

民国时期乡村治理方式的变革：以河北定县为例

李德芳

(李德芳 海南大学公共管理学院 海口 570228)

摘要：本文以河北定县为例，论述了民国时期乡村治理方式的变革。这对目前中国的乡村治理改革具有一定的借鉴意义。

关键词：治理 乡村 定县

村民自治作为一种合乎民主化潮流的乡村治理方式，并非仅仅是改革开放以后出现的新鲜事物。在历史上我们也能搜寻到它的踪影。民国时期，特别是在20世纪二三十年代（以下简称二三十年代），乡村自治一度成为国家的法律制度，促动了乡村政治制度的变革。河北定县由于是民国乡村自治的发源地，且有“模范县”之称，因此无疑是我们透视当时中国乡村治理方式变革情况的理想窗口。这对目前中国的乡村治理改革具有一定的借鉴意义。

一、定县社会概貌

定县在清代称定州，民国初年改州为县。

定县位于华北平原西缘，河北省中部偏西，主要由沙河、唐河水系冲积物堆积而成，面积3730平方里(1930年)【¹】。它东与安国，西与曲阳，北与望都、唐县，南与深泽、无极、新乐诸县毗连。全县在北纬38度附近，属北温带，气候温和，但雨水稀少，冬春两季普称干季，易受旱灾，故民国时期定县农民颇为注意凿井和人力灌溉。

定县是一个以汉族为主的农业县，其人口约占全国总人口的千分之一。据1924年定县内务报告，全县共53000户，407388人，其中男子234213人，女子173175人，男女性比例为135。另据1930年中华平民教育会更为准确的调查，定县共68474户，人口约40万，男女性比率为106。其中，全县居住在城内的有1633户，约11500人；居住在乡村的，66205户，约384000人。【²】

世代生活在乡村的定县农民，普遍生活贫苦，经常陷入负债危机。据中华平民教育促进会对该县5村526户农家跟踪调查，1929-1931年，负债农户分别占总农户的33%、44%和58%；平均每户的负债额为123元、150元、160元，呈逐年增加的趋势。农户的借债次数也大幅度增加，1930年、1931年分别比1929年增加了56%和117%。【³】为谋求生计，农民除种田以外，普遍从事农家副业。男子多织布、卖木料、做小贩、打苇箔、当锯工等，女子则主要从事纺纱、织布、织蓆、织带等手工业。当采取种种办法，在本地仍然无法维持生计以后，一部分农民被迫离开家乡，外出谋生。

由于官绅倡导毁庙兴学，定县的学校教育发展较快。全县的初级小学和高级小学，1923年分别为450所和17所，1925年分别增至462所和23所，其学龄男童和女童就学率分别达到了86.4%和14%。【⁴】20年代中期，定县形成了一个以初等小学为主体，包括幼稚园、高级小学、初级中学、师范学校、职业学校在内的教育体系，学校总数493所，在校生达到18330人，其中男生15571人，女生2759人。【⁵】20年代中后期，随着中华平民教育促进会的到来和平民教育学校的建立，定县读书识字的人数又有所增加。据1930年中华平民教育促进会调查和估计，定县7岁及以上的人口约为330300人，识字者占17%。其中，男子的识字比率为31%，女子为2.5%。【⁶】

定县有模范县之称。其模范县建设肇始于孙发绪主政时期。1914年孙发绪任定县知县后，首先改革县政，于县公署内分设内务、财政、教育实业三科及六股，并设收发处和问事处。他重视地方自治，特设了自治事务所，负责整理县财政，稽核税契，管理苗圃，施种牛

痘等事项。他还经常深入各村，号召毁庙兴学。同时支持翟城村创办自治模范村。当翟城模范村建成后，他又提出创办模范县。1916年5月，定县各区均设立了模范事务所。为改良社会风俗习惯，1917年3月，定县又创办社会教育办事处，负责管理通俗图书馆、阅报处、古物保存所、三民主义演讲所。该办事处在1930年改名为民众教育馆。

定县虽有模范之誉，在学校教育与社会教育方面取得了一定的成绩，但其文盲比重仍然很大，迷信仍然十分盛行。至1930年，定县所存庙宇仍有879座之多，其中乡村857座。

【7】按全县472个自然村计，每村拥有庙宇将近两座。定县的一般民众，尤其是妇女，几乎无所不信。所供奉的偶像五花八门，如关帝、玉皇、观音、菩萨、狐仙、北斗、仙姑、七神、虫王、马王、药王、南海大士、天仙圣母等等。一部分民众还参加了普济佛教会、背粮道、圣贤道、九功道、老师道、坐功道、香门道、静心道、金香道等秘密道门，有组织地进行迷信活动。

西方宗教在民众中亦有一定影响。1930年定县有天主教教徒5800人，基督教教友525人。他们中除极少数居住在城内外，绝大部分散布在乡村。【8】

总体说来，定县距北京、天津、石家庄等周边大城市较远，在民国成立以后的二三十年间，仍然保持着浓厚的乡土特色。其商品经济不甚发达，农民生活状况一般，“大概是代表中国的乡村”【9】。

二、定县乡村自治的发轫

就治理模式而言，古代中国乡村社会是以绅治为基本特征的。具有功名身份的绅士充当着官与民的中介，是乡村社会的实际统治者。这种模式与以民主为理念的近代乡村自治有着本质的区别。有趣的是，民国初年，这两种治理模式在定县翟城村找到了交汇点。翟城村由传统绅治到近代自治的转变就成为我们回顾定县乡村治理方式近代化变迁的起点。

翟城村位于定县城西约20公里处，是一个有2000多人、300余家的中等村落。清末民初，秀才米春明在村中享有很高的威望，是村内疑难纷争的调解人。20世纪初，清政府大力新政，米春明担任了定州劝学所学董职务。为树学校教育新风，他拿出自家的4间房舍，首先在本村筹办了育正学堂。随后，他又与村正、村副一起，将本村用于迷信活动的各种迎神赛会会地589亩、会款制钱635串，全部充作本村教育及其它公益基金。【10】1909年，米春明在自家开办女子学塾，开创了定县乡村女子教育新风尚。

米春明不仅注重发展近代教育，还与村正、村副等制定《查禁赌博规约》、《看守禾稼规约》以及《保护森林规约》，使村内的赌博活动与偷盗之风一扫而光，治安情况明显好转。翟城村以教育为中心，以强化自我管理为特点的社会变迁，奠定了其由传统绅治向近代自治转变的基础。

民国肇建前后，米春明基本上不再参与村务，其长子米迪刚、次子米晓舟、三子米阶平开始在村务决策中扮演重要角色。值得注意的是，留学日本归来的米迪刚、曾在北洋政府农商部任职的米阶平，是在新的教育制度下成长起来的知识分子。他们在地方自治潮流的影响下，推动翟城村走上了近代自治之路。

1914年，上任不久的定县知事孙发绪见翟城村教育发达，提出仿效日本模范村，创办中国的自治模范村。米迪刚对此深表赞同。同年秋，米迪刚前往绥远垦荒，翟城自治模范村的筹备工作遂由米晓舟、米阶平等着手办理。次年夏，内务部颁布《地方自治试行条例》及《施行细则》，重新实行地方自治后，袁世凯下令办理京兆“自治模范区”，要求京兆“仿西国都市之政，东邻町村之规，心摹力追，日就完备”【11】。孙发绪备受鼓舞，立即给翟城村拨款300元，专门用于模范村建设。同年9月，翟城村自治公所落成。10月，翟城村村民议举的村长佐、区长等就职，自治公所正式成立。11月，孙发绪将该村标为模范村，呈直隶省巡按使公署和教育、内务部立案。

翟城村自治取法于日本模范町村，其制度架构具有以下几个特点：

第一，村自治职员均由村民公举。全村公举村长 1 人，村佐 2 人；全村划分 8 个自治区，每区公举区长 1 人。

第二，以村公所为自治执行机关，负责办理本村一切事宜。村公所内，村长总理一切事务，村佐襄助之；设书记 1 人，承村长之命，专司公所缮写表册等事；设庶务、财务两股，庶务职掌全村教育、保卫、户籍、劝业、慈善、土木、卫生、征兵、记录等事项，财务股职掌全村纳税、银钱簿籍、出入款、预算决算等事项。村公所除书记系雇佣支薪外，一切职员均为名誉职，纯尽义务。

