



乡村治理视野下的乡镇长群体

——以全面抗战时期四川璧山县为中心的考察

谢 健

摘要:乡镇政权的产生是近代以来国家权力下移和乡村治理能力提升的结果,在新县制改革中作为乡镇政权主导者的乡镇长群体被国民政府寄予了较高期望。通过对全面抗战时期四川璧山县乡镇长群体的分析,可以发现新县制下乡镇长群体仍是区域社会中地方精英的一部分。虽然乡镇长在治安、司法、调解等工作中发挥了积极作用,但在地方精英“劣化”的历史趋势之下,个人因素对地方行政仍有诸多负面影响。总之,乡镇长运用个人权力对乡村社会进行管控的行为在本质上仍是“人治”,由此也使得其主导下的乡村治理有利也有弊。

关键词:全面抗战时期;乡村治理;乡镇长群体;乡镇政权;四川璧山县

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.06.020

收稿日期:2021-12-21

基金项目:本文系国家社会科学基金重大项目“近代中国乡村建设资料编年整理与研究(1901—1949)”(17ZDA198)的阶段性成果。

作者简介:谢健,男,重庆璧山人,西南大学马克思主义学院讲师、重庆中国抗战大后方研究中心兼职助理研究员,研究方向为中国近代乡村史,E-mail: xiangwangxida@163.com。

自清末地方自治兴起后,县以下区域便逐渐形成乡镇这一层建制,期间虽然有所变化,但 1939 年开始实施的《县各级组织纲要》,将乡镇作为地方自治体的实级和法人的地位与性质最终确定了下来^①。与此同时,乡镇公所及保办公处便成为了警保兵联动的警察、保甲、国民兵三个体系既独立又混合在一个机构之中的混合组织^②,乡镇也因此成为一级行政机构。正是基于乡镇政权在近代中国基层行政中的重要性,时任四川省民政厅厅长的胡次威称其为“单位之单位”、“石础之石础”^③。

对于乡镇政权在乡村治理中的作用,笔者曾有专文探讨,认为乡镇政权担负着乡村社会的治安维持、司法协助、纠纷调解等治理职责^④。乡镇职员群体是乡镇政权的重要组成部分,其中乡镇长^⑤是这个群体的核心——他们既是开展地方自治、维护社区治安的领导者,也是秉承县政府命令、执行国家政策的基层骨干。在全面抗战时期的相关研究中,有学者认为“各项人员的任用,往往多未符合法定的资格,及一定的手续办理”^⑥。那么,乡镇长群体的任用是否符合规范?有哪些基本特征?在乡村治理中的角色、作用及影响如何?

① 胡次威《怎样实施新县制》,上海大东书局 1947 年版,第 30 页。

② 蒋天擎编《乡镇保处理警察业务须知》,重庆商务印书馆 1944 年版,第 1 页。

③ 胡次威的原话为:“依照县各级组织纲要之规定,县以下之组织,系采县与乡镇二级制。建国大纲以县为地方自治单位,则乡镇不啻单位之单位;国父视县为建设国家之石础,则乡镇不啻石础之石础。乡镇地位之重要,由此可见。”见:本刊特辑《胡厅长对于民政工作之提示》,《县政》1943 年第 2 卷第 6 期,第 13 页;陈之迈《中国政府》第 3 册,上海商务印书馆 1946 年版,第 125 页。

④ 谢健《乡镇政权与基层社会治理——以南京国民政府时期璧山县为中心》,《中国农史》2020 年第 6 期,第 109 页。

⑤ 就璧山县而言,1935 年整编保甲,1940 年实施新县制,乡镇主政者的称谓有所变化。本文中的“乡镇长”,既包括正副乡长、正副镇长,也包括新县制实施前的联保主任。

⑥ 黄伦《地方行政论》,重庆正中书局 1942 年版,第 149 页。

这些问题是目前应当探讨但又尚未展开研讨的学术话题^①。本文拟以现重庆市璧山区档案馆所藏的民国档案为切入点,结合相关资料,从乡村治理的视角对乡镇长群体进行深入分析,以期加深对相关问题的认识和理解。

一 乡镇长的群体性身份特征

乡镇职员群体是南京国民政府时期最基层的公职人员,在这个群体中又以乡镇长为最重要,“乡长贤能,才有好的乡政表现,不然,这一乡的乡政,就不堪设想”^②。那么,乡镇长的群体特征究竟如何?笔者收录了1938—1945年全面抗战时期璧山县正副乡镇长统计表、履历表百余份,其中标有姓名、年龄、学历、履历等相关信息者296人,由此信息可以看出璧山县乡镇长的群体性身份特征及其在乡村社会中的地位。

(一)学历:以中等教育为主

按新县制规定,参选乡镇长的学历资格为“普通考试及格”或“师范学校及初中以上学校毕业”之一者^③。那么,乡镇长的具体学历水平如何?笔者根据所收录的璧山县296位正副乡镇长资料,按照委任、考试、选举三种不同任职方式进行分类,并按不同学历加以统计而制得表1。

表1 1938—1945年璧山县部分乡镇长学历统计表

任职方式	大学	中学	专修科	其他	总计
委任	6	93	37	41	177
考试	5	12	28	4	49
选举	3	46	16	5	70
总计	14	151	81	50	296

表1所列数据,直观地反映了全面抗战时期璧山县乡镇长群体受教育的总体情形,即以受过中等教育者为主。从总数上看,璧山县乡镇长学历仅以“中学”计算,已经超过总人数的一半,占比为51.01%;“专修科”次之,占总人数的27.36%;若将“中学”与“专修科”合并计算,则占总人数的78.38%。在不同任职方式中,受过中等教育者同样占有绝对多数,“中学”与“专修科”在委任中合占73.45%,在考试中占81.63%,在选举中占88.57%。

