

# 论国民政府时期湖南的乡村社会治理<sup>\*1</sup>

王继平 张晶宇

(湘潭大学历史系, 湖南湘潭 411105)

**【摘要】**:国民政府时期,湖南省先后根据《县组织法》和《县各级组织纲要》,对乡村基层政权进行建置,对县以下乡村基层政权实行自治。但由于晚清以来尤其是民国初年以来乡村政权的混乱和失序,加之抗战的战争环境,各级乡村政权虽然逐步建立,但乡村自治始终未达至预设目标,乡村自治的效果差强人意,甚至在薛岳主政湖南后以军队中的中、下层军官充任乡、保长,使得湖南乡镇、保甲基层政权具有“准军事”的色彩。与此同时,在乡村建设方面,湖南地方当局推行了农业改良、农村合作事业、乡村教育以及改良水利设施、普及乡村卫生等工作,使乡村面貌发生某些变化,但由于对高度集中的地权缺乏根本的治理,加之战时的困窘,民国时期湖南乡村社会治理效果甚微。

**【关键词】**:国民政府时期;湖南;乡村治理;乡村建设

**【中图分类号】**:K26 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1672-7835(2018)02-0122-10

南京国民政府成立以后,对于乡村治理,经历了《县组织法》和新县制两个时期,期间有一个废区并乡的改革。整体上来说,国民政府在大陆22年,一直处于战争的环境,包括国共战争、国民党各派混战和抗日战争,就其主观愿望来说,是在向现代民族国家治理体系发展,因此其乡治虽在制度设计、推进的层面比较全面,但因为环境诸因素,取得的实效也是有限的。湖南在国民政府前期部分地区处于共产党根据地区域,抗战时期又是中日拉锯地区之一,因而在乡村社会治理方面有所进展,但效果并不显著。

## 一 国民政府时期湖南乡村基层政权

1928年9月,国民政府公布《县组织法》,随后又颁布《县组织法施行法》《县自治法》和《修正县组织法》,接着,又先后颁布了《乡镇自治施行法》(1929年9月18日)、《乡镇公民宣誓登记规则》(1929年12月20日)、《乡镇间邻选举暂行规则》(1930年2月25日)、《乡镇自治施行法》(1930年7月7日)、《乡镇坊自治职员选举及罢免法》(1930年7月19日)等自治法规,从而构筑了一个比较完整的乡村自治制度体系。其主要内容为:县以下的组织为区、乡、镇、闾、邻,乡、镇居民以5户为邻,设邻长1人;5邻为闾,设闾长1人。邻长、闾长由本邻闾居民会议选举,选定后由乡长、镇长报区公所转县政府备案。在乡镇编制上,“凡县内百户以上之村庄地方为乡,其不满百户者得联合各村庄编为一乡;百户以上之街市地方为镇,其不满百户者编入乡。但因地方习惯或受地势限制及有其他特殊情形之地方,虽不满百户,亦得成为乡镇。乡镇均不得超过千户。”“乡镇居民以二十五户为闾,五户为邻,但一地方因地势或其他情形而户数不足时,仍依县政府之划定成为闾邻”<sup>[1]</sup>。

乡镇公所办理事项的范围:(1)户口调查及人事登记事项;(2)土地调查事项;(3)道路、桥梁、公园及一切公共土木工程建筑修理事项;(4)教育及其他文化事项;(5)保卫事项;(6)国民体育事项;(7)卫生疗养事项;(8)水利事项;(9)森林培植及保

<sup>1</sup> 收稿日期:2017-09-22

基金项目:国家社会科学基金项目(12BZS080)

作者简介:王继平(1957-),男,湖南双峰人,教授,博士生导师,湘学研究湖南省重点基地首席专家,主要从事中共党史研究。

护事项；(10)农工商业改良及保护事项；(11)粮食储备及调节事项；(12)垦牧渔猎保护及取缔事项；(13)合作社组织及指导事项；(14)风俗改良事项；(15)育幼养老济贫救灾等设备事项；(16)公营事业事项；(17)自治公约拟定事项；(18)财政收支及公款公产管理事项；(19)预算决算编造事项；(20)县政府委办或其他依法赋与应办事项<sup>[2]</sup>。

国民政府希望在6年之内完成地方自治，但效果并不理想。1932年12月，国民政府内政部召开了第二次全国内政会议，讨论县政与地方自治改革问题，会议通过了《地方行政改进方案》《地方自治改革方案》等议案，对现有自治法规进行了修改，并决定在苏、粤、冀、鲁、浙、豫、滇、桂、湘、绥远、黔等11省设立县政实验区，对县级政府组织和乡村自治制度进行实验。1934年2月，内政部又公布了《改进地方自治原则》；3月，公布了《各省县市地方自治改进办法大纲》和《改进地方自治原则要点之解释》；5月，又公布了《修正改进地方自治原则要点之解释》。

可见，在制度设计上，国民政府对于乡村自治还是费了不少心思。但是，由于国内政局的动荡和日本侵华战争脚步的加快，这套制度并没有得到完全的贯彻，各地实施情况不一，即使在江浙地区，到全面抗战爆发，也没有完成。1935年冬天举行的国民党“五大”不得不承认其推行的地方自治乃“因循敷衍、奉行故事、徒有自治之名而无自治之实”，地方自治变成了“土劣自治”<sup>[3]</sup>。