第三，由村公所组织村会，以之为议决机关。村会以村长为议长，以村佐、各股股员及各区区长为会员。凡本村重要自治事项及村民的一切建议，必须由村会议决。村会非会员到会超过半数，不得开会，开会时取多数，如可否同数，由会长裁决。村会每月开例会一次，若遇有临时事故，由会长随时召集，各股员及区长遇有重要问题，须开会公决时，也可随时请求会长，召集临时会。村会议决事项，概交村公所执行。实际上，翟城村的议决与执行机关是重合的，实行的是议行合一制。

第四、村预算决算经村会议决后，呈县备案核查，即以县公署为自治体的监督机关。

第五、自治经费由全体村民负担。在实际运作中，翟城村因有比较充足的公有财产，自治经费全部由村公款支出，并未由村民负担。

此外，翟城村以村公所、村会为自治组织的核心，成立了一系列的社区团体，如教育会、防除害虫会、勤俭储蓄会、辑睦会、爱国会、德业实践会等等。从而形成了一个比较完整的自治组织系统，扩大了村民的村务参与途径。20 年代初，翟城村以各种名义参加村务管理的人员涉及全村 10 个姓氏，共 40 余人。其中，有资格参加村会，进而影响村务决策的达 10 余人。【¹²】

为增进自治职员的自治知识，翟城村还设立了自治讲习所，规定村中职员一律入所学习八星期，由村长及育正男校校长担任义务教员，择讲县立公民讲习所讲义及日本三模范村自治史。该所前后举办过两届，共培养自治骨干 50 余人，提高了其参政议政能力。

翟城村通过创办模范村，建立了近代自治组织，实现了村民村务参与的制度化及该村由传统绅治向近代自治的转变，同时也促进了全村各项事业的发展。

教育是近代地方自治的主要事项，也是翟城村自治事业的重点。1915-1916 年间，翟城村动用公款，并利用省县政府的财政补助，大力发展教育，使育正成为占地 20 余亩，拥有校舍 80 间，职教员 9 人的初等、高等小学校，其规模在定县称冠。翟城村的女校也由女子学塾发展成为一所两等小学。除了学校教育，翟城村的社会教育也十分活跃。为唤起村民的爱国精神，翟城村成立了爱国宣讲社，在暑假期间搭棚邀请回村的学子讲演。爱国宣讲社后被孙发绪改为官立，社长由村长兼任，宣讲生每日轮流赴它村讲劝。其宣讲的主要内容为：激发村民的道德心和爱国心；劝人改除陋习，破除迷信；提倡尚武精神；注意公共卫生；劝人加入村中一切有益的会社；劝各家学龄儿童及时入学，等等。

繁荣本村经济，是翟城村自治事业的一个基本着眼点。“盖凡经济不充足者，其自治必难完善”。【¹³】因而翟城村对发展经济十分注重，不仅大力提倡凿井灌溉，还成立农产物制造物品评会，派调查员调查全村农工状况，发现问题，解决问题，进行新技术的推广工作。为降低种良种棉的成本，提高棉花单位面积产量与产值，村公所还垫款派人到邻近的无极县购买棉花良种，买回后分给村中种棉户，收回垫款。在这种购买合作的基础上，翟城村又设想建立一个以平民银行（又称金融协社）为主体，包括消费协社、购买协社、贩卖协社在内的综合性合作社——“因利协社”。后来，该社因故没有按计划成立。

翟城村的自治事业以教育和经济为中心，渗透到了村民生活的各个方面。其荦荦大端者还有：

(1) 纳税组合。这是一个村民自我管理的纳税组织。它由村长佐总负其责，每区选置纳税经理两人以上，帮同区长，负责本区的纳税事宜。每至纳税前，由村长向县公署直接领取底簿，将各户应纳税额，预先算妥并发出通知，各户于规定日期将税金交给本区区长，由区长汇交村公所财务股，最后由村公所将全村税金统一上交至县。这种相对公开的税金交纳方式，在一定程度上纠正了县署胥吏从中把持、贪污中饱的不良现象，村民也“感觉非常方便”【¹⁴】。

(2) 义仓。全村除 50 亩以下者酌免外，余户分上中下三等捐粮，上户每亩 7 合，中户每亩 5 合，下户每亩 3 合。每年秋收积谷一次，积数以按贫困户计算，偶遇凶年，不致饥饿为止。在正常年份，当青黄不节时，贫困户凭担保也可向义仓借粮，秋收按借九还十之法归还。义仓由村民公举总经理 1 人和干事 5 人负责管理。它为全村建立起了一种生活保障机制。

(3) 风俗改良。翟城村的《改良风俗规约》规定，男非满 20 岁不娶，女非满 16 岁不嫁；女子不准缠足，其已缠未满 16 岁者，一律放足；办理丧事时，禁止照庙说书、念经、糊纸人等活动；过年劳酒，注重阳历，并禁贴灶门香；除丧事死者的子女仍遵行旧礼外，其余庆贺吊唁，概行鞠躬，严禁跪拜；其他有涉迷信的种种风俗，也一律改正。

(4) 卫生与交通。近代中国乡村的卫生状况极差。如翟城村，“门首多设厕所，道旁并有臭坑，他若秽土烂柴，亦皆堆积于街内，每届炎夏，一经日炙雨淋而浊气侵寻，为害实不浅。”【¹⁵】为改变这种状况，1915 年 3 月翟城村议定了全村卫生治理办法，由各街推举两人，督同各户，进行一次卫生清理。一个月以后，村内各街巷的秽物，移除怠尽，街巷两旁也栽上了树木。与此同时，又从村公款内提银 200 元，用石料修治街内各濠水口，并按户出工，将村中道路垫平，使村容大变。为巩固治理成果，翟城村随后制定了《平治道路简章》、《卫生所规约》，规定平治道路由各区区长负责，公共卫生由村卫生所负责。村民要做到三不准，即不准在街内设置厕所粪坑，不准在街内晒粪，不准在街内堆积粪土。每日黄昏前，各家出一人清扫门前，以保持沿街清洁。卫生所还负责全村传染病的预防及救护，于每年春夏，用村慈善捐款购买痘浆，免费为村民施种牛痘。

(5) 保卫。按照翟城村村会议定的《共同保卫简章》，除雇两名更夫分街巡夜外，另将全村编为 5 组，每组公推一名组长，组内如有警报，由组长会同村公所，鸣锣集众，共同捕治。如因防卫而伤亡，则由村公所召开临时会，予以赙奠或养伤费（事主除外）。

翟城村通过以上各项自治事业建设，教育得到显著发展，村民生活相对改善，风俗习惯得到改良。该村的一系列变革，引起了政界的极大关注。

翟城自治模范村建成后，直隶巡按使公署教育科主任李芹湘即前来调查，并事后向巡按使朱家宝作了详细报告。朱家宝肯定了翟城村的做法，不仅要求各县便往参观，还令财政厅补助该村兴学经费 2000 元。京兆尹王志襄获悉“直隶定县所办之模范村极有成效，业蒙直隶巡按使嘉奖在案”，急忙派员前往考察，以便由京兆“二十县一体试办而立模范自治之基础”。【¹⁶】教育部认为，“该村绅民共谋公益，毅力热心，深堪嘉尚”，特“照准备案，并将该模范村组织大纲，及规约章程等，刊书本部教育公报，以资仿行。”【¹⁷】内务部则称该村为“直隶全省乡村自治之模范”，同时“通咨各省，飭属仿办”。【¹⁸】翟城村自治事实上已为中央和地方政府所承认。

由上可见，翟城村自治是近代以来以日本为楷模的地方自治运动的产物。它开创了中国以行政村为单位的自治的先河。作为一种新的乡村治理模式，定县县政府在翟城自治模范村建立后，除予以一定财政补助外，始终没有干涉其具体自治事务，其监督仅限于该村自治财政方面。翟城村拥有高度的自治权。另一方面，翟城村在致力于发展自治事业的同时，通过爱国会等社区组织，向村民灌输现代国家观念，敦促村民购买国债，购用国货，劝导为国充兵，力图根本改变千百年来村民只知有家，不知有国的传统思想观念，又将自治思想与国家观念有机地结合起来。

不过，由于翟城村有着特殊的人文背景，在自治经费、自治人才等方面，它村都无法与之相比，其自治设计方案并未成为一种在定县全县乃至河北全省推广开来的乡村制度。尽管如此，翟城村自治产生了广泛的社会影响，对定县乡村治理起到了一定的示范作用。