从分项目的角度也可以看出乡镇长群体的一些学历特征。“中学”项以高级中学、旧制中学为主,但也有初级中学者,如1940年七塘乡联保主任江重威就是“重庆广益初中修业”^④。“专修科”项包括专门学校、职业中学,除绝大多数标记为“职业中学”外,有31人明确标明为师范学校,占“专修科”总人数的38.27%。“其他”项中以“军政训练班”出身者为主,共有45人受过军校或省、专署、县(市)等各级干部训练班培训。“大学”项人数虽少,但其特征是四川省内高校占绝大多数,其中四川大学、华西大学、四川乡村建设学院等高校毕业生11人。

上述乡镇长群体的学历特征,在整个四川省具有普遍性。据四川省民政厅的相关统计,1946年民选的正副乡镇长有8572人,其中大学512人、中学5175人、专修科766人、其他2119人^⑤。同样,从横向来看,璧山县的乡镇长群体与其他相关职员拥有相似比例的学历。以乡镇公所聘请的基层调解委员为例,1943—

①目前,关于民国乡镇长群体的研究相对较少,其中曹树基《乡镇自治中的国家意识形态——以1946年嘉兴县乡镇职员“甄别”试卷为中心》(《社会学研究》2002年第5期,第98—111页)、张爱华《主体的双重缺失——社会治理视角下1930年代广西基层干部考核》[《广西师范学院学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第131—137页]两文涉及到了乡镇职员群体的探讨。此外,张群、管勤积、杨焕鹏、李精华、谢健、柳德军等人的研究成果对民国时期的乡镇政权与社会治理亦有所探讨。

②冯少异《整理乡政与复兴农村》,《中央周刊》1946年第8卷第4期,第6页(合订本总第49—439页)。

③附《县各级组织纲要》,四川省政府秘书处法制室编《四川省现行法规汇编》第2册,1940年辑印,第502页。

④《四川省璧山县政府第三区区署职员名册》(1940年5月),璧山区档案馆:民国璧山县参议会档案,档号15-01-251。以下所引档案,皆出自璧山区档案馆,故不再重复标注,特此说明。

⑤本处数据根据四川省民政厅统计表简化,其中“大学”包含大学、专科学校,“专修科”包含师范、职业学校等,“其他”包含小学、省训练团、区训练班、县训练所、私塾、军校等。参见:表28《民选乡镇长履历(民国三十五年)》,李景清等编《四川省统计年鉴(民国三十五年度)》第1册,1947年,第149页。

1944年间,璧山县两届139名调解委员中,有“中学”学历者64人,“专修科”学历者23人,合占总人数的62.59%^①。由此可见,在全面抗战时期的乡村社会中,各种公职已普遍被中等学历者占据,他们构成了区域社会内的地方精英群体,乡镇长即是其中的重要组成部分。

(二)履历:以曾任军公教职为主

从乡镇长的任职资格看,虽然新县制《县各级组织纲要》中并无履历要求,但规定既往经历中具有“经自治训练及格”、“曾任委任职以上”、“曾办地方公益事务著有成绩”之一者可选任乡镇长^②。由于个体任职的复杂性,笔者将璧山县296位正副乡镇长的既往履历分为地方公职^③、教职、军职三类,其中以是否曾任“地方公职”为基础条件分别予以统计而制得表2。

表2 1938—1945年璧山县部分乡镇长履历统计表

任职方式	地方公职	教职		军职		其他	总计
		单任	曾任	单任	曾任		
委任	91	32	24	38	7	16	177
考试	22	25	15	2	0	0	49
选举	49	16	11	5	0	0	70
总计	162	73	50	45	7	16	296

注:本表以担任“地方公职”为基础数据,即曾任地方公职者均计入“地方公职”栏内;最右列中的“总计”系“地方公职”、教职“单任”、军职“单任”、“其他”几项之和。

从表2的统计数据可以看出,有94.59%的乡镇长在任职之前曾出任过地方公职、教职或军职。实际上,在乡村中,地方公职、教职、军职相互转任的情形较为常见,尤其是教职、军职转任地方公职的情况更为普遍。在表2中,有24.66%的乡镇长是由教职直接转任,加上以往曾任教职的转任者,合计有41.55%的乡镇长是由教职转任的。1942年1月,璧山县被委任为太和乡乡长的袁顺国,在出任乡长前一直从事教育工作,先后担任城中女子小学校长、县立小学教员等职,新县制改革时被委任为乡长^④;狮子乡副乡长朱显良则是通过选举出任的,1945年,他由小学教职员被直接选任为副乡长^⑤。

军职转任地方公职,也占有一定的比例。按表2统计数据,大致有17.57%的乡镇长,有过担任军职的经历。当然,由军职转任地方公职,大致有两种情形。一是由军队转任。如姜璜,曾先后任国民政府军事委员会别动队员、武汉行营特派员,陆军排长、连长、队长等职^⑥,退役回乡后,于新县制改革中被委任为城东乡乡长。二是由地方军警机关转任。如刘智义,曾任江北督练员、剿匪总指挥部指挥官、璧山县模范队教官等职,后被委任为六塘乡联保主任^⑦。