在南京政府成立前的1927年2月，湖南省政府就公布《区乡自治条例》，规定区乡自治区域，以国家行政区域之县划分区，区以下划分乡，由区乡自治筹备委员会按照各县之地形、习惯及便利条件划定。乡民会议由全体乡民组成，按《条例》规定，凡中华民国国民，居住本自治区域以内者，即为本自治区域之住民。住民不论男女，年满15岁以上，经自治机关决定，无下列各项之一者，有选举、罢免、创制、复决之权：(1)反对革命者；(2)土豪；(3)劣绅；(4)买办阶级；(5)盗匪；(6)曾任官吏有贪污实据者；(7)吸食鸦片者；(8)有精神病者；(9)受革命政府刑事上之宣告，剥夺公权尚未复权者。乡民会议选举乡务委员会委员5人，候补委员3人，任期6个月。分为常务、文书、财务、公断、公安各1人。区民会议由乡民代表组成，在区民会议闭会期间，以区民会议选举之区务委员会为执行机关。组成区民会议的乡民代表之产生，按区域选举：300人以下的乡，每乡选代表1人；300~500人的乡，每乡选代表2人；500人以上之乡，每增500人者则多选代表1人，但至多不得超过5人。团体选区，依下列分配数额选举代表：国民党区党部5人；区农民协会5人；商民协会2人；工会2人；学生会2人；教职员联络会2人；妇女联合会3人；经区民会议认可之其他团体，亦得派代表1~2人。区民会议选举区务委员会委员7~11人，任期1年。区务委员互选常务兼文书、财务、公安、公断、民政、学务、民食、建设各1人<sup>[4]</sup>。

《县组织法》颁布后，湖南省成立地方自治筹备处，各县成立自治分处，协助县政府筹备区乡自治。1931年，湖南省民政厅根据各县在划区中出现不顾地域、人口、财赋而多划区数的情况，制定限制办法：一等县限划4~10区；二等县限划4~8区；三等县限划4~6区。至年底，全省共划489区<sup>[5]</sup>。1932年，民政厅按照新划之区，组设区务公所，拟定区乡自治分期实施办法：第一期，委任区长、成立区公所、制定区临时公约、筹备调解委员会；第二期，编划乡镇、成立国民讲堂、制定区公约、成立区调解委员会，整理义勇队及教育、财政等项；第三期，委定乡镇长、成立乡镇公所、编划闾邻组织、完成户口调查、召集临时乡镇民大会。因当时省、县财政支绌，多数县的区公所没有组建，乡镇区域没有划定<sup>[6]</sup>。1933年省政府决定，先以长沙、岳阳、邵阳、湘阴、湘潭、湘乡、醴陵、宁乡、益阳、浏阳、平江、衡阳、衡山、常德等14县，提前举办地方自治。是年6月，各县区公所相继成立，先行试点的县则开始了乡镇的划分，正当全省编划乡镇区域，划定闾邻组织之时，国民政府行政院于1934年12月下令举办保甲，故此停编。

根据国民政府举办保甲的规定，湖南省政府制定了《湖南省清查户口编组保甲规程》《湖南省各县清查户口编组保甲须知》和湖南省清查户口编组保甲限期表等，提交湖南省政府委员会第五二三次常会通过，1935年1月1日在全省施行。规定：县以下设区，区以下设乡镇，乡镇以下为保，保以下为甲；如各县团地方情形特殊，需划编直属于县的乡镇者，得由县长呈经省政府核准。直属乡镇的地位相当于区，但编制仍为保甲。乡镇坊长和保甲长资格主要是：(1)年龄须在25岁以上、45岁以下；(2)身体强健，能吃苦耐劳；(3)品行端正，无不良嗜好；(4)在当地居住满2年以上。有下列情形之一者，不能充任乡镇坊保甲长：(1)有危害民国行为，曾受徒刑之宣告者；(2)褫夺公权，尚未复权者；(3)曾为“赤匪”胁从，虽准悔过自新，尚在察看管束期内

---

者<sup>[7]</sup>。甲长由本甲内户长过半数同意推定，区公所加委，报县政府备案；保长由本保的甲长过半数同意推定，县政府加委；乡镇坊长在保甲未编以前，由县长临时委定，保甲编组后，由本乡镇坊内的保长过半数同意推选，县政府加委，报省府备案。后又规定乡镇坊保长由推选制改为委派制，并须经过登记和训练方能委任。此次编组保甲工作，原定 1935 年完成，实际至 1936 年结束。在编组保甲的同时，以户为单位，编订门牌，以甲为单位，办理联保连坐切结，制定保甲公约，汇造户口另册。编入户口另册者：(1)“匪共”之“自首”、“自新”分子尚未监视期满者；(2)吸食鸦片虽已领照尚未戒绝者；(3)恃牌赌为生者；(4)其他行为不法者<sup>[8]</sup>。

为了贯彻 1938 年 3 月国民党全国临时代表大会制订的《抗战建国纲领》，完成地方自治，准备实施宪政，国民政府于 1939 年 9 月颁布《县各级组织纲要》，在国统区实施新县制建设。

湖南为新县制试点省，作为当时的后方基地，湖南对抗战有着极为重要的作用。时任省主席为张治中对新县制试点非常重视，在其任内，主要做了新县制实行的准备工作：

“一、提高县长职权，充实县政府的组织，使县一级能成为三级政府制度中坚强之一级。

二、废止区公所，使县组织愈益简单灵活，并实施督导员制，巡回督导各乡镇保甲人员推行政令办理自治，‘一面为政府公务人员，负推行政令之责；一面为人民代表者，有生聚教训疏通民意之权’。

三、扩并乡镇区域，规定保甲户编组以十进，十保至五十保为乡镇，斟酌山川形势、经济状况、交通情形及人民习惯等，加以扩并，使直隶于县。扩并后之乡镇，设乡镇长一人或二人，办理规定之职责。

四、在县府设置技术辅导团，包括教育、农林、工矿、卫生等类性质之辅导员，深入乡村，计划并辅导乡镇保甲，办理及改良各种生产技术事业。同时，更设置政训员、军训人员、妇女训练员等，负各种训练之责，使乡村得以接受科学与近代政治精神之洗礼。

将乡镇保甲实务加以扩充，除一般执行行政令推进自治之事项外，确定以‘办理民众组训’‘组织抗日自卫队’‘辅助军警搜捕盗匪’等为中心任务。以军事、政治、教育之连锁实施，树立管教养卫合一的基础。