20年代前半期，定县许多村庄建立了多种多样的自治组织，如管理学校事务的校董会、调解村民诉讼的息讼会、负责清理街道卫生的卫生会、提倡农林保护麦苗的农林会、提倡女子不缠足的天足会、支应兵差的支应局、办理本村公事的公差局等等。保卫团、青苗会是各村皆有的组织。村保卫团在夜间巡逻打更，维护村中治安，预防盗贼。一般由村长佐担任团长，由村内壮丁2至10余人任团员。保卫团经费，各村不一，有的由村公款支出，有的按地亩分摊，有的按秋收后每亩收获多少，酌量出谷一升或半升，有的则由富户随意捐粮资助。青苗会一般在夏秋庄稼将要成熟时成立，由村长佐任会长，雇佣村中无职业者4至6人，每天到田间地头巡视，防止庄稼被盗。其经费由村公款支出。^{【19】}定县的这些乡村自治组织，有的是传统乡村社会组织的延续，系村民自发组织起来的，如青苗会。有的则是在新时代由政府的指导成立的。像保卫团、农林会，本身就是县保卫团、公安局或县农会在广大乡村的触须。它们与翟城村的自治组织一样，都发挥着一定的社会治理功能。

三、乡村自治制度的确立与推行

1916年10月，因创办翟城自治模范村和定县模范县而轰动政坛的孙发绪升任山西省长，将其定县治理经验带到了山西。然而八个月之后，孙发绪即被挤走，阎锡山掌握了山西军政民政大权。从1917年9月开始，山西全省普遍推行村制。进入20年代后，阎锡山积极推动山西村制由行政制度向自治制度转变，在1927年8月通过修订村制法规，完善了关于村民会议、村公所、息讼会、监察委员会等的制度规定，使山西成为中国第一个推行乡村自治制度的省份。

南京国民政府标榜孙中山的三民主义，将地方自治列为国家建设的重中之重。按照孙中山的政治设计，训政时期应以地方自治为中心工作，地方自治当以县为单位，实行直接民权。囿于当时的社会政治环境，南京国民政府未首先推行县级自治，而是仿效山西，实行乡村自治。1928年9月国民政府公布《县组织法》，首次规定了县政府的国家行政地位和乡村的自治地位。次年，国民政府将《县组织法》酌加修改（主要是将村里改称乡镇），重新颁布。接着又颁布《区自治施行法》、《乡镇自治施行法》、《乡镇间邻选举暂行规则》、《乡镇坊自治职员选举法及罢免法》等等，构筑了一个比较完整的乡村自治法律制度体系。

按照法律规定，县政府作为省政府指挥监督之下的国家行政机关，负责监督地方自治事务。县政府置县长一人，内设各科及秘书，外设公安、财务、建设、教育各局。各县依户口和地方形势，首先划分为若干区，每区一般由10至50乡镇组成。区置区公所，设区长一人，管理自治事务。区公所附设区调解委员会。区长由区民选任，并由县政府呈报民政厅备案。区长民选时，另选监察委员5至7人组成监察委员会，负责监察区财政，并向区民纠举区长违法失职等事。在区长实行民选以前，区长由县长遴选区民呈请民政厅委任。

区以下实行乡镇自治。凡百户以上的乡村地方为乡，其不满百户者，联合附近村庄编为乡。凡百户以上的街市地方为镇，其不满百户者编入乡。乡镇内以25户为间，5户为邻，间邻长由本间邻居民会议选定。可见，这种乡镇实际上只相当于行政村，与后来南京国民政府的乡镇编制迥然不同。

以行政村为单位的乡镇自治是南京国民政府地方自治制度的基石。其主要内容包括以下几个方面：

（一）自治机关

1、立法机关——乡镇民大会。其职权为：选举及罢免乡镇长及其他职员；制定或修正自治规约；议决单行法规；议决预算决算；议决乡镇公所交议事项；议决所属各间邻或公民

提议事项。会议办法：1) 大会以到会公民过半数之同意决定之；2) 大会以各该乡长或镇长为主席，但关于乡镇长本身事件，其主席由到会公民推定；3) 乡镇民大会由各乡长或镇长召集，每年开会二次，如有特别事件或乡镇公民十分之一以上要求时应召集临时会。临时会关于乡镇长本身事件，应由监察委员会召集之，关于监察委员会本身事件，乡镇长延不召集者，应由各该乡镇超过半数之区长联名召集。

2、执行机关——乡镇公所。设乡长、镇长一人，副乡长、副镇长一人（500 户以上者增设一人）。乡镇公所于现行法令、区自治公约及乡民大会或镇民大会决议交办的范围内，办理下列事项：户口调查及人事登记；土地调查；道路、桥梁、公园及一切公共土木工程建筑修理；教育及其他文化事项；保卫；国民体育；卫生疗养；水利；森林培植及保护；农工商业改良及保护；粮食储备及调节；垦牧鱼猎保护及取缔；合作社组织及保护；风俗改良；育幼养老济贫救灾等设备事项；公营业事项；自治公约拟定事项；财政收支及公款公产管理；预算决算编造；县政府及区公所委办事项；其他依法赋予该乡镇应办事项。

3、监察机关——乡镇监察委员会。该会由乡镇民大会在选举乡镇长副时，另选监察委员若干名组成，开会时由各委员依当选次序轮充主席。监察委员会得随时调查各该乡镇公所的帐目及款产事宜。乡镇财政收支事务之执行有不当时，监察委员会得随时呈请区公所纠正之。监察委员会纠举乡镇长违法失职情事，得自行召集乡民大会或镇民大会。

4、调解机关——乡镇公所调解委员会。该会由乡镇民大会选举若干人组成（乡镇长副不得被选），办理民事调解及依法撤诉的刑事调解事项。

（二）自治职员

1、资格：乡镇公民年满 25 岁，有下列资格之一者，得为乡镇长副、乡镇监察委员候选人：1) 候选公务员考试或普通考试高等考试及格者；2) 曾在中国国民党服务者；3) 曾在国民政府统属之机关任委任官以上者；4) 曾任小学以上教师职员或在中学以上毕业生；5) 经自治训练及格者；6) 曾办地方公益事务著有成绩、经区公所呈请县政府核定者。现任军人或警察、现任职官、僧道及其它宗教教师除外。

2、产生办法：区长民选以前，乡镇长副由乡镇民大会加倍选举产生，报由区公所转请县长择任，闾邻长由闾邻居民会议推选。乡镇长副、监察委员等自治职员的选举程序为：1) 区公所于选举前 5 日内派定选举监理员一人，投票管理员、开票管理员各若干人；2) 选举前 15 日内将公民姓名公告于本公所门首；3) 公民于选举日领取投票纸时，先在投票人名簿所载本人姓名下签名；4) 自治职员之选举用无记名投票，按照应选出之名额于候选人姓名上加圈。5) 自治职员之选举以得票多数者为当选。

3、罢免：乡镇长违法失职时，乡镇民大会应报由区公所转请县长罢免，但县长亦得自行罢免之。闾邻长由本闾邻居民会议罢免改选。监察委员、调解委员均由乡镇民大会及法定程序罢免。其具体程序为：如乡镇监察委员会依法纠举或有法定人数之公民（全体公民百分之三十以上）签名提出罢免案，经监察委员会审查无误时，得提交乡镇民大会公决。提出罢免案之公民得附具理由书，被提出罢免案之自治职员亦得提出答辩书，分别于开会 15 日前、7 日前送达各公民。罢免案经投票公民过半数赞成时始为确定。

4、公给及任期：乡镇长副、监察委员均为无给职，但依情形之必要，得支办公费；乡镇长副任期一年，得再被选。

（三）乡镇公民与自治财政

中华民国人民无论男女，在本乡镇居住一年或有住所达二年以上，年满 20 岁经宣誓登记后，为乡镇公民。有出席乡民大会或镇民大会及行使选举、罢免、创制、复决之权。其有下列情形之一者，不得享有以上权利：有反革命行为经判决确定者；贪官污吏、土豪劣绅经判决确定者；剥夺公民权尚未复权者；禁治产者；吸用鸦片或其代用品者。