在表2中有16人^⑧完全没有地方公职、教职或军职经历,约占全部人数296人的5.41%,由此也证实了乡镇政权掌握在一个相对稳定的群体,即区域社会内的地方精英手中。这一认识还可以从乡镇长群体的另外两个履历信息中进一步得到佐证。一是党籍及党职。在璧山县296位乡镇长的履历中,有9人标注了党团籍,其中兼任国民党党内职务者仅3人,如伍东周被选委为七塘乡乡长,并非因为他是国民党第三区分部的执委^⑨,说明乡村中依然被地方势力所掌控。二是乡镇长缺乏县际流动。除军职退役后回到璧山县任职者外,曾在县外任公职、教职者仅10人。即便是曾任理番县府科员、成成师营中尉书记官的范博渊,返乡后

①谢健《南京国民政府时期基层调解委员会述论》,《人文杂志》2017年第12期,第81页。

②附《县各级组织纲要》,四川省政府秘书处法制室编《四川省现行法规汇编》第2册,第502页。

③此处的“地方公职”,主要指地方政权内的科长、区长、乡镇长、联保主任、乡民代表会主席、乡公所干事、调解委员等。

④《璧山县乡镇长年贯资历一览表》(1942年),民国璧山县参议会档案,档号15-01-121。

⑤《四川省璧山县民选乡镇长副乡镇长名册》(1945年),民国璧山县参议会档案,档号15-01-069。

⑥《璧山县县政府招考本县正副乡镇长暨乡镇公所职员报名表》(1940年4月19日审核),民国璧山县参议会档案,档号15-01-060。

⑦《四川省璧山县政府第三区区署职员名册》(1940年5月),民国璧山县参议会档案,档号15-01-251。

⑧其中,1人为华中公司技师,2人为医师,其余13人未标注职业。

⑨《璧山县七塘乡乡民代表会呈为遵令会同选举乡长协悬核委以专责成由》(1943年12月16日),民国璧山县参议会档案,档号15-01-384。

能够出任城西乡乡队部兼队长^①，也是因为其与县政府要员交往密切。

总的来看，乡镇长群体在学历和履历上所呈现的特征，表明了乡镇长是区域社会内的地方精英群体的重要组成部分。正因如此，乡镇长的治理活动难免会受其身份、地位的影响。在乡村治理实践中，其活动既有其官方职能、地方公职等角色的制约，也受时代背景、群体身份的限制。

二 乡镇长在乡村治理中的职能与角色

在中国传统社会的治理结构中，士绅是“治民权”的实践者^②。乡镇政权出现以后，乡村中士绅的治理权更多地是被官方任命的乡镇长所取代。随着历史的演进，新县制下的乡镇政权成为“警察、保甲及国民兵三个体系的混合组织”^③，乡镇长也被赋予了更多职权。由此，作为地方精英的乡镇长，肩负着官方职权与民间信任，在治安、司法、调解等方面发挥着重要作用。

（一）维持地方治安

维持地方治安，是乡镇长参与乡村治理的首要职责。以冬季执行冬防任务为例，对于乡村社会而言，“残冬时期，流氓纷纷，盗贼蜂起……非整理冬防，夜出梭巡，乃免其害”^④。因此，冬防期间所发生的案件，备受乡镇长关注。六塘乡王济省家被窃，乡长姜理中就在呈文中称：“该窃贼于冬防严紧之际，胆敢于大街之上拨门入室行窃……若不报请严缉，务获送究，则四乡之民难安于枕席。”^⑤当然，在冬防期之外，乡镇长也同样积极应对股匪骚扰案件的发生。如1941年4月，流窜广普乡的土匪，要求广普场居民“给洋四万元，方可相安，否则劫场”，乡长张绍伦探悉情报后，即派兵驻守，于该月25日与劫匪展开巷战，击毙匪徒2人^⑥。

戒严、防匪，并非乡镇长维持治安的常态。从具体执行的情况来看，维持治安主要有三类工作。其一是派丁巡逻。丹凤乡的盗窃惯犯杜明高，即是由该乡乡长在赶集日期“分派乡警丁暨同第一保警丁通场巡逻”时抓捕的。在呈文中，乡长以杜明高“有时三五成群，暗窃明抢，且染烟癖甚深，现犹吸食”，因而移送县政府要求严惩^⑦。同样，王子清拐带案，也是由狮子乡乡队副“率领警备班驰往各旅店查号”时发现，“经乡长一再研讯，该王子清等始各吐出实情”而破获^⑧。

其二是盘查、暗访、稽查嫌疑者。对陌生人的盘查，是维持地方治安的直接手段。1943年8月，杨冰雨冒名黄宗云到定林乡“要求黄姓周济”，但“因伊言语支吾”而被盘查，最后经乡长徐明扬讯明其证件为伪造^⑨。密查则是一种相对隐蔽的维持治安方式。如杨建章等盗匪案就是在联保主任密查之下破获的^⑩。与前两种方式相比，稽查被密告者是一种有针对性的行动，主要基于治安事件已经发生或有发生可能时而采取的措施。如曹炳章被人密报吸食鸦片，乡长王鼎彝“派员多方调查”属实，并“在伊碳厂中会同当地保甲长检举出烟具多件”的情况下将其查获^⑪。

其三是配合乡村警察的行动。1944年，县警察局科长王焕文赴丁家镇、来凤镇查核烟毒案件时，即以乡长的配合为主，“十四日晨搭车抵丁家，是日午夜会同乡长谢莹谷及警分所陈巡官等分为三组”秘密出发检查，“十六日到来凤，仍会同该乡乡长傅伯侯”等分组分别检查^⑫。同样，区警到乡镇执行公务，也须乡镇长的