在基层组织中，高度的发展民主性，以树立全民政治基础。规定乡镇民大会，每半年举行一次，保民大会每月举行一次。同时制定乡保民众集体组织实施办法，除规定各乡镇公所应延致本乡公正士绅及其有专长之人士组设评议会，计划并策动各乡镇内一切地方事业外；并规定应就本乡镇内人名之年龄、性别、职业及各种社会活动、娱乐，分别组织各种团体。如属于年龄、性别者，有耆老会，壮丁团，少年团，儿童团，妇女会等；如属于职业者，有农会、工会、商会、教育研究会及其他自由职业团体；如属于社会事业者，有林业公会、保路工会、修筑堤委员会、慈善会等；如属于娱乐者，有国术、戏剧、音乐等组织。使每一人都有参加一种或多种组织的机会，加强其团结，形成一种新气象。”<sup>[9]</sup>

在张治中的主持下，湖南省府“以行政干部学校为保姆，分批造就试行新县制所需要的干部人员”<sup>[10]</sup>。地方行政干部学校在半年时间内，以青年知识分子为基础，先后培训 3000 余人充任各县市干部人员。第一期结业后分派各地，更换县长 33 名和大批乡镇长；第二期结业后派赴各地，又更换了 25 县县长和乡镇长。至此，全省 75 县从县城到乡镇，均进行了人事调整，除更换县长外，全省 3000 多个乡镇，35000 余保，30%为原任乡、保长，30%为地方绅士，40%为青年学生。随后，张治中接着进行了撤区并乡的基层组织建设，加强基层政权。同时，组织儿童团、妇女会、农会、商会、工会、教育会等群众组织，在全省呈现出活跃的社会气象<sup>[11]</sup>。

1939 年 12 月，湖南省政府召开全省扩大行政会议，决定实施《县各级组织纲要》，推行新县制。1940 年 5 月，召集省府

所属各机关主管人员，及第一期实施新县制各县长参加的实施新县制筹划会议，成立县各级组织纲要研究会，审查各项规章，制订县各级组织纲要实施计划。6月，湖南省政府委员会第117次常会，通过有关办事细则和组织规程。“新县制”的主要内容规定：县为地方自治单位，县以下为乡（镇），乡（镇）内的编制为保甲，各乡（镇）及保均按人口、经济、文化、交通等状况分为甲、乙、丙三等；县设县政府，置县长1人，县政府废局设科，乡镇设乡镇公所，置乡（镇）长1人，副职1~2人；县设县参议会，保设保民大会，由每户出席1人组成；乡（镇）长兼国民兵团乡（镇）队长和乡（镇）中心学校校长，等等。湖南实施新县制分三期进行，第一期长沙等21县，自1940年7月1日起实施，第二期浏阳等25县，自1941年1月1日起实施，其余岳阳等29县，自1942年1月1日起实施，怀化县自1943年1月成立之日起实施<sup>[12]</sup>。

省政府在部署实施新县制的同时，整编保甲，清查户口，以利新县制的推行。按照“《湖南省各县政府办事细则》《湖南省各县乡镇自治实施方案》《湖南省实施新县制各县乡镇公所组织规程》《湖南省各县乡镇公所办事通则》《湖南省实施新县制各县保办公处组织规程》《湖南省各县设置县政府县政指导员暂行办法草案》等方案”<sup>[13]</sup>。明确乡镇的划分按照各乡镇人口、经济、文化、交通等状况及其所辖保数的多少，划分为甲、乙、丙三等，所辖各保中，甲等保超过半数的乡镇为甲等乡镇；所辖各保中，甲、乙等保数量合计超过半数或者有三分之二为乙等保的乡镇为乙等乡镇；不符合甲、乙等乡镇规定的为丙等乡镇，各乡镇公所按规定分为民政、警卫、经济、文化等项，分别设置四股。1941年3月止，全省共编为1609个乡镇，2.01万余保，18.93万余甲，有531.8万余户，2803.14万余人<sup>[14]</sup>。

到1941年底，全省乡（镇）保甲调整为：甲等乡（镇）数550个，占总数的34.2%；乙等乡（镇）数788个，占49%；丙等乡（镇）数271个，占16.8%。甲等保有7649个，占总数的37.9%；乙等保有9341个，占46.25%；丙等保2506个，占总数的12.4%；未列等的640个，占总数的3.45%<sup>[15]</sup>。

1943年，湖南省政府重新颁布《湖南省乡（镇）公所组织规程》《湖南省乡（镇）公所办事规则》和《湖南省乡（镇）务会议规则》，对乡（镇）划分作进一步调整，并按各乡（镇）人口、经济、文化、交通状况及其所辖保数之多寡制订出标准，乡镇重新划分后，湖南全省共计乡镇数1609个，比1941年增加了11个；保有20407个，比1941年减少了11个；甲301149个，比1941年增加了12159个；户有5452611户，比1941年增加了193774户；人口数28156923人，比1941年增加了63948人<sup>[16]</sup>。

乡镇公所建制，每乡镇设乡镇长1人，副乡镇长1~2人，其余工作人员依乡镇等级配备：甲等乡镇设事务员2人，户籍员1人，户籍警2人，公丁2人；乙等乡镇设事务员2人，户籍员1人，户籍警2人，公丁1人；丙等乡镇设事务员1人，户籍员1人，户籍警2人，公丁1人<sup>[17]</sup>。嗣后，根据《湖南省各县调整乡镇组织法》规定，甲等乡镇，设乡镇长1人，副乡镇长1人，干事4人，事务员兼书记1人，乡（镇）丁3人；乙、丙等乡镇，设乡镇长1人，副乡镇长1人，干事3人，乡（镇）丁2人。各乡镇均指定干事1人专办户籍，其他干事的具体业务，由乡镇长斟酌调度<sup>[18]</sup>。