乡镇财政收入为：各该乡镇公产及公款之孳息；各该乡镇公营业之纯利；依法赋予自治

款项；县区补助金；特别捐（征募此捐应由乡镇民大会决议）。乡镇预算决算由乡镇民大会通过后呈报区公所核查，汇转县政府备案。乡镇财政收支应于每三个月终公布一次。

南京国民政府以山西村制为蓝本确立的上述乡村自治制度渗透着现代民主精神，如规定所有自治人员均由公民直接选举产生，其选举方法也程序化、规范化。

河北作为一个农业大省，十分重视乡村治理。1928年国民政府《县组织法》一颁布，河北省政府即相继出台了《河北省村治法案总纲》以及《河北省村闾邻编制简章》、《河北省村民会议简章》、《河北省村长副闾邻长选任简章》、《村监察委员会简章》、《村息讼会简章》、《各县区公所组织简章》、《区监察委员会简章》、《整理村界简章》、《村公约之规定及执行简章》、《村财政简章》、《村积谷简章》，仿照山西，实行村制。按照《河北省各县区村制施行程序日期表》，在1929年上半年，各县要将划区、编制村里闾邻、村民会议、选举区长、选委村长副闾邻长、组织区公所、成立村公所、村息讼会、村里监察委员会、区监察委员会、整理村界等情况，逐项呈报备案。此项村治方案尚未付诸实施，国民政府就重新颁布《县组织法》，逐步确立全国统一的乡村自治制度体系。河北省政府随后根据本省省情，修改了乡村自治法规，通令各乡村地方一律编乡，不设镇制。同时还制定《河北省各县乡自治总纲及纲要表》，作为推进乡村自治的指南。

新的国家政治与法律环境推动了定县的乡村自治实践。1930年定县县政府按照省政府的規定，将全县分成6区，编为310乡（计2430闾，12157邻），并由县政府委任河北省区长训练所训练合格的人员为各区区长。随后，全县依法进行了乡长副等乡村自治人员的选举，普遍建立了乡村自治机关。1933年，定县县政府还先后颁布《各乡摊差办法》、《各村敛款规则》、《各区自治公约暂行章程》（此章程旋即废止，由各区自定自治公约，呈县政府核准）等，推进区乡自治制度建设。

30年代初，定县虽然遵令推行乡村自治制度，但推行结果与制度本身有很大距离。据1934年调查，区公所一般由10余人组成，包括1名区长、3-6名助理员、6名区丁。它在国家法律上是自治机关，而所扮演的始终是县政府派出机构的角色。区监察委员会奉令缓办，没有成立。区调解委员会由各该区的乡调解委员和该区的乡长、乡副各选3人组成。每乡有乡公所一处，没有乡丁。乡长、乡副、乡监察委员、乡调解委员，每年由全乡公民选举一次。闾邻长每年在选出乡长副10日后改选。“原来闾邻长选举的事情，应由乡公所办理，不过，现在是由区公所办理的。”【²⁰】

河北省县政建设研究院在调查中发现，定县除几个特殊的乡村，因有特殊的人力来帮助，有少许规模外，一般的乡村因不了解自治的意义，不感觉自治的需要，一切事业很少有进行的表现。全县的乡村自治体普遍缺乏主动性，对县区交办之事往往因循敷衍，搪塞应付。“县区叫干什么事，他们（乡长——引注者）就干什么事，县区叫他们怎样组织，他们就怎样去组织，能应付的事情就敷衍了事，有什么组织，他们照样挂上了一块招牌，就算完事了。”【²¹】乡村自治人员虽由选举产生，但存在两大弊病：一是选举人对被选举人的能力绝不注意，以致各乡的乡长副，不识字的有之，庸愚不堪的有之。自身没有自治能力，“更不知自治是什么一回事，叫他膺一乡之长，于自治事业，那里能够发展？”【²²】二是乡长表面上是由民众普选，但民众根本就不明白选举的意义，没有选举的兴趣，甚至连选举字也不会写，易于被人操纵，以致出现了豪绅把持的现象。因此，定县乡村普选的制度，似乎是实行了，然而其结果不过是一种虚应的故事。所谓乡监察委员也形同虚设，他们根本没做监督财政或纠举乡长副违法失职的事情。

定县在实行乡村自治的过程中，普遍出现了自治机关行政化的现象。河北省县政建设研究院就此指出：乡村自治机关“本为民众自身集合的处所，为谋本身的福利而设立，但其结果，变成了一种下级行政机关，负传达公文和征发的任务。于本身所负的责任，几乎渺然不相关涉。所以猛一去看，各区和有些乡村进行的步骤，如组织方面和实施方面，好像甚合法

令的规定。可是深一层去看，却没有多少实际的活动。”【²³】

综上所述可以看出，县自治是南京国民政府成立后一度追求的政治目标，定县的“县政、区派、乡治”模式只是一种过渡性的地方自治制度安排。以民主选举、民主监督、民主决策为中心内容的乡村自治又是这一制度安排的起点和基石。定县县政府试图藉此实现国家与社会的良性互动，达到乡村社会的长治久安。可惜，这一目标未能实现。

四、中华平民教育促进会的定县实验

二三十年代，在政府以自治制度重构国家与社会的关系，推进乡村政治建设的同时，以晏阳初为首的中华平民教育促进会（简称平教会）也参与了定县治理工作。平教会以教育为中心进行乡村建设，在实践中产生了比较好的效果。

晏阳初系四川巴中人，1918年毕业于美国耶鲁大学。1920年获普林斯顿大学硕士学位后回国，在上海基督教青年会全国协会智育部主持平民教育工作。1923年组织成立中华平民教育促进会，任总干事。平教会以“除文盲，做新民”为宗旨，其工作重心初在城市，后转向乡村。1926年秋选定定县为华北实验区，以翟城村为中心，进行平民教育工作。之所以选择定县，是因为：1）定县的农民生活，乡村组织，农业情形，经济状况，可以代表华北各县。2）定县办理识字教育，颇有基础。3）定县距大都市较远，人民生活不致受都市影响，可代表乡村社会的典型。4）定县公共机关、人民团体，特别是翟城村的米迪刚、米阶平等竭诚欢迎平教会来定县工作。米氏兄弟甚至赠借公共房屋田亩赞助筹备，这有利于打开工作局面。【²⁴】1929年秋，平教会总会从北平迁至定县，集中人力、物力，大办实验区。以四大教育为中心内容的平民教育运动逐渐在定县开展起来。

晏阳初认为，中国问题的核心是人的问题，而人的问题归根到底在教育。只有通过平民进行公民教育，才能培养国民的元气，改进国民的生活，巩固国家的基础。【²⁵】由于农民占全国人口的80%，乡村是中国的经济基础和政治基础，因此平民教育的对象首先应该是农民。通过社会调查，晏阳初发现农民有愚、穷、弱、私四大缺点，遂提出了解决农民问题的思路：以文艺教育治愚，培养农民的知识力；以生计教育治穷，培养农民的生产力；以卫生教育治弱，培养农民的强健力；以公民教育治私，培养农民的团结力。这四大教育的实现途径是“三大方式”，即学校式、社会式、家庭式。

（一）四大教育

1、文艺教育

文艺教育包括平民文学、艺术教育、乡村戏剧三部分。

关于平民文学。平教会选择与农民生活密切相关、使用频率最多的字和词，编成字表和词表，以此为基础编写课本和读物，开展识字教育。在教育过程中，平教会特别注重科学教育，消除农民的愚昧。其所编平民读物，70%的内容是自然科学、社会科学、应用科学的常识。为了宣传科学知识，平教会还组织科学馆，深入乡村游行表演。

关于艺术教育。图画、音乐、广播无线电等是平教会开展定县平民教育的重要载体。在图画方面，平教会对民间图画进行了系统的搜集、整理，编辑了多种图书，绘制了大量的插图、图说、挂图、幻灯片。他们发行《农民报》图画特刊，举行乡村图画巡回展览，提倡家庭以挂图代替年画，以历史图说代替通俗小说。在音乐方面，平教会制造了风琴、木棒琴、笛子等多种乐器，编选、创作了大量歌谱，号召学生唱歌并组织唱歌比赛。平教会还研制出费用低廉的无线电台全套设备，通过无线电广播进行四大教育。由于这适应了农民的好奇心理，社会教育的效果颇佳。

关于乡村戏剧。平教会认为，戏剧在平民教育中具有焕发农民意识向上、抒发农民情感、介绍一般常识、施行公民训练、提高农民语言等作用，因而十分重视戏剧教育。他们创作或改编了一批剧本，如《屠户》、《喇叭》、《过渡》、《卧薪尝胆》、《爱国商人》等，大胆进行适