①《璧山县国民兵团城西乡队各级干部素质调查表》（1943年10月24日），民国璧山县参议会档案，档号15-01-059。

②曹正汉《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期，第5页。

③蒋天掣编《乡镇保处理警察业务须知》，第1页。

④《璧山县政府第一区璧山镇保长联合办公处呈为据转职属各保整理冬防呈请鉴核示遵由》（1939年12月1日发），民国璧山县政府档案，档号01-10-023。

⑤《璧山县第三区六塘乡公所呈为据转王济生被窃属实恳予鉴核由》（1941年1月），民国璧山县政府档案，档号01-10-071。

⑥《璧山县第二区广普乡公所呈为伙匪劫场当即阵中敌毙恶匪二名恳予备查由》（1941年4月），民国璧山县政府档案，档号01-10-119。

⑦《璧山县丹凤乡公所呈为查获惯贼送请讯办以靖地方由》（1942年9月17日发），民国璧山县政府档案，档号01-11-382。

⑧《璧山县第二区狮子乡公所呈为查获拐夫王子清及逃妇段彭氏请鉴核讯由》（1941年5月11日），民国璧山县政府档案，档号01-11-263。

⑨《璧山县定林乡公所呈为解送嫌疑人犯恳请讯处由》（1943年8月10日发），民国璧山县政府档案，档号01-11-412。

⑩《璧山县第一区城北联保办公处呈为叙明捕获窃盗杨建章张治清及窝贼人王炳廷等经过情形恳转法院检察处将本案移回并审以依法办而重治安仍候令遵由》（1939年11月18日），民国璧山县政府档案，档号01-11-108。

⑪《璧山县第三区青木乡公所呈为检举烟民连同烟具送请核办由》（1940年10月21日发），民国璧山县政府档案，档号01-11-152。

⑫《签呈》（1944年12月18日于警察局），民国璧山县政府档案，档号01-11-511。

配合。1940年9月,第二区署以正兴场“因唱戏,烟赌特盛”而派警前往缉捕^①;在清查过程中,正兴乡乡长邓光普率丁配合,并在行动结束后直接向璧山县政府移交嫌犯^②。

(二)参与案件处理

乡镇长不仅在维持地方治安上一展身手,更参与到案件的各个阶段。在案件发生之后,乡镇长既要受理事主的报案,展开对嫌犯的追捕、侦缉、讯问,又要在案件移交后,协助案件审理,发表案情意见。

首先,受理与侦讯案件。由于乡村警察制度不完备,当案件发生后,事主或保甲长通常会向乡镇公所报案,继而由乡镇长指挥侦破。何保全被劫案发生时,乡长在“未据……何黄氏到所报告之前,得闻枪声,即派警备班驰往截击”,接到事主何保全及妻何黄氏报案后,乡长随即逮捕了何保全指定的嫌疑人刘治甫,并对其初步研讯^③。当然,多数事主并未指定嫌疑人。如1938年3月23日第一区第八保萧明轩被劫案发生后,并无怀疑对象,仅“投保甲邻佑勘验”,并“报请本乡联保办事处派丁缉捕劫匪”^④;至4月7日,据第七保雷荣森报案称,其所买纱线疑似萧明轩“被劫所失之物”,由此乡长徐六合“派丁数名,在城内城隍庙侧将该卖线之人捕获二名到处”^⑤。除受理案件外,乡镇长也对所缉拿到的嫌犯进行初步侦讯。如钟容律在实施抢劫后旋即被抓获,经乡长胡国亨审讯后交代了有同伙陈继华等3人,胡国亨随即一面“函知七塘乡公所予以协助”,一面“派丁四名驰往陈继华等所住地缉拿”^⑥。

其次,协助案件审理。乡镇长在案件审理中会出于案件审理机关的要求执行司法警察权,协助调查案件相关事项。在陈树犹匪嫌案审理过程中,县军法室就要求太和乡乡长吴子家,“查明该陈树犹平素行为如何,是否良善”,吴子家在收到训令后,即“召集该管保长陈树镛,甲长陈尧卿等来处询问”^⑦。同样,审理张国恩匪嫌案时,城南乡联保主任郑兆兰也奉令查核张国恩的供词及平日行为,但郑兆兰并未像吴子家一样亲自查核,而是训令保长张柏林“切实调查,据实详复”,其查核结果也被县政府军法室采用^⑧。

再次,干涉案件审理。在受命查核案情的同时,乡镇长也会主动干涉案件审理。乡镇长的干涉,主要表现在对案情发表意见、保释嫌犯。如郭安康被控浮征军谷案,大兴乡副乡长萧国学即呈文,担保郭安康任大兴乡乡长期间“并未征有张吉之军谷一升一合”^⑨。在赵炳发伤害案中,狮子乡乡长陈大海甚至向璧山县地方法院检察处呈文,表示“赵炳发所陈各节尚属实情”,要求地方法院释放赵炳发^⑩。当然,乡镇长对案件审理的干涉,并不能每次都成功,因而一些乡镇长有时会退而求其次,保释嫌疑人。以蔡继周匪嫌案为例,该案发后,蔡继周因容留涉嫌参与抢劫的堂兄蔡汉臣而被捕,三教乡乡长凌达华及保甲人员蔡琢之等呈文称:“职等居于邻近,仁心难泯,不忍坐视继周之久受其累”,因而“联名挺身承保”^⑪。在随后的庭讯中,凌达华仍坚持要承保蔡继周,声称“据调查他是好人,要求保释”^⑫。