至此，湖南省完成了新县制下的乡镇体制调整。

抗战胜利后，1945年10月，湖南省政府令飭抗日作战区域的乡镇，恢复原有建制。如因推行政令有所不便，需扩并改等的，分别予以调整。并对地区辽阔、县治偏于一隅之县，酌设区署，每县以两区为限，以收指挥监督之效。是年12月7日，省政府委员会第十四次常会通过《湖南省各县调整乡镇组织法》《湖南省各县市整编保甲实施办法》和《湖南省各县市推行保甲公约办法》。各县乡镇区域原辖1000~2000户者较为普遍，其人力财力都较薄弱，实难推进乡镇自治事业的发展。乡镇单位太多，则维护机构的费用较大，以各县当时的微薄财力，不但不能办成事业，就是维护机构的经费也不足。因此，各县乡保非法摊派之风盛行，控告贪污的案件迭出。为节省经费开支，充实县库财力，各县再次扩并乡镇、减少乡保单位<sup>[19]</sup>。据1946年10月统计，扩并后的乡镇保甲户口数为：乡镇1558个，保20515个，甲264540个，户4778559，口28171117人<sup>[20]</sup>。

## 二 国民政府时期湖南乡村自治

南京国民政府在大陆统治 22 年，在乡村治理方面，应当说是从现代民族国家治理结构的方向迈进，效果也确实有所改善。然而，战争的频仍，内政的纷争，尤其是国民政府在地权变更问题的停滞不为，使其乡村治理步履艰难。

1928 年 9 月，国民政府颁布了《县组织法》，确定在全国县、区、乡(镇)推行地方自治。随后又颁布了《区自治施行法》《乡镇自治施行法》《限期实行乡村自治案》《乡镇间邻选举暂行规则》《乡镇坊自治职员选举及罢免法》等关于区乡(镇)自治的法规。强调：“地方自治，为训政实施之基础，而乡村自治，又为地方自治之造端，乡村自治不良，则县自治无由美备”<sup>[21]</sup>。《县组织法》实行的是县以下区、乡(镇)两级自治。根据规定，自治区、乡各级行政组织具有现代行政组织的意义，改变了千百年来“皇权不下县”的行政权力结构。

按照国民政府的规定，各省应于 1930 年 12 月底之前完成划分县的自治区域，但据内政部 5 地方自治改革方案 6 报告，至 1931 年底，全国已划定自治区、委任区长者，只有很少的几个省份。就湖南而言，据 1931 年出版的《湖南省政治年鉴》记载：1930 年 3 月开始划分自治区域，至 7 月各县呈报“自治区划均系依照内政部颁发各县区划办法编划完竣”，但在接下来的编订自治乡镇、筹措自治经费的工作中，则“因匪共批猖、库帑奇绌”“区公所仍在规划组织中”<sup>[22]</sup>。至于自治经费的筹措，“湘省于 1928 年设立全省地方自治筹备处，并于各县设立分处，其经费系就各县田赋附加，至 18 年各县自治筹备分处结束后，其附加之经费多未停征，”“各县奉到筹备自治经费明令后，多以此项继续征收之附加，移作将来区公所经费者。”1931 年 2 月，按照全国内政会议的要求，湖南省民政厅、财政厅在 1931 年预算 15 万元作为各县区公所补助费。关于自治人员的训练，湖南省地方自治筹备处附设自治训练所，分自治、警卫、测量、统计各班进行培训，其中警卫、自治两班于 1928 年上期毕业，分配到各县协助县政府办理自治。因地方自治筹备处经费困难停办，未结业之测量、统计两班并入湖南大学继续训练；同时，区长训练所、行政人员训练所，则经费列入 1931 年预算，“均在筹划开办中”<sup>[23]</sup>。

各省筹办地方自治延缓的具体原因不尽相同，湖南省停顿的原因有二：一是“灾祸频仍”，二是“匪共批猖”。“边远县份共匪猖獗，近省县份亦时遭散匪窜扰，社会秩序大受影响，以致自治要政，不易依法循序推进”，所以“未能如限完成”<sup>[24]</sup>。就全国而言，国民政府虽然推进地方自治的决心似乎很大，但实际推行还是困难重重。首先，就当时国情而言，乡村地区文化落后，人民文盲众多，直接的选举的确难以实施；而国民政府的制度设计又过于整齐划一，并未考虑各地区经济、政治、文化的差异，故当时就有人评论说，这种地方自治设计，“竟欲以严密统一之程序与方式施与各种情形不同之地域与人民，方柄圆凿，岂能相容？削足适履，顾此失彼，……绝无实效之可言”<sup>[25]</sup>。从根本原因来看，乃在于国民党特别是蒋介石独裁统治的目的，对于异己包括共产党和国民党内部派系的排斥，希图通过对权力体系的安排实现自己的目的。从实际运作情况看，各地方派系对此也以消极的态度对抗，据统计，至 1931 年底，全国已划定自治区、委任区长者，只有苏、浙、皖、冀、黔、察等 7 省；赣、湘、豫、鲁、辽、闽、热、青等 8 省“部分尚未完成”；鄂、甘、吉、黑等 4 省“已经办理尚未报核”；而滇、桂、蜀、宁等 4 省为“未能举办者”；粤、晋、新三省则“根本不上报”<sup>[26]</sup>。这种情况真实反映了 20 世纪 30 年代中国的实际政治版图。即使办理的，其效果也差强人意，自治机关或变为官方机构，“纯变为下级行政机关，负传达公文及征发之任，于本身之责任，几于渺不相涉，故有时观其步骤虽甚合，考其实质则全非，驯至人民因办理自治而负担日重，怨望日增”<sup>[27]</sup>；或为地方劣绅所把握，推行“新县制”之前，湖南省政府主席张治中就对当时湖南的乡治发表看法说，“今日乡村之空虚凋敝，基层政治之黑暗腐败，殆已登峰造极”，致使“正义不能存于天壤之间”“小人弹冠相庆”<sup>[28]</sup>，必须加以改造。