合乡村特点的戏剧改革。他们还训练了不少农民剧团，在乡村进行话剧公演活动，深刻地影响了农民的精神世界。1935年12月，郭豫源在专程到定县东不落岗村观看话剧《过渡》后，对平教会的乡村戏剧给予了高度评价。他说：平教会“确已深入民间，把原属于大众的戏剧忠实诚恳的交还大众，他们含辛茹苦，亲身与农民大众为伍，把农民所需要的指示他们向上，领导他们进取，这种以戏剧来完成教育的使命之工作，真是非凡的伟大。”【²⁶】

2、生计教育

生计训练是生计教育的基础工作。训练的第一阶段是组织生计巡回训练实验学校，按照农民的生产和生活需要施以合适的教育：春季3个月进行植物生产训练，如土壤肥料，小麦、高粱、大豆、棉花等农作物选种，介绍各种改良种，梨树整枝，烟草汁防除棉花蚜虫，捕蝗，防除病虫害机械药剂；夏季八、九月进行动物生产训练，如选择鸡种、猪种，改良鸡舍、猪舍，家畜疾病的预防和治疗，新法养蜂，介绍新品种；冬季3个月进行乡村工艺及经济合作训练，如棉花纺织，家庭记账，农场管理，农产市场，合作社。

生计训练的第二阶段是表证农家。平教会从生计训练学校毕业的学生中，挑选成绩好、家境相当的学生，为表证农家，即义务推广员。按照规定，每一村庄，划户分管。每一表证农家，担任村内30户普通农家的领导责任。在平教会的组织下，表证农家本身建立了“县表证农家协会”、“表证农家区分会”等组织。从而形成一个以农业推广为中心的乡村社会网络。

以生计训练为基础完成经济组织，是平教会生计教育的进一步工作。1932年，平教会首先在高头、尧方头等村进行信用合作社的试验。至次年7月，全县四分之三的村庄建立了以办理青苗抵押借款、农产品抵押借款、合购食盐等项业务的自助社。这些自助社后来不少改成合作社。由于合作社业务适应农民生活的迫切需要，合作社迅速发展，遍及全县所有重要村庄。以村合作社为基本单位，县联合社总揽全局的合作社组织系统也逐渐建立起来。

3、卫生教育

针对乡村普遍缺医少药的状况，平教会在定县建立了三级卫生保健制度。第一级是以村为单位，由本村平民学校同学会自选一名热心服务、忠实可靠、身体健康、年龄在20岁以上35岁以下的会员为村保健员。保健员经保健所训练合格后，负责本村的保健工作，如宣传卫生常识，报告出生死亡，普遍种痘，改良水井建筑，简易救急医疗等。第二级以区为单位，设保健所，有医师、护士、工役各1人。保健所负责保健员的训练与监督，逐日治疗，学校卫生与卫生教育，传染病预防工作。第三级以县为单位，设保健院，负责管理全县卫生行政，实施卫生教育，计划全县卫生工作，训练卫生人员，疾病治疗传染病预防及研究工作。至1935年10月，定县共有保健员80人，保健所8个，保健院1个。【²⁷】乡村医疗卫生状况有了很大改善。

4、公民教育

公民教育旨在养成农民的公共心与合作精神。其全部内容大致分为两个方面：一为公民道德，重合群，爱祖国，继承发扬中华民族的优秀传统，即“国族精神”；一为公民知识，即作为民主国家的公民所应有的政治知识。【²⁸】适应公民教育的需要，平教会编写了《公民课本》、《公民图说》、《历史图说》、《公民讲演图说》、《三民主义讲稿》、《农村自治研究设计》，以及《历史》、《地理》、《唱歌》等教材。

高头村是平教会的研究中心区。在该村，平教会除进行四大教育的研究，还具体指导村民自治工作，协助制定了《高头村自治周年实施计划大纲》。该大纲按照国家乡村自治法规，结合本村实际，具体规划了高头村自1933年7月至1934年6月的19项工作：开乡民会议，成立检察委员会，改进调解委员会，开乡务会议，筹设乡自治训练班，修订乡公约，整理村财政，发展合作社事业，土地户口调查，修治道路，设醒民钟，注重卫生，续开家庭会，改善乡教育，继续成立农业训练班，改善书报阅览室，继续成立武术团，提倡公共合办

事业，接受县区委办事项。在平教会的特殊指导下，高头村的自治活动有声有色，成为继翟城之后的又一个模范村。

（二）三大方式

1、学校式教育

学校式教育主要是通过平民学校进行的教育活动。平教会为开展学校式教育，进行了一系列的研究实验，主要有：

实验初级平民学校。1928年平教会自编《农民千字课》，首先在翟城村设立实验初级平民学校2所。其后，平教会连续四年修订《农民千字课》，并设立实验平民学校多所。

表演平民学校。1928年，平教会上设示范性的表证平民学校24所。次年又设立14所，各表演平民学校有向附近各村推行平民教育的责任，因而该年定县的普通平民学校达到162所。1930年，定县分区成立表演平民学校15所，全县普通平民学校总数达到396所。1931年，平教会在全县20个中心村都建立了表演平民学校，经其推广，定县的普通平民学校增至417所。【²⁹】

实验高级平民学校。1930年，平教会设实验高级平民学校2所。此后三年，教材迭经修订，连续进行高级平民学校实验。

平民学校主要以失学的青年农民为对象。除平民学校外，平教会还建立了旨在训练乡村领袖人才的育才学校。1929年1月，设男校女校各1所。次年，育才学校改名为青年补习学校，并设实验男校女校各1所。1932年，青年补习学校停办，其工作由生计巡回训练班续办。

1931年以后，平教会建立乡村小学，进行统一的村学实验，使小学教育能够与平民教育的成人青年教育打成一片。

2、社会式教育

社会式教育开始于1931年，其中心组织是平教会领导的平民学校毕业同学会（简称同学会）。

同学会以村为基本单位。村同学会设委员长1人，文艺委员、生计委员、卫生委员、公民委员各1人，处理本会一切事务，并围绕四大教育开展活动。在文艺教育方面主要是成立读书会、演讲比赛会，演新剧，阅读《农民周刊》并练习向该报投稿等；在生计教育方面主要是成立自助社、合作社、农产展览会等；在卫生教育方面主要是开展种牛痘运动、拒毒运动，防疫注射，成立武术团等；在公民教育方面主要是禁赌、修桥补路、植树、自卫等。

在晏阳初看来，由于平民学校毕业生大多数为青年农民，同学会不仅是其继续教育的组织，也是其集团训练的组织。青年农民通过实际活动与共同生活，训练为乡村建设的中心分子，这是最切实的公民训练。因此之故，同学会后来演进成公民服务团的组织。

3、家庭式教育

家庭式教育以家庭为教育对象，一方面要使家庭社会化，一方面要使家庭中的老少男女都得到相当的教育。在实施方面，它多与社会式与学校式联络进行。其独立工作，只有“家庭会”。

家庭会包括五种集会：家主会、主妇会、少年会、闺女会、幼童会。各种集会均有执行委员7人，担任公共职务。每种集会每月至少有1次，至多不超过4次。其集会内容，主要是关于儿童教育、家庭卫生、家庭道德、家庭和乡村关系、家庭和国家关系问题、家庭和世界关系问题的设计表演或设计活动。

高头村的家庭会自1931年5月筹备，同年12月完成组织，正式开展工作。在不到一年的时间里，全村120户农户中有61户参加了家庭会。家庭会在改良儿童教育、注意家庭卫生、家庭经济合作等方面，均甚见成效。【³⁰】

通过以上四大教育和三大方式，平教会在定县建立了一个立体的平民教育组织网络。

这个网络，实际上也是一个乡村治理网络。

平教会的定县实验之所以取得前述成绩，主要是始终遵循如下原则：切合农民生活，从农民生活里找问题，四大教育连锁进行以试求其解决；教育与建设联合起来，在一整个的积极的改进生活的计划之下，以农民自动为本，力求一套科学化和制度化的教育与建设方案。

【³¹】这一原则指导下的定县实验，被称时人作“定县模式”，对当时中国的乡村建设运动产生了重要的影响。

四、县政改革背景下的定县治理

30年代初，中国乡村治理出现了两种动向：一是国民政府的乡村自治制度在推行过程中普遍流于形式，未能发挥实际作用；一是中华平民教育促进会、山东乡村建设研究院等民间组织取得了一系列乡村建设成果。这促使政界对此反思，探求新的治理模式。内政部部长黄绍竑、次长甘乃光在对定县考察后，深感有改革县政的必要，认为平教会应该利用政治的力量，透过政府的关系，以期取得更大的成效。