(三)调解日常纠纷

在日常纠纷的解决过程中,保甲长时常扮演着调解者的角色。作为地方精英的乡镇长,在处理日常纠纷

①《报告》(1940年9月23日下午8时半于丁家镇区署),民国璧山县政府档案,档号01-11-156。

②《璧山县第二区正兴乡公所呈为会同检送烟犯张明高罗炳发张明元陈学礼陈银周张荣栋萧树之等六名暨甲长陈明达一名房主田明扬一名又李龙氏龙树怀王顺卿黄朱氏杨永亨朱玉良瞿绍奎等七名恳请依法惩办由》(1940年9月5日发),民国璧山县政府档案,档号01-11-156。

③《璧山县狮子乡公所呈为呈报本乡第二保六甲居民何保全家被劫暨办理本案经过情形仰祈核示遵由》(1943年2月19日发),民国璧山县政府档案,档号01-11-065。

④《萧明轩诉冉光恒等被劫赃物追返刑事起诉状》(1938年4月),民国璧山县政府档案,档号01-11-059。

⑤《为劫匪鸣枪拒捕,人赃两获,送请依法惩办以靖地方由》(1938年4月9日收到),民国璧山县政府档案,档号01-11-059。

⑥《璧山县依凤乡公所呈为转送凶犯钟容律陈继华二名恳予依法处理由》(1943年10月发),民国璧山县政府档案,档号01-11-429。

⑦《为遵令查复陈树犹平素行为并据转呈证明书请予鉴核转咨一案由》(1938年11月7日到),民国璧山县政府档案,档号01-11-054。

⑧《璧山县城南乡联保办事处呈为遵查张国恩平日行为经过情形覆恳鉴核衡夺一案由暨璧山县政府法制室批示》(1938年8月4日批示),民国璧山县政府档案,档号01-11-064。

⑨《璧山县第二区大兴乡副乡长萧国学《签呈》(1941年9月11日于大兴乡公所),民国璧山县政府档案,档号01-11-327。

⑩《璧山县狮子乡公所呈为据本乡第六保保队附赵炳发呈以慎职被诬恳予转详以雪诬害等情经查属实转请鉴核予以不起诉处分由》(1942年2月4日发),民国璧山县警察局档案,档号14-01-164。

⑪《璧山县第二区三教乡公所呈为不忍久累协息保释以维生命由》(1941年7月发),民国璧山县政府档案,档号01-11-325。

⑫《璧山县政府审理军法案件点名单》(1941年8月3日),民国璧山县政府档案,档号01-11-325。

过程中同样有着重要作用,而且其活动更具有权威性。这主要因为乡镇长的权威来源于官方和民间两个层面:一方面拥有官方所赋予的职权,一方面作为地方精英又受到官方和民间两方的尊重和认可。

日常细小纠纷发生后,当事人首先想到的是经过调解来解决。在一些案件中,乡镇长的角色是执行乡村警察职权的地方公职人员。如敬树卿与王德懋因口角细故而发展至双方互殴,纠纷发生后,“该树卿不服,乃扭向乡公所调处,旋转座瑞芳茶社,仍未结果”,最后又回到乡公所,由乡长及彭姓主任以凤乡公所名义调解并解决^①。正是因为乡长拥有代表乡公所进行调解的职权,在某些案件中,当事人就直接呈文要求乡镇长进行调解或评判。如赵万卿以彭万臣拖赖不付肉钱为由,要求乡长“俯准传集彭万臣到案追究”^②。最后,经乡长评断,认为实际买肉者周庆国“与赵万卿素不相识,乃查此事,彭万臣恐有招呼之责”,因此“限其一星期)内将周庆国交出”^③。

除了以公职身份参与调解外,在一些案件中,当事人也邀请乡镇长以私人身份参与调解。这种情形与作为乡联保处所进行的“执法”并行不悖,甚至是一种补充^④。刘建安诉王荣氏民事债务案,在开庭审理之前,刘建安曾请乡长江璧华以私人名义调停,江璧华参与了案件调解并问明了事实及证据,作出了“限载四期楚还等公断”,但调解结果并未被双方接受^⑤。同样,杨王氏与王合太等的遗产纠纷案,也曾两次请求乡长与族戚调解,结果都“当场允许,过后则又翻悔”^⑥。

案件经当事人起诉后,乡镇长会参与案件的调解。一种情况是乡镇长奉审判机关的命令对案件进行调解。如张玉白诉陈双全兵役案,军法室即训令七塘乡乡长程李善“调解具报”,程李善接到指令后,择日“召集原被两造到会调解明白,结果嫌怨冰释”^⑦。另一种情形则是乡镇长主动或被动参与案件的解决。黄印氏诉黄维良遗弃案,就是乡长主动参与的典型。该案中,全街乡乡长黎某某“以私人资格,协同其他亲友参加调解”^⑧。除主动参与外,乡镇长也会被当事人向审判机关指定要求参与。如吴欧氏与吴德基遗产纠纷案,在诉讼过程中,原告吴欧氏因族人调解未能解决,因而呈文要求“令飭太和乡联保主任吴子家转为召集族人及被告等协同到场,就近酌量办理”^⑨。总之,在日常纠纷的解决过程中,官方和民间均视乡镇长为息讼的重要中间人。

三 乡镇长参与乡村治理的积弊与困境

近代以来,地方精英趋于“劣化”,已为学界所相对公认。在这种宏观历史背景之下,进入乡镇政权的璧山地方精英,不可能脱离时代背景而存在。因此,在参与乡村治理的实践中,这些乡镇长并非完全起到积极作用,他们对案件处理的迁延与贻误以及息讼困难等情况的不时出现,折射出乡镇长群体参与乡村治理的积弊与困境。