或许由于办理的不畅，或者是国民党为了强化其统治，1932 年内政部会议提出了《重新制定县镇自治法规，区或乡镇以下实行保甲制度案》，倡导以保甲制度取代区乡(镇)自治制度。1934 年国民政府又先后公布了《各省县市和地方自治改进办法大纲》《改进地方自治原则要点之解释》和《改进地方自治原则》等法规，至此，国民政府《县组织法》框架下的地方自治日趋官治化，逐渐偏离地方自治之旨趣<sup>[29]</sup>。但在推行新县制后就任的乡镇人员，并非完全由选举产生，即使如此，“所谓‘新政’人员，仍不过是一些在野的旧官吏、绅士及大部现职的乡保长”<sup>[30]</sup>，全省 3000 多个乡镇，3.8 万多保长中，60%为原任乡、保长、当地士绅<sup>[31]</sup>。

抗战爆发后，鉴于战时体制改革的需要，也由于《县组织法》实施以来乡村政治的弊端丛生，为人诟病，国民政府决定实

施“新县制”。1939年1月，国民党五届五中全会通过《改进县以下党政机构之实施案》，4月初，《县各级组织纲要》、《县各级组织纲要实施办法》经国防最高委员会常务委员会第14次会议决议通过、送国民政府公布，规定：“本纲要施行后，各项法令与本纲要抵触之部份，暂行停止适用。”1939年6月，国民政府行政院设立了宪政计划委员会。同年9月19日，国民政府颁布了《县各级组织纲要》，内政部又先后拟定和颁行了《县保甲户口编查办法》《乡镇造产办法》《乡镇民代表会议事规则》《乡镇保应办事项》《乡镇财产保管委员会章程》《乡镇民代表选举条例》《县参议员及乡镇民代表候选人考试暂行条例》等与乡镇自治相关的法规。“新县制”下的新一轮地方自治开始推行。

1940年6月，湖南省政府第117次常会决议实施新县制，并通过相关乡镇自治的实施细则，但主要的工作在乡镇的划分，而乡镇自治进展缓慢。到1940年底，保甲户口调查工作“或因逼近战区，或因抗战影响”，衡阳、湘潭、邵阳、武冈、长沙、晃县、芷江等7县尚未办理完善，而岳阳、临湘两县则因长沙会战的原因，延缓实施<sup>[32]</sup>。在乡镇保长的选任方面，依照湖南全省第一次行政会议决议，各县县长必要时可以遴选委派乡镇长，主要是选用1938年以来经过登记训练的乡镇长合格者2266人、保长训练合格者30603人<sup>[33]</sup>。由于民众对于乡镇长和保长的诉控较多，1943年，湖南省政府又办法规定，要求各县任用乡镇长和保长时，应以本乡镇人为原则<sup>[34]</sup>。尽管如此，乡村自治的效果还是差强人意。1944年11月，内政部发函，要求各省报送乡镇民意机关设立及选举情况，从各省回报的情况来看，无论是乡镇代表会，还是保民大会，在各省办理时间和程度不一样。只有浙江省在1943年经行政院核查已基本完成，河南省只在内乡、邓县试办乡镇长选举。其他各省因为没有成立代表会，无法进行乡镇长选举，基本上仍然采取遴选的办法，由县政府任命乡镇长，或由训练合格者中派充。至于保民大会，也只有浙江省、陕西省等基本完成，并由保民大会选举保甲长，其他省份或只在试点县完成，或尚未召开<sup>[35]</sup>。湖南乡（镇）民代表会大部分是在抗战胜利以后才召开的，例如湘乡县于1945年12月至1946年2月奉命成立各级民意机构，办理区域和职业团体选举。保由保民大会选出正副保长、乡民代表，乡镇由乡民代表选出正副乡长和县参议员。全县50个乡镇798个保，每保安4倍以上选拟乡民代表8人，正副保长8人，每乡按4倍选拟县参议员8人，正副乡长8人，然后再册报县政府，经组织资格审查委员会确定并公布候选人，交由各乡保选举。共选举出正副保长798人，乡民代表及候补代表1596人，各乡镇选出正副乡镇长、乡民代表会主席各50人，同时选出了县参议员和候补参议员，各乡镇民代表会议也相继制定了保甲公约。但到1948年9月，乡镇长停止民选<sup>[36]</sup>。湖南各县市也仅召开了一次保民大会和乡镇代表会。

按照制度设计，乡镇民代表会和保民大会有选举和罢免乡镇长和保长以及决定乡镇和保内重要事情的职权，但实际上远非如此。第一，新县制在对基层的法理规定上，明确乡既是法人又是自治团体，新县制在扩大县政府机构的同时，却“给予乡镇小编制，并将后者列入县财政预算，取消了它的独立财政地位”。这直接造成了“国家基层政权机构和自治机构合为一体”<sup>[37]</sup>；而1941年10月国民政府颁布的《加强新县制之推行以完成地方“自治”议案》，对乡镇组织更是规定它为“执行政令之最小单位，保甲为组成乡镇之细胞，保长甲长负协助乡镇长推行政令之责，乡镇公所为执行政令之最后机关，而非承转机关”<sup>[38]</sup>。这就严重地削弱了它的自治功能，强化了它的行政执行职能。

战争的环境，使得召开基础民意机关会议十分困难。1939年9月到1944年8月期间，湖南成为抗日战争正面战场的主战场，日寇先后发动了4次大规模进攻长沙和衡阳的战役，湖南处于严峻的战争环境中，以各县参议会成立来看，1938年省临时参议会建立后，省政府1941年8月颁布《县参议会组织暂行条例》《县参议员选举条例》，要求各县酝酿、筹备各县市临时参议会，经积极筹备，各县、市临时参议会于1944年分两批成立。第一批（6月以前成立的），计有长沙市、衡阳市、衡阳、湘潭、醴陵、衡山、耒阳、郴县、常德、澧县、益阳、安化、邵阳、武冈、零陵、祁阳、沅陵、溆浦、会同、洪江、浏阳、茶陵、乾城（今吉首）等23个县市；第二批限于12月底成立，因受战事影响，仅城步、桂东、资兴、辰溪、大庸、通道、岳阳、临澧、凤凰、汝城、靖县、石门、道县、兰山、嘉禾、永明（今江永）、江华、临武、晃县（今新晃）等19个县按时成立。到抗战胜利后的1945年底全省各县市才建立了临时参议会<sup>[39]</sup>。因此，基层乡镇代表会议或保民大会的召开，也不能够完全地召开，在大多数乡村，基本上是由官方指定的人员担任乡镇、保长，特别是1939年，薛岳主政湖南后以军队中的中、下层军官充任乡、保长，使得湖南乡镇、保甲基层政权具有“准军事”的色彩<sup>[40]</sup>。