1932年12月，内政部在南京召开第二次全国内政会议，重点讨论了县政与地方自治改革问题。内政部指出，各地地方自治能够达到预期成绩者百不见一，即使办理较优的省市，其“自治机关组织完成之后，自治之事业，已难进行，人民之信仰，亦未增加。盖所谓地方自治机关，本为民众自身集合之所，以谋本身之福利。而结果乃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。长此以往，不独有背本党训政建国的初衷，实为国家前途莫大的隐患。”【³²】会议通过了《地方自治改革方案》等议案，决定对现有自治法规进行实质性修改。会议同时采纳平教会和山东乡村建设研究院的部分建议，通过了县政建设实验区的办法。

值得注意的是，在第二次全国内政会议上，蒋介石提出了《重新制定县区镇组织法规，区或乡镇以下施行保甲制度案》，推销其在“剿匪”省区废自治、兴官治、行保甲的经验。因此会后在各省陆续设立县政实验区，开始县政改革实验运动的同时，一些省份如陕西、福建、浙江纷纷改行保甲。至1934年10月，国民党中央政治会议第432次会议决议：“地方保甲工作，关系地方警卫，为地方自治之基础，应由行政院通令各省市政府提前办理。”【³³】于是保甲制度迅速在全国大部分省份确立起来【³⁴】。原来国民政府的乡村自治制度虽然没有在法律上废止，实际上却被普遍被抛弃了。

平教会在定县研究实验的过程中，也逐渐认识到政治的重要性，认为若要将其乡村建设的经验推广开来，非利用政治机构不可。因此在第二次全国内政会议后晏阳初等人多方奔走，促使河北省政府通过了成立河北省县政建设研究院的决议。1933年7月，研究院在定县正式成立，晏阳初兼任院长。平教会各部负责人及其他有经验的工作人员都在研究院兼职。这样，平教会实现了学术与政治的合作。定县治理进入了一个新阶段。

平教会投入定县县政改革之际，河北省已经处于抗日救亡的前沿阵地。因此，平教会将县政建设服务于抗日大局，力图从人民训练组织上作一番救亡工作。

定县县政改革首先从县政府的改造开始。一方面将原来的公安、财政、教育、建设四局，及县政府原有两科，改成民政、财政、教育、经济、公安五科，合署办公，以集中事权，提高行政效率，一方面由县长聘请5名专家学者，与县政府秘书长及五科科长组成11人的县政委员会，以集思广益。由此使县政府成为一个高效率的行政中枢。

县政府改造完成后，定县着手推行农村建设辅导员制度。辅导员系县政府与地方之间的桥梁和纽带，负责传达县政府的政策政令，督导乡村办公人员，同时还接受县政委员的学术训练，循环递转，训练农建技术人员。鉴于辅导员在县政建设机构中承上启下的重要地位，研究院规定了严格的资格条件与训练办法，并据此从审查合格的60名考生中录取了18人，

复经 6 星期的精神训练、知能训练、服务实习，最后选择成绩最优的 10 人，由县政府委充辅导员，前往各乡村工作。

按照平教会的县政机构设计，县政府以下，取消区制，废除原来的乡村自治制度，实行以公民服务团为基础的乡镇建设委员会制度。这一制度在全县普遍推行之前，平教会选择总司圉、高头、尧方头、马家寨、牛村、西平朱谷、东合朱谷、西汶村、程家庄、大羊平、南角羊、小陈村、东建阳、西建阳、南齐、北齐、小浞河、大涨村、寨里、杨家庄，共 21 村，进行表证示范。在这些村庄，首先设立乡镇建设委员会筹备处。筹备处由县政府就各村德望素孚、热心公益者委任 6—12 人组成，负责举办公民训练，协助选民登记，改进学校，训练合作，保健等工作。接着进行公民训练，招收 16 岁以上的男女青年，成立公民训练班。训练班采用大队制，设大队长 1 人，中队长 1 人，队长 8—10 人，政务、经济、教育、保健工作队员 8—10 人。训练项目为自卫训练、农村建设概说、政治、经济、教育、保健等常识研究、工作讨论、唱歌及活动。训练时间为 1 个月，公民训练届满，即着手组织公民服务团。

公民服务团由全体村民组成，团员依年龄分现役、预备、后备三种。其中，现役团员是公民服务团的基干，由本村 16 岁以上 35 岁以下受过相当教育或公民训练的男女青年担任。公民服务团的组织办法是：以保甲为单位，每甲设一甲团，每甲团设团长 1 人，政务、经济、教育、保健工作团员各 1 人，余为普通团员。每保设一保团，保团设保团长 1 人，秘书 1 人。保团甲团之间，设中团长。各甲团政务、经济、教育、保健工作团员，分别组成政务、经济、教育、保健组，各组设正副组长各 1 人，兼任乡镇建设委员会政务、经济、教育、保健股干事。保团长、秘书、各组正副组长，均由选举产生。

乡镇公民服务团成立后，即开始召集公民大会选举乡镇建设委员会委员。

公民大会是全村公民行使政权的组织，具有选举、罢免乡镇建设委员会委员、复决乡镇建设委员会议案、向乡镇建设委员会提出创制案、议决乡镇建设委员会提出的预算及决算等项职权。

乡镇建设委员会委员选举过程为：1、组织公民大会临时办事处，筹备一切选举事宜。如调查公民人数，补行公民宣誓登记，编写投票人名簿，分配选举会场上职务人员，作宣传，贴标语，布置会场，拟具标识章则，拟定选举时期，呈报县政府，预备选举票及应用表册等。2、实行选举。届时鸣锣敲钟，通知公民到会选举，办事处职员分别负责招待、开票、勘票、唱票、记票、收票、计算等工作。3、当选人开会，选举主席、副主席，建设委员会正式成立。

至 1935 年 10 月，定县 21 个表证示范村的公民服务团和乡镇建设委员会均告成立。由于各村尚未举办保甲，故各乡镇公民服务团暂时没有保甲组织，原称保团长为团长，甲团长为分团长。

通过表证示范，实验县取得了县政下层机构的建设经验。于是县政府通令全县仿照示范村设立乡镇建设委员会筹备处，筹备期以 5 个月为限。在筹备期内，县政府派农村建设辅导员分赴各村巡回视导，协助进行公民训练。待各乡镇建设委员会成立，筹备处即行撤销。

【³⁵】由于时局恶化，1936 年平教会总会南迁长沙，定县部分乡镇的公民服务团和乡镇建设委员会最后没有成立。【³⁶】

综观抗战前定县县政机构设计与改造，可以说是以政治民主为理念，以提高行政效率强化民众组织为中心内容，以民众动员抗日救亡为基本目标的治理模式。这种模式刚刚由示范到推广阶段，即因日寇侵华的加紧和抗日战争的爆发而退出了历史舞台。

五、定县治理的特点、成效与制约因素

民国时期的中国社会是一个急剧变革的社会，也是一个转型中的社会。在乡村治理方面，传统的乡里制度崩溃了，新的乡村制度急待建立和完善。透过民国时期的定县治理变迁，我

们看到了一幅多姿多彩的图景：从中央到地方，从政府到民间，无不在努力探索新时代的乡村治理方式。

定县乡村治理具有以下几个显著特点：

其一，治理主体多元化。

国家与乡绅是古代中国乡村治理的二元主体。一般说来，在民国以后，具有功名的传统乡绅逐渐消亡，接受近代教育的乡村精英纷纷流向城市，乡村中的知识精英在乡村治理中的作用式微。国家虽然仍在乡村治理中起着主导作用，但治理成效低下，未能使乡村治理走向善治。这引起了不少以救国救民为己任的知识分子的忧虑。他们以组织社团，深入乡村，俨然成为推动乡村变革的主体。所有这些，均在定县治理问题上有所体现。

乡村精英是定县乡村治理的主体之一，但处于衰微之中。民国以后，翟城村自治模式之所以不能在定县全面推广，一个重要的原因就是普遍缺乏勇于承担社会责任的乡村知识精英。翟城村只是一个特例。20年代，翟城村走向城市的知识分子不断增多，至30年代同样出现了精英匮乏的问题。随着米氏兄弟的陆续亡故，翟城村最后也衰落下去，产生了治理危机。据统计，在抗日战争爆发前夕，翟城村80%的农户都参加了道教会门迷信组织，另外还有土匪6人，赌棍10余人，贩卖吸食毒品者20余户，吸食者100余人，其中部分人还偷盗。【³⁷】所谓自治模范已经无从谈起。