(一) 案件处理中的积弊

正如前文所述,纠纷或案件发生之后,乡镇长有受理报案、侦讯、调解等职权,但法律并未明确规定其义务,由此导致乡镇长对案件的选择性处理。对一些案件,乡镇长稍加侦查,就草草呈报了事。如朱开华被劫案发生后,即向乡公所报案,而乡长在接到报案后,“即派令警备兵一班前往出事地点逐一查捕”,但经大致考查即停止案件侦缉,并向县政府呈称“真相莫明,无由缉捕”^⑩。即便是嫌犯被捕送到乡公所,一些乡镇长也延迟不移送上级机关。如戴辉廷被匪徒入室抢劫杀害案发生时,“当由团甲将劫匪孙炳顺、汪云清、晏海云等

①《签呈为遵令查报敬树卿与王德懋互殴情形一案乞核示由》(1941年7月24日),民国璧山县警察局档案,档号14-01-156。

②《璧山县临江乡公所呈为特势估骗奸拖莫何报请传案追究以维商业而儆拖骗事由》(1944年10月),民国璧山县政府档案,档号01-11-340。

③《调解笔录》(1944年10月13日),民国璧山县政府档案,档号01-11-340。

④[加]伊莎白、[美]柯临清《战时中国农村的风习、改造与抗拒:兴隆场1940—1941》,邵达译,外语教学与研究出版社2018年版,第111页。

⑤《刘建安诉王荣氏债权民事起诉状》(1937年10月8日收),民国璧山实验地方法院档案,档号12-02-1940-0055。

⑥《杨王氏诉王合太等归还遗产民事起诉状》(1943年12月21日),民国璧山实验地方法院档案,档号12-02-1943-1192。

⑦《璧山县七塘乡公所呈为遵令调解完结请予撤回诉讼以备存查由》(1943年1月2日发),民国璧山县政府档案,档号01-10-107。

⑧《璧山县全街乡公所呈为遵令检送黄维良与黄印氏生活纠纷调解卷宗由》(1943年10月16日),民国璧山县警察局档案,档号14-01-166。

⑨《吴欧氏诉吴德基吴希特分割遗产民事起诉状》(1939年12月7日),民国璧山实验地方法院档案,档号12-02-1939-0898。

⑩《璧山县第一区城东乡公所呈为据报匪情缉捕无踪被劫是否属实调查未确特此报请鉴核由》(1941年3月25日发),民国璧山县政府档案,档号01-10-104。

捕获送本镇联保办事处”，但联保主任戴坤一延久不送请法办，致劫匪孙炳顺等人得以逃脱^①。

与对盗匪类案件的选择性处理不一样，部分乡镇长对烟毒案则是违法性处理。如刘天民等人因吸食烟土而被捕获，但在审理之后，中兴镇镇长马世禄并未将其移送县军法室审讯，而是“见天民有知过必改之决心，本着政府劝民改过不究之旨，遂将天民释放，书立悔过限期戒绝”^②。乡镇长不仅私放烟犯，甚至还试图阻挠县政府对烟犯进行判处。在谢天祥案的审讯中，丁家乡乡长谢莹谷就要求县政府“豁免传讯”，被军法室承审员大加训斥，称其“代天祥洗刷规避，实属可恶已极”^③。正因为一些乡镇长在烟毒案上的不尽责，一些地方公职人员认为烟毒一时难于彻底肃清的根源在于“各乡镇恶习过深，而乡镇负责人员又多行敷衍”^④。

当然，乡镇长对案件处理的积弊还不止于此。前文中，我们提到乡镇长在案件审理中能够发表意见，因而一些乡镇长对案件审理妄加干涉。在一些案件中甚至出现乡长呈文明确表示“虽属司法，但于事情之发生，确关行政”，因而对案件审判加以干涉^⑤。借案报复则是另一种更为严重的积弊。以张彬盛修理枪械案为例，作为福禄乡第17保保长的张彬盛，一向致力于肃清盗匪，但他与该乡乡长彭华矛盾较大，彭华甚至以张彬盛“擅自修械，与法令不合”为由，将其缉捕并送县政府讯办^⑥。彭华所呈报的理由，并不足以立案，县军法室最终判定张彬盛、陈述林“尚无罪嫌可言，本案免于侦审”^⑦。

(二)个人因素对工作的阻碍

所谓个人因素，既包含乡镇长不能控制的客观性因素，也包括乡镇长自身固有的主观性因素。客观性因素方面，以乡镇长能否得到地方士绅、保甲的认同最为重要，而士绅和保甲对乡镇长的认同感与利益相关，是乡镇长本人所不能把控的。

广兴乡联保主任任免案就是乡镇长与地方士绅、保甲的关系影响地方行政、乡村治理的典型案件。1939年9月，广兴乡原联保主任张光万被该乡第四保保长魏德培等人以贪污渎职为由提起诉讼，由此遭到撤职查办，随后经该乡乡民大会选举张子奇继任；同月，该乡乡民代表魏汉文联合第三、五保保长尹志儒、周志杰控告新任联保主任张子奇吸食鸦片，违法选充^⑧；10月，该乡第四保保长魏德培又联合第三、五保保长控告张子奇“阴毒险狠、黑暗专横、非法逮捕”^⑨；11月，该乡第四、三、五保保长魏、尹、周及乡民士绅代表尹充实等地方势力再次联名控告张子奇侵蚀公款、滥用职权、羁押保长；最终，张子奇于1940年1月向第二区署主动呈文，称旧疾复发，请长假休养^⑩，随后县政府批准其辞职。张光万、张子奇先后被控去职，实质上是由地方利益争夺而引起的。廖宗良在呈文中就指出，张子奇出任乡长是该乡第一、二、六保所支持的，而第三、四、五保的保长、士绅等则希望更换乡长人选^⑪。由地方利益争夺，导致乡镇长人选更换频繁，是乡镇长本人所不能把控的，也使得乡镇长主导乡村治理的成效减低。