### 三 国民政府时期湖南乡村建设

国民政府建立以来，面临农村凋敝的严重情况，就主观意愿来看，国民政府对于复兴农村是非常重视的。1933年5月行政院成立了农村复兴委员会，成为农村复兴工作的重要指导机构，对农村经济的复兴有一定的推动作用。在其推动下，国民政府颁布了一系列关于农村的法令、政策，相关机构和学者也对农村现状进行了深入和广泛的调查，各地也加强了对农村的指导，因而国民政府时期的乡村建设也取得了一定的成效。

土地问题是农村的根本问题。民国时期，封建土地关系继续存在，地权向少数地主集中的趋势进一步发展。据统计，20世纪30年代，占人口3.5%~4%的地主占有土地的32%~50%，6%~7%的富农占有18%~25%，19.6%~22%的中农占有15%~23%，68%~70.5%的贫雇农仅占17%~20%<sup>[41]</sup>。而且这种趋势不断地在加剧，自1927年到1937年，全国自耕农比例下降了3%，佃农上升了2%，半自耕农上升了1%，到1947年，佃农占到全部农户的33%<sup>[42]</sup>。湖南的情况也与全国相同，甚至在南方地区更为突出。在湖南，仅湘潭、宁乡、益阳、湘乡、安化、湘阴7县的调查，占农村总户数11%的大地主，占有农村耕地的51%，加上有耕地20亩以上的小地主，总共占有耕地的65%以上<sup>[43]</sup>。“据长沙的调查，乡村人口中，贫农占70%，中农占20%，地主和富农占10%。10%的贫农至，又分赤贫、次贫二类。全然无业，即既无土地，又无资金，完全失去生活依据，不得不外出当兵，或出去做工，或打流当乞丐的，都是赤贫，占20%。半无业，即略有土地，或略有资金，但吃的多，收的少，终年在劳碌愁苦中生活的，如手工工人、佃农(富佃除外)、半自耕农等，都是次贫，占50%。”<sup>[44]</sup>

地权的高度集中严重阻碍了农村的发展。国民政府和各地方政府为了缓解农村日益严重的土地问题，也曾经颁布了《佃农保护法》《土地法》《租佃暂行条例》等一系列土地法规，试图缓和乡村租佃矛盾，促进农村的复兴。1927年5月公布的《佃农保护法》规定，地主向佃农收租的租额不得超过收获量的40%，1930年6月颁布的《土地法》将地租率降到37.5%，并对土地税的征收办法及土地改良等作了规定。这一法令对于减轻佃农负担、促进农业生产有一定的作用，但是其《土地法实施细则》直到1936年才颁布，第二年又因全面抗战而搁置，其作用并不明显。此外，国民政府有鉴于农村高利贷严重和小农户经营的分散，还先后颁布了《农业金融制度实施计划》《修正农业金融制度及实施方案》和《合作法》，以加强农村金融组织和农贷工作，促进农村合作事业的发展。

湖南省依据国民政府的法令，也颁布了相应的实施规定，如《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法》《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法草案补充说明》《湖南省农业生产合作社组设办法草案》等一系列办法、规定，试图振兴农村经济。例如《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法》规定<sup>[45]</sup>：

本省私有耕地面积每户以上等30市亩或中等50市亩或下等77市亩为最高额，其兼有各等耕地者比例折算之；

每户人口超过10人者按前项标准增加十分之一，但以共同生活者为限，雇工不得计算在内；

寺庙祠堂所有耕地面积最高之限额同每一祠堂以一户论其人口，不得按其族聚合并计算；

每户保有之耕地得自由选择之。

私有耕地面积超过本办法第二条之规定者其超过部分应于本办法公布之日起三个月内出卖与现耕佃农或雇农，但以自耕为限。

出卖超额耕地之地价最高不得超过现租额之7倍，承买人得分年平均交付，最长不逾10年。

作为《土地法》的实施办法，《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法》不为不是通过非暴力手段实现“耕者有其田”的途径，但其实施细则《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法草案补充说明》直到1949年才颁布。因此，无论是国民政府还是地方政府，整个民国时期，都没有解决农村地区集中，实现“耕者有其田”的国民革命的目标。

在推进农业生产、发展农村合作事业、加强农村信贷以及兴修水利、发展农村教育等方面，国民政府还是推进了一些工作<sup>[46]</sup>。

农业方面，注意推广农业新技术、新品种，1940年6月以前，湖南县级农业技术机构仅有农业、林业专员办事处。从6月开始，湖南省政府根据国民政府公布的县级组织纲要及县政府各级组织关系图，规定各县分3期设立农林场，业务上受省农业改进所指导。县农林场主要办理农村科技事宜，注重推广及示范工作。每场设农务、林务两科。场长由县政府遴选，省建设厅委任。1941年，湖南省成立农林场的县有43个，即醴陵、益阳、邵阳、衡山、衡阳、澧县、会同、耒阳、安化、常德、湘潭、芷江、祁阳、永顺、武冈、湘乡、零陵、溆浦、郴县、平江、龙山、桂阳、沅江、茶陵、新化、攸县、资兴、大庸、长沙、靖县、乾城、桃源、晃县、临澧、黔阳、东安、南县、道县、嘉禾、浏阳、汉寿、沅陵、辰溪<sup>[47]</sup>。未设农林场的县，一律设农业指导员，负责推进督导工作。1942年7月，湖南省政府根据国民政府行政院颁布的《县农业推广所组织大纲》令各县成立农业推广所，全省75县，除岳阳、临湘、怀化三县外，其余72县市都设立了农业推广所<sup>[48]</sup>。同时广泛建立农会，由农业推广所辅导农民建立乡农会，据统计，到1943年9月，包括湖南在内的16个省份，共建立了乡镇农会9198处，基层会员2206443人<sup>[49]</sup>。农会在推广农业新品种、新技术方面发挥了推动作用。