国家仍然是定县乡村治理的主导力量。定县县政府促动了翟城村自治，推动了全县教育发展，并将国家的自治制度贯彻到乡村社区。

需要指出，南京国民政府号称以党治国，但在定县乡村治理方面国民党地方党部并没有发挥主导作用。定县全县的国民党党员在1929年为208人，其中农民仅20人，乡村中党员十分鲜见。县党部领导的县区农民协会、妇女协会因经费无着，活动甚少，影响力不大。在全面推行乡村自治的1930年，定县党务活动停顿。1931年定县党务活动恢复后，全县的国民党党员已经剧减为127人，广大乡村基本上没有党员。【³⁸】定县的乡村自治制度完全是由政府推行的。

民间社团在定县乡村治理中发挥了不小的作用。平教会的定县实验由点及面，从翟城一村到定县一区，再到全县，深刻影响了定县农民生活。1933年以后，平教会与政府合作，在定县治理中发挥了更大的作用。

其二，制度设计多样、多变。

民国时期中国从中央到地方出台的乡村治理方案和制度设计，种类繁多易变。定县乡村治理也突出地表现出了这一特点。

南京国民政府初期，即使颁布了国家统一的乡村自治制度，翟城村精英仍然建构本村的自治制度，并使之凸显全民政治的色彩。新的翟城村自治制度设计主要包括以下内容：

(1) 设村民会议，以之为全村最高权力机关。

(2) 村民会议下设村政会议。在村民会议闭幕后，由村政会议代行其一切职权。村政会议由村治创办人、村长佐及各街长、闾长、男女高小校长、各邻长（只参加扩大会）等组成。以上人员互推主席一人，总理会务，每月开会一次，一切村务均由该会议决，再交执行机关施行，如遇有临时事件，由主席召开临时会。

(3) 村政会议下设执行委员会（村公所），由村长佐及村政会议主席等9人组成。它除执行村政会议议决的案件外，还指挥各闾邻长进行各项自治事务。

(4) 执行委员会附设：掌合作社、储蓄会等经济事务的因利协会、掌警务及禁烟禁赌事项的公安协会、掌村教育事务的教育协会、掌公共事业建设事项的建设协会、掌农业改进及生产增高等事项的农林协会、掌出纳事务的财政专员。【³⁹】

平教会在定县也根据调查研究结论不断充实平民教育的内容，其乡村治理制度设计在不断创新中发展。

定县县政府在南京国民政府初期首先是按照国家法律，推行以直接民权为理念，以民主选举、民主监督、民主决策为中心内容的乡村自治制度。继而在河北县政建设研究院成立后，接受平教会的指导，进行县政改革实验，推行以公民服务团为基础的全新的乡村治理制度。直到抗日战争爆发，定县乡村治理制度也没有划一。

其三，治理成效的差异性。

定县不同的治理主体取得的乡村治理成效不同。南京国民政府成立后，定县县政府所推行的乡村自治制度在实践中流于形式，没有什么成效可言。平教会通过社会调查发现乡村问题的症结所在，通过三大方式，进行四大教育。其治理路径和方案则切合农民的生产生活需要，促进了定县乡村各项事业的发展。

定县乡村治理成效的差异性也具体体现在村落之间。一般说来，平教会关注较少的乡村，治理成效较差，而平教会关注并投入人力、物力较多的乡村，如翟城村、高头村，则治理成效显著。1929年春梁漱溟在考察翟城村后说：“以我们现在所见，翟城所负模范村之名是可以相许的。他村中三百几十户人家，据平教会很精细的调查，几乎家家都有农家的副业，如纺纱织布种种。因此‘家给人足’的一句老话颇有此景象。……他村中似乎是两千上下的人口，不但学龄儿童都在入学，并且成人（妇女在内）亦没有机会不识字的了。——这一点更是难得之至。”【⁴⁰】1931年慕名前往定县参观的中央军校教官、平民教育研究团负责人毛应章惊叹：“翟城村的教育，能发达到如此地步，恐怕中国任何农村都及不上吧！”翟城“将来在中国地方自治的历史上，一定可以占最光荣的一页。”【⁴¹】

尽管定县各方的治理成效参差不齐，但从整体上看，经过各方的共同治理，定县乡村社会出现了某些积极的变化。

第一，民主政治建设开始起步。

二三十年代，民主政治建设成为全社会普遍关注的问题。一些有识之士提出了系统的乡村民主自治思想和具体的设计方案。【⁴²】南京国民政府标榜三民主义，一度制定了以直接民权为理念的乡村自治制度。在此背景下，定县县政府将乡村自治制度在全县范围内加以推行。平教会也将乡村自治确定为公民教育的基本内容之一，并积极指导了研究村的自治工作。尽管定县的乡村自治制度与实际运作具有很大距离，但这不能成为我们否定一切的缘由。在当代中国，在村民自治建设已历经十余年的今天，制度与实践两张皮的乡村仍然为数不少，我们何必苛责七十年前的中国呢？应该承认，随着定县乡村自治制度的推行，农民首次参加了民主选举，通过选举活动，选票、公民、民权等名词刻入了农民的头脑，使农民受到了一次民权主义的洗礼。这无疑是近代以来定县乡村民主政治建设的开端。

尤其值得注意的是，部分妇女渐渐政治觉醒。长期受封建思想的影响，占乡村人口半数的妇女是男子的从属品，被排斥在政治生活之外。二三十年代，一些乡村妇女勇敢地走出家庭，进入女子学校和平民学校女校。不少乡村成立了主妇会、闺女会，经过平教会的启蒙，一些妇女的公民意识逐渐形成。特别是根据县政府推行的乡村自治制度，女性公民与男性公民一样，可以出席乡镇民大会，并享有选举、罢免、创制、复决之权。通过参加乡镇民大会和乡镇长选举活动，部分妇女初次行使了民主权利，开始走入乡村政治生活。

第二，乡村教育得到较快发展，农民生活有所改善。

民国肇建以后，定县县政府倡导毁庙兴学，十分重视发展教育，逐渐形成了比较完整的乡村学校教育体系。平教会到定县后，创办平民学校，大力扫除社会青年文盲。到1934年6月，定县14—25岁的青年中，文盲已仅占39%。其中，在男性青年中，文盲占10%；在女性青年中，文盲占73%。【⁴³】这在全国各县中是极为少见的。

平教会主持的生计教育和科技下乡活动深受农民欢迎。平教会通过农作物的改良和推广，提高了棉花、小麦、白菜等的产量；通过动物的改良和新品种的推广，较大幅度的增加了猪的产肉量和鸡的产蛋量。各种农村合作社在平教会的倡导下如雨后春笋般建立起来，加

强了农民互助，解决了部分农户的燃眉之急。

定县乡村卫生保健制度的建立，提高了农民的生活质量。息讼会、保卫团等组织则在一定程度上稳定了乡村生活秩序。

当然，民国时期定县治理的成效只是相对而言的，并没有整体改变定县乡村社会的落后面貌。定县治理存在着自治制度与实践脱节、自治组织与自治事业脱节等许多问题，远未达到善治。造成这种状况的原因是多方面的，下列两点环境因素尤其值得注意：

一是政局动荡不安，缺乏稳定的政治环境。

二十年代，民国中央政权更迭频繁，军阀混战不断。定县作为河北重镇，屡受兵灾。【⁴⁴】河北政局不稳，定县县长变动尤如走马灯一般。据统计，1924年1月——1928年9月，在近五年的时间，定县县长就有10任之多，每任平均不足半年。南京国民政府取代北洋军阀后，定县虽然获得了比较稳定的政治局面，但旋即九一八事变发生，东北军入主河北，形势突变。此后日军加紧向关内侵略，战争乌云密布，河北局势日趋恶化，平教会总会被迫南迁。这种纷乱的政治局势使定县治理受到严重影响，并最终打断了定县县政改革实验。