与客观因素相对应的是乡镇长自身的主观因素。随着近代以来地方精英的“劣化”趋势日趋加重，作为地方精英群体一部分的乡镇长群体，必然存在着“劣化”趋势。在乡镇长的日常行政中，贪污、渎职等情形时

①《邓孙氏辅佐邓松林诉戴坤一刑事起诉状》(1938年4月)，民国璧山县政府档案，档号01-10-006。

②《璧山县第二区中兴镇公所呈为呈复刘天民等吸烟一案仰祈鉴核示遵由》(1941年1月20日)，民国璧山县政府档案，档号01-11-271。

③《签呈》(1942年4月4日于璧山县人和街华义栈)，民国璧山县政府档案，档号01-11-268。

④《璧山县政府第二区署呈为呈复查禁丁家坳附近烟赌一案由》(1941年9月20日)，民国璧山县政府档案，档号01-11-069。

⑤《璧山县第二区樟潼乡公所呈为检呈受伤照片恳请拘传凶犯张雪隆李敬章李吴氏到案质讯以张法纪而伸冤屈由》(1943年4月20日)，民国璧山县政府档案，档号01-11-434。

⑥《璧山县第三区福禄乡公所呈为手续不合擅自修理枪械请予查办由》(1941年4月)，民国璧山县政府档案，档号01-11-269。

⑦《璧山县政府审理军法事件点名单》(1941年4月18日)，民国璧山县政府档案，档号01-11-269。

⑧《广兴乡公民代表魏汉文第二保保长尹志儒为身有恶劣不堪充任恳请剋日调验撤职究办由》(1939年9月27日收)，民国璧山县政府档案，档号01-11-050。

⑨《璧山县第二区广兴乡第四保保长办公处为新旧联保主任张光万等阴毒险狠黑暗专横非法逮捕协息予以保护以维生命由》(1939年10月11日发)，民国璧山县政府档案，档号01-11-050。

⑩《璧山县政府第二区署呈为据转广兴联保主任张子奇因病请假仰祈鉴核示遵由》(1940年1月22日发)，民国璧山县政府档案，档号01-11-050。

⑪《璧山县第二区广兴乡联保第四保呈为新旧联保主任张光万张建高叔侄及张子奇等贪污专横侵蚀公款区署查询不明诚恐事实颠倒真相难明恳请传案质讯或派员查询以明真相由》(1939年11月17日发)，民国璧山县政府档案，档号01-11-050。

有发生。乡镇长自身的劣化,也使得其主导下的乡村治理成效大打折扣。

姜璜于1940年经招考而出任城东乡乡长,但其任职的当年11月即被该乡居民张陈氏告发。张陈氏在诉状中声称,姜璜带领两人深夜到其家中,以检查烟毒为名敲诈了250元^①。县军法室接到张陈氏的起诉状后,即将姜璜收押审讯。其间城东乡国民学校校长王至纲等人则以地方事务繁杂为由将姜璜保释出狱^②。出狱之后的姜璜,立即逃到了永川县,其间多次写信给县长王世梯求情,希望王世梯能够“仁恩大赦,释罪职一余生”^③。由此可知,张陈氏控告姜璜敲诈贪污属实。与姜璜借案敲诈个人不同的是,转龙乡乡长董必高是在办理军粮时涉嫌贪污而被举报。虽然董必高认为其被举报是因为此前查获了李仲良枪支以及周性初等“争取地方政权”^④,但实际上该乡居民印义长等人也参与了对董必高的控告,称其勾结乡民代表主席刘崇高为害乡间,甚至还牵涉到璧山县临时参议会议长陈雪樵、县经收处处长伍朝杰等县政府官员^⑤。

(三)息讼困难

调解是乡村社会中解决日常纠纷的主要措施之一,包括乡镇公所、调解委员会、保甲等在内的各种机构则是近代以来执行调解的重要官方组织,但其运作实效在一定程度上并未达到制度设计的目标^⑥。同样,对乡镇长个人而言,其执行的调解也有难于息讼的困境。

乡镇长的调解,难于罢讼息争,有多重原因。当事人并不愿意乡镇长调解是其中原因之一。如吴王氏诉吴海钧遗弃案,县司法处训令梓潼联保主任曹纯武“召集双方亲族,到场调解”,但原告吴王氏两次调解均未出席^⑦。甚至在一些案件中,当事人明确拒绝由乡镇长主持调解。在戴合清与刘长兴、封治平会款案中,联保主任召集双方调解时,“刘长兴等竟乃迭次抗传不到”,即便到场,也是“横恶不理,弗遵处断”^⑧,反而是在县司法处的审理中,经双方当庭辩论后,由承审员主持调解,达成了和解^⑨。

