间当不免于鱼目混珠，紊乱秩序，例如何谢氏系十一保何有记之妻，吴国荣、张柳青、黎冬枝、张冬枚等多人年皆幼稚，均混入场投票”。<sup>[16]</sup>

其三，票选舞弊。有些参选者在选举过程中暗做手脚，通过控制发票、票选、唱票等环节，以期当选。前述李青芬舞弊案中，李青芬在发票时，区别对待选民，不给竞选对手的支持者发票。“查开会时发票员经公推举，由保长唱名纪录，对照发票员发票。李青芬观此情形……派事务员徐经邦参加发票，以利混淆，而便阻发向民之票，是以致向民之百余人未得领票，有记录可查，保长可证”。<sup>[16]</sup>

而李芳园舞弊案中，其所用手段更加直接，其令手下劫夺选民选票，伙同他人私自填票，“迨选票劫夺到手后，即将选票私行填写，其中以李芳园填票最多……此其舞弊选举，私填选票”。<sup>[13]</sup>

还有参选者在选举结束后，勾结唱票人，私自加唱选票，以充实自己获得的票数。李青芬舞弊案即有此种情况，“查发票结果实发出九百三十五票，而唱票结果唱出九百五十六票，其中多出二十五票，当然从舞弊得来”。<sup>[17]</sup>

综上所述，在民国晚期的政权建设中，民意机构成为地方人士进入政权的一条通途，而会党、宗族以及基层官吏为了攫取自身的政治资源，不惜以暴力手段控制与破坏地方基层选举，其行为影响之恶劣自不待言。而民国晚期基层政治被各种地方力量裹挟，其发展路径与“新县制”的制度设计渐行渐远。正如魏光奇所说：“经过‘新县制’下的乡镇长、保长和省、县参议员及乡镇民代表的选举，派别愈加明显，而已经取得地方公职的新精英们，则往往要结成跨机关、跨级别、跨地区的派别、集团，以便维持和继续争夺既得利益”。<sup>[18] (p387)</sup>“新精英”阶层对于国民政府也少有效忠之意，只将其把持下的基层政权当作集权敛财的工具，这让国民政府难以成为底层民众信赖和服从的对象。民国政权的内里逐渐空心化，“新县制”“宪政”等俱成一纸空文。在此情形下，当民国基层政府在遭受共产党领导的人民武装的反对后，短时间内轰然倒塌也就不足为叹了。

#### 参考文献：

[1]秦晖. 传统十讲——本土社会的制度文化与其革命[M]. 上海：复旦大学出版社，2003.

[2]钱端升. 民国政制史[M]. 上海：上海人民出版社，2011.

[3]湖北省政府. 湖北省政府施政报告（1948. 5-12）[R]. 湖北省政府印，1948.

[4]黄梅县人民政府. 黄梅县志[M]. 武汉：湖北人民出版社，1985.

[5]县府会议记录[Z]. 黄梅县档案馆藏，GM1-139.

[6]黄梅县城厢镇保民大会月报表[Z]. 黄梅县档案馆藏，GM1-373.

[7]王春英. 民国时期的县级行政权力与地方社会控制[M]. 成都：四川大学出版社，2012.

- 
- [8]多林乡第十一保保长欧鉴舟呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-366.
- [9]多林乡第八保甲长孙国政呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-366.
- [10]黄新乡第十一保公民何晋璜呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-366.
- [11]黄梅县西山乡乡公所呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-364.
- [12]黄梅县黄新乡乡公所呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-366.
- [13]东山乡第四保第七甲甲长何金德等呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-361.
- [14]西山乡第一保公民陈元武呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-361.
- [15]复兴乡第八保第一甲甲长王神赐呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-122.
- [16]黄新乡第九保公民石世仪呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-366.
- [17]黄新乡第九保公民石世仪呈文[Z]. 黄梅县档案馆藏, 编号 GM1-139.
- [18]魏光奇. 官治与自治——20 世纪上半期的中国县制[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.