二是乡村破产成潮，丧失坚实的经济基础。

二十年代中国连年不断的战乱使乡村经济遭到严重摧残。三十年代初，在世界经济危机和中国民族危机的冲击下，乡村经济雪上加霜，破产成潮。在这一大背景下，定县的乡村经济状况逐渐恶化。时人指出：“凡是在华北农村里工作过的，莫不感觉农人生活的困苦。即以定县而言，农民的生计本来全靠花生与棉花两种土产，因为东三省被强邻武力侵占，花生的销路于是完全丧失，原来六七块钱一袋的花生，到去年（1932年）底连三元钱都卖不得。又因为津沪纺纱厂改用美国的原料，土棉的出路于是也大受打击，其它各县也有同样的惨况，其它各省恐犹有惨甚于此者。”【⁴⁵】受到经济的压迫，定县大量农民不得不离开眷恋的故土，到外地谋生。1934年李景汉就此评论道：定县“以生产而论，至少较以往增加1/3。无论在物质方面，在精神方面，定县都有显著进步。按说定县人民应该享福了，即或不能达到安居乐业，家给人足的地步，亦可以达到饱食暖衣，比以前的日子宽裕些了。可是事实告诉我们，近二年来人民大量的移往县外谋生了。定县也不得不随着一般农村经济破产的潮流转变了。”【⁴⁶】

乡村经济恶化，一方面助长了乡村知识分子的单向流动倾向，那些从乡村走出，到城市接受现代教育知识分子永远留在城市，造成乡村精英匮乏；另一方面，乡村农民终日为生计而忙碌，政治冷漠的性格凸显。这对以民主自治为指向的定县治理，无异于釜底抽薪。

上述政治经济环境与千百年来形成的农民愚、穷、弱、私四大痼疾相互表里，共同制约着定县乡村治理的成效。善治对民国时期的定县来说，是可望却不可及的。

六、简短的结束语

民国时期的定县治理具有比较突出的实验性质。虽然在当时的历史条件下定县没有、也不可能实现善治，但毕竟从治理理念和制度设计上突破了传统的乡村治理方式，找到了通往善治的大门，给当代中国的乡村治理改革留下了一份可资借鉴的历史遗产。

（一）乡村自治是国家政治民主化的基础，也是中国乡村治理现代化的基本路径。

政治民主化是近代中国的理想和追求。如何实现中国的政治民主化，或者说中国的政治民主化建设应该从何处着手？二三十年代，不少知识分子将目光投向乡村，寄希望于乡村自治。何炳贤即指出：中国实现平等自由，首要完成民主的革命，建树一个民主的国家；要建树一个民主的国家，首要培植民主势力；要养成民主势力，须自地方自治始；要实行地方自治，一方面要训练和组织民众，一方面要广设小规模实验室，以农村自治为推行地方自治的第一步。【⁴⁷】在他看来，只有首先对聚落而居的农民进行自治训练，使之得到实习运用民权的技能，才能使中国的民主势力和政治民主化奠定在稳固的基础之上。南京国民政府

推行地方自治伊始，也将乡村自治视为地方自治的出发点，厘定了以直接民权为理念的乡村自治制度。可以说，以乡村自治为国家政治民主化之基础，当时已经成为一种社会共识。的确，没有占全国人口绝大多数的农民的民主自治，中国政治民主化就可能成为空中楼阁。

政治民主化是中国乡村治理现代化的根本标志。二三十年代定县以乡村自治为特色的治理制度正是由于体现了民主理念，贯彻了民主原则，才与传统的乡村治理方式根本区别开来。乡村自治是中国乡村治理现代化的基本路径，其法律地位的确立是中国乡村治理史上的里程碑。我们在经历一系列曲折，重新推行乡村（村民）自治的今天，应该予以特别关注。

当代中国的村民自治建设已经进行 20 余年，目前还仅有《中华人民共和国村民委员会组织法》，而没有《村民自治法》。由以行政村为单位的村民自治向乡镇自治提升更无法可依。这种立法滞后严重制约中国乡村民主政治的发展。我们应该借鉴民国时期的乡村自治法律法规，完善中国目前的乡村自治法律制度，解决村民自治向乡镇自治提升的法律问题，不断推进中国的政治民主化。

（二）乡村自治是一个长期而艰巨的系统工程。

乡村自治作为国家规划的乡村政治变迁，是一种全新的乡村政治制度。它不仅需要宏观的国家法律政治经济环境，也需要微观的乡村社会环境。中国广大农民数千年来生活在社会的底层，形成了愚、穷、私、弱四大痼疾。这种状况不是朝夕之间可以改变的。在经济文化落后的乡村通过推行现代自治制度而实现善治，无疑是一项长期而艰巨的任务。任何认为只要颁布法律就可使乡村自治一蹴而就的思想，都是不切实际的幻想。

南京国民政府初期，定县县政府在推行乡村自治的过程中存在着重自治组织而忽略发展自治事业的倾向，使乡村自治只有组织的形式而无多少实际的内容。平教会在定县则通过三大方式，进行四大教育，取得了综合治理的显著成果。定县治理经验表明，没有经济的发展、教育的进步，政治建设必是空谈；乡村自治如果不与经济、文化教育的发展相联系，就不能引发农民的共鸣和积极参与，村民自治定会流于形式。乡村自治应该是一个全方位的乡村建设系统工程。

农民是乡村社会的主人。乡村治理走向善治，归根到底有赖于农民自身素质的提高和公民观念的形成。这不仅需要国家从法律上明确农民在乡村自治中的公民权利和义务，更需要实实在在的公民教育活动。因为，对于普遍缺乏社会主体意识的农民群体，不切实加强其公民教育，不根本改变其传统观念，不帮助农民认识自己的社会主人翁地位，就不会有农民的政治自觉，就不会有真正的村民自治。民国时期定县在公民教育方面做了大量工作，取得了一定的成绩。这一点是我们今天推行村民自治所忽视的，尤其值得我们借鉴。

Reforms of Country Governance in period of 20s and 30s: Example of Ding Xian in Hebei Province LI De-fang

Abstract: This article analyzes the reforms of country governance in period of 20s and 30s with the example of Ding Xian in Hebei province. It will be useful to learn from that for country governance reform of China today.

Key words: Governance Country Dian Xian

【1】【2】【4】【5】【6】【7】【8】【14】【19】【30】【44】李景汉：《定县社会概况调查》。中华平民教育促进会，1933。

【3】李景汉：《定县农村借贷调查》《中国农村》第1卷第6期。1935年3月。

-
- 【9】【24】【25】【26】【28】【29】【31】【46】李济东，《晏阳初与定县平民教育》。石家庄：河北教育出版社，1990。
- 【10】【12】【13】【15】【17】【18】米迪刚、尹仲材，《翟城村》。北京：中华报社，1925。
- 【11】《中国大事记》，《东方杂志》第12卷第9号。1915年9月10日。
- 【16】《京兆尹拟试办模范村制》，《大公报》。1916年1月16日。
- 【20】【21】【22】【23】《定县地方自治概况调查报告书》。河北省县政建设研究院，1934。
- 【27】【43】《晏阳初全集》第1卷。长沙：湖南教育出版社，1989。
- 【32】转引自秦炎：《地方自治》，第24-25页。中央陆军军官学校，1935。
- 【33】《中国国民党第五次全国代表大会内政部工作报告》，《革命文献》第71辑，第263页。台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1977。
- 【34】胡次威：《民国县制史》，第114页。上海：大东书局，1948；《革命文献》第71辑，第264-265页。河北省政府委员会在1935年8月召开第56次谈话会，拟定了《各县改革自治组织实行保甲制度计划大纲》，要求各县放弃自治工作，改办保甲。见《河北民政月刊》第2期，1935年9月。
- 【35】以上参见晏阳初、陈筑山：《定县实验区工作概略》，《晏阳初全集》第1卷，第394—404页。
- 【36】郑大华：《民国乡村建设运动》，第260页。北京：社会科学文献出版社，2000。
- 【37】《翟城村情况介绍》，定州市档案馆，历史档案第57卷。
- 【38】参见中国国民党河北省党务整理委员会：《中国国民党河北省党务统计报告》，1932年2月。河北省档案馆，全宗号611，目录号1，案卷号248。
- 【39】冷隽：《地方自治述要》，第79—82页。北京：正中书局，1935。
- 【40】梁漱溟：《北游所见纪略》，《村治月刊》第1卷第4期，1929年6月。
- 【41】毛应章：《定县平民教育考察记》，第85页、87页。南京：拔提书店，1933。
- 【42】李德芳：《试论南京国民政府初期的村治派》，《史学月刊》2001年第2期。
- 【45】陈志潜：《如何敲击农民的健康问题》，《教育与民众》第4卷第8期，1933年4月。
- 【47】何炳贤：《地方自治问题》，第127页。上海：北新书局，1930。