加强农业合作社建设，推动农贷事业的发展。由于农村地租和高利贷的盘剥，农民用于发展农业的资金困难，基于此，国民政府倡导发展农业合作社。湖南省自1935年在建设厅设立合作事业委员会，指导农村合作社的发展。据1942年底统计，全省共有合作社15869个，预备社及互助社1108个，联合社27个，共计17004个，社员1104930人，已缴股金9439612元<sup>[50]</sup>。其中信用合作社在1940年8月达到8848个<sup>[51]</sup>。信用合作社较之于传统贷款中间商有服务优、利息低的特点，深受农民欢迎，到1942年6月底，湖南各合作社的贷款总数为55793943元<sup>[52]</sup>，有力地支持了农业的发展。

加强农业基础建设，提倡垦荒，兴修水利。1938年张治中主湘以后，颁布了《湖南省强制垦殖荒地办法》及其实施细则，对无地的农民获得土地所有权有很大的刺激，故湖南垦荒成绩。据统计，1938~1944年，湖南全省垦荒145.15万亩，增产稻谷223.48万担<sup>[53]</sup>。与此同时，大力加强农田水利建设，湖南省政府颁布了《修建塘坝暂行规定》和《整理塘坝实施办法》，推动全省的水利建设。仅1939年春，“全省各地修筑塘667个，面积76742方丈，灌溉农田122767亩；修筑坝590个，面积10476方丈，灌溉面积1306409亩。”<sup>[54]</sup>

大力提倡种植经济作物。桐油、棉花和茶叶历来是湖南重要的经济作物，为改善农业结构，增加农民收入，湖南省鼓励和推广经济作物的种植，仅1940年3~10月，全省72个县植桐面积为1805519834亩，共植桐树6279839株<sup>[55]</sup>。棉花种植，到1944年，全省种植面积突破130万亩<sup>[56]</sup>。自1938年国民政府实施茶叶统制政策以后，湖南茶叶产量大幅度增加，仅安化县在1939年，产量达到34474市担，价值194万元<sup>[57]</sup>。

在乡村国民教育方面，也获得了发展。湖南省政府于1940年6月颁布了《湖南实施国民教育五年计划纲要》《湖南省各县保国民学校及乡镇中心学校实施办法》等法规，要求各县在5年内完成设校规划和实施国民教育的计划。“据1941年上半年统计，全省1609个乡镇，只有18个乡镇未设立中心学校，已完成90.3%；全省20318保，除1050保未设国民学校外，已完成95%。”<sup>[58]</sup>至1945年，“全省有小学32089所，在校学生为2167961，教职工人数达78895人。”<sup>[59]</sup>

国民政府统治时期大部分时间处于战争和动乱状态，因此其乡村治理和建设的环境是比较艰难的。在湖南，20世纪20年代末到30年代初苏维埃运动的勃兴，30年代末开始的湖南成为抗战正面战场以及连续不断的自然灾害<sup>[60]</sup>，也对民国时期湖南乡村的治理造成外部的压力。但总的来说，民国时期湖南乡村社会治理还是取得了一定的进展，并具有其比较明显的特点。

民国时期湖南的乡治与其他省份一样，处在由传统的“绅治”向现代乡村治理的过渡阶段。因此，民国时期湖南乡村治理的最显著的特点是将乡村纳入了现代国家的权力结构体系之中，在乡镇普遍建立了行政机构，不论其自治程度如何，或者带有浓厚的官治色彩，都是具有重要意义的转变，它改变了几千年来传统乡村社会的“绅治”结构，为乡村社会的现代发展提供了政治的支撑。其次，民国时期湖南乡村社会的治理，开启了乡村公共事业的现代转型。传统社会中，乡村教育、道路修建、水

---

利建设，乃至社会赡养、救济等等，一般都由乡绅倡议，宗族、祠堂、乡社承担，民国时期则由国家权力机构组织，通过行政层级实施，乡民参与是以获得经济利益为前提的(包括以工代赈或充作工役)，这就能够在更大的范围内推动乡村的公共事业。更为重要的是，国家权力结构向乡村的延伸，对乡村公共事业的投入，对乡民从“皇民”到公民的身份转变具有深刻的意义，此乃现代民族国家意识的体现。

**注释：**

- [1]徐秀丽：《中国近代乡村自治法规选编》，中华书局2004年版，第131—132页。
- [2]徐秀丽编：《中国近代乡村自治法规选编》，中华书局2004年版，第141—142页。
- [3]徐矛著：《中华民国政治制度史》，上海人民出版社1992年版，第420页。
- [4]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·民政志》，中国文史出版社1994年版。
- [5]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·民政志》，中国文史出版社1994年版。
- [6]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·民政志》，中国文史出版社1994年版。
- [7]《自治保甲讲授纲要》，第25页。
- [8]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·民政志》，中国文史出版社1994年版。
- [9]张治中：《张治中回忆录》，文史资料出版社1985年版，第186—187页。
- [10]张治中：《张治中回忆录》，文史资料出版社1985年版，第167页。
- [11]宋裴夫等著：《湖南通史(现代卷)》，湖南出版社1994年版，第377页。
- [12]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·政府志》，中国文史出版社1993年版。
- [13]湖南省地方志编纂委员会编：《湖南通鉴》，湖南人民出版社2008年版，第620—621页。
- [14]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·政务志》，民政，中国文史出版社1993年版。
- [15]湖南省地方志编纂委员会编：《湖南通鉴》，湖南人民出版社2008年版，第1239页。
- [16]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·政府志》，中国文史出版社1993年版。
- [17]《自治保甲讲授纲要》37~38页。
- [18]湖南省志编纂委员会：《湖南省志·政务志》，民政，中国文史出版社1993年版。

- 
- [19]湖南省志编纂委员会:《湖南省志·政务志》，民政，中国文史出版社 1993 年版。
- [20]内政部统计处编:《各省市乡镇保甲户口统计》，民国史料丛刊，第 684 册，大象出版社 2010 年版，第 111 页。
- [21]内政部第一期民政会议秘书处编:《内政部第一期民政会议纪要(1929 年)》，沈云龙:《近代中国史料丛刊》，第三编，台湾文海出版社 1986 年版，第 525 页。
- [22]《湖南省政治年鉴》(1930)，“十九年民政概况”，《民国史料丛刊》，大象出版社，第 982 册，第 79—80 页。
- [23]《湖南省政治年鉴》(1930)，“十九年民政概况”，《民国史料丛刊》，大象出版社，第 982 册，第 80 页。
- [24]《湖南省政治年鉴》(1930)，“十九年民政概况”，《民国史料丛刊》，大象出版社，第 982 册，第 80 页。
- [25]陈之迈:《中国政府》，上海书店 1991 年版，第 74 页。
- [26]《全国内政会议特刊》，第一号，载《中央日报》，1932 年 12 月 10 日，第二张，第四版，上海书店出版社、江苏古籍出版社 1994 年版，第 20 册。
- [27]秦谈:《地方自治》，中央陆军军官学校 1935 年版，第 24—25 页。
- [28]湖南《大公报》，1938 年 5 月 30 日。
- [29]参见魏光奇《官治与自治》，“20 世纪上半期的中国县制”，商务印书馆 2004 年版，第 210—211 页。
- [30]《湖南近百年大事纪述》《湖南省志(第 1 卷)》，湖南人民出版社 1979 年版，第 754 页。
- [31]宋斐夫主编:《湖南通史(现代卷)》，湖南出版社 1994 年版，第 377 页。
- [32]《湖南省政府工作实施报告(1940 年)》，民国史料丛刊(第 126 册)，大象出版社 2009 年版，第 121 页。
- [33]《湖南省政府工作实施报告(1940 年)》，民国史料丛刊(第 126 册)，大象出版社 2009 年版，第 122 页。
- [34]《湖南省政府三十二年七至九月份工作报告》，民国史料丛刊(第 126 册)，大象出版社 2009 年版，第 330 页。
- [35]朱汉国，杨群:《中华民国史(第 2 册)》，四川人民出版社 2006 年版，第 246—248 页。
- [36]湘乡县志编纂委员会:《湘乡县志》，湖南出版社 1993 年版，第 620 页。
- [37]阮毅成:《地方自治与新县制》，台湾联经 1978 年，第 10—13 页。
- [38]中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编(第 5 辑)》，《政治(一)》，江苏古籍出版社 1994 年版，第 133 页。
- [39]湖南省地方志编纂委员会:《湖南省志》，“党派群团志”，湖南出版社 1994 年版。

---

[40]也有不同意见认为，新县制时期湖南民众参与政治，有以下几个特点：其一，战时湖南民意机关主要是省临时参议会和乡镇民会议、保民大会和户长会议发挥较大作用，县参议会大多成立于1944年以后，正常开展活动在战后，所以时发挥的作用不大；其二，参政层次从形式上讲已延伸至每家每户；其三，为实行地方自治，基层政权已经有了初步的民主政治气氛，湖南民众的民主意识有所增强。但还需发掘史料来进一步了解湖南乡镇民众参与乡镇、保甲的选举的状况。参见梅美《抗日时期湖南新县制研究》（硕士论文，湘潭大学，2014年）。

[41]朱汉国，杨群主编：《中华民国史（第3册）》，四川人民出版社2006年版，第126页。

[42]朱汉国，杨群：《中华民国史（第3册）》，四川人民出版社2006年版，第127页。

[43]黄星轸《旧长沙府属之佃租关系》引国民政府内政部调查统计，台湾成文出版社1977年版。

[44]《毛泽东选集（第1卷）》，人民出版社1967年版，第20—21页。

[45]《湖南省限制私有耕地面积最高额实施办法》，民国史料丛刊，第126册，大象出版社2009年版，第330页。

[46]详见本书第二章第二节。

[47]湖南省地方志编纂委员会：《湖南省志》，农业志。

[48]民国35年（1946）6月，因人力、财力困难，湖南省政府决定，各县农业推广所撤销。

[49]王国宇等：《湖南经济通史（现代卷）》，第376页。

[50]陈岩松：《中华合作事业发展史》，台北商务印书馆，1972年版，第288~289页。

[51]湖南省建设厅1939年10月编印：《建设统计》，第49页。中国历史第二档案馆馆藏，六/272。

[52]《中华民国史档案资料汇编（第5辑）》，“财政经济”，（八），江苏古籍出版社，1997年版，第130页。

[53]肖栋梁等：《湖南抗日战争史》，湖南教育出版社，1995年版，第152页。

[54]湖南省建设厅1939年10月编印：《建设统计》，第44页。中国历史第二档案馆馆藏，六/272。

[55]《湖南省建设厅工作报告》，湖南省建设厅1940年11月编印，第11页。中国第二历史档案馆藏：四/15574。

[56]王国宇等：《湖南经济通史（现代卷）》，第386页。

[57]湖南省档案馆藏97-1-1档案，第20页。

[58]刘寿祺：《朱经农与湖南教育》，《湖南文史》第34辑，第162页

[59]《湖南省志》第17卷“教育志”，湖南出版社，1995年版，第142页。

---

[60]据统计，1928年至1949年，湖南大约每两年一次旱灾，其中1928年至1946年共有296个县受灾，最严重的是1928、1929、1934和1945年，受灾县数分别为48、52、69、54个。至于水灾，几乎每年都有发生，只是受灾的面积有大小之分。参见本书第一章第三节。