当然,纠纷当事人对于乡镇长的调解并非完全排斥,一些后来走上司法程序的案件,主要是因为对调解结果的异议。如征属何萧氏通奸案发生后,其婆婆何吴氏“具报本管乡公所,请求传讯处分”,但乡长受理后,意图通过调解来了结此事,由此何吴氏表示不服,认为奸夫万昌贵“匪特触犯刑法上之妨害家庭罪,抑且违反现行优待征属法令,应加重其科罚”^⑩。对于调解结果,一些当事人也有当时赞同、事后翻悔的情形。如周忠桂诉黄秉钧坟界案,经过调解委员、乡长等调解后达成和解,黄秉钧“自认提迁,并亲笔签押为凭”^⑪。但数日后,黄秉钧又呈文称,该调解“概系伊族职员出席,仅黄正发一人系外姓,但未发言”,因此不予承认^⑫。

对于平息纠纷而言,调解最重要的是达成和解之后的执行。在一些案例中,双方都认可调解结果,但不能或不愿执行,由此造成纠纷不能解决。汪栋梁与曾炳钦因租佃发生纠纷,经乡长传集双方到乡公所调解,结果“曾炳钦虽认给押银,但以街房被拆,尚未领到政府应给损失为词,认给不给”^⑬。同样,黄印氏诉黄维良家产案,经过乡公所的多次调解,但都未能执行,黄维良甚至为逃避执行而移居到北碚管理局澄江镇居住。黄印氏向法院起诉后,再次要求乡长进行调解,但乡长黎德敷表示“该案迭经本所调解数次,双方均不遵守条

①《张陈氏民事起诉状》(1940年11月),民国璧山县政府档案,档号01-11-223。

②《王至纲等呈文》(1940年11月23日送核),民国璧山县政府档案,档号01-11-223。

③《姜璜致王世梯函》(1940年12月15日),民国璧山县政府档案,档号01-11-223。

④《璧山县转龙乡公所呈(军字第二九号)》(1944年8月21日),民国璧山县政府档案,档号01-11-480。

⑤《具呈璧山县转龙乡乡董董必高乡民代表刘崇高狼狽为奸违法贪污讯明有据县府袒护迫息提案讯究以儆效尤而肃法纪由》(1944年6月28日发),民国璧山县政府档案,档号01-11-480。

⑥谢健《南京国民政府时期基层调解委员会述论》,《人文杂志》2017年第12期,第87页。

⑦《为呈复调处吴王氏以遗弃等词诉追吴海钧等一案由》(1937年12月13日),民国璧山县政府档案,档号01-11-038。

⑧《戴合清诉刘长兴、封治平民事起诉状》(1938年2月),民国璧山县政府档案,档号01-11-066。

⑨《璧山县政府审理初讯民事案件点名单》(1938年3月呈),民国璧山县政府档案,档号01-11-066。

⑩《何吴氏同子何元星呈为诱奸出征军人配偶呈请提案讯办以正风化而彰法令由》(1942年4月10日收到),民国璧山县政府档案,档号01-11-503。

⑪《周忠桂等诉黄秉钧、刘惠卿民事起诉状》(1937年7月22日),民国璧山县政府档案,档号01-10-010。

⑫《黄秉钧代罗祯祥诉周忠桂即洪光等民事辩诉状》(1937年8月1日收),民国璧山县政府档案,档号01-10-010。

⑬《璧山县第一区城中镇公所呈为奉令呈复汪栋梁控曾炳钦处理经过情形由》(1940年12月5日发),民国璧山县政府档案,档号01-10-061。

件履行”,拒绝再接受该案的调解申请^①。

四 结论

随着近代以来国家权力下移,在乡村治理中必然会增添更多的国家因素。乡镇政权作为县以下行政机构的正式确立,即是这个历史大趋势的具体体现。正因如此,在延续至今的国家治理现代化演进中,乡镇政权是不可替代的角色,其所产生的历史影响也不可忽视。作为乡镇政权核心部分的乡镇长群体,是代表乡镇政权进行乡村治理的直接实践者,因而其活动直接影响到乡镇政权的治理成效。

通过对全面抗战时期璧山县乡镇长群体学历、履历的分析,可以发现乡镇长是区域社会中地方精英的一部分。在新县制改革中,国民政府将乡村治安维持作为“乡镇公所和保办公处最先要担负起来的责任”^②,对乡镇长寄予了厚望,并赋予治安、司法、调解等职权。在日常行政时,乡镇长确实发挥了一定的积极作用,也在一定程度上弥补了乡村警察制度缺失所带来的基层治理困境。然而,这种单纯依靠乡镇长发挥个人效用的治理策略,仍存在着诸多问题。在人事方面,国民政府没有对乡镇长资格严加把关,使得“劣化”精英混迹于乡镇长队伍中,加剧了乡村政权的腐化;在职权规范上,乡镇长的权力没有边界,造成其权力膨胀和以权谋私;在实践成效上,乡镇长平息纠纷的成败依赖于个人威望,导致不同乡镇长调解纠纷的成效差异较大。

总之,乡镇长代行警察职权的这一模式,是一种“人治”,而非“法治”。在近代国家权力下移、社会动荡不安的历史背景下,利用乡镇长个人威望控制乡村、提升社会治理成效的模式,有其必然性与合理性,但在整个近代基层治理路径的探索和历史演进中,纯粹依靠作为地方精英的乡镇长发挥个人作用来提升治理成效,并非可靠而长久之道。

Township Head Group in the Perspective of Rural Governance: An Examination of Bishan County in Sichuan during the Anti-Japanese War

Xie Jian

(a. College of Marxism, b. the Research Center of Revolutionary Spirit and Cultural Resources of the CPC, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The emergence of township power is the result of the penetration of state power into rural areas and the improvement of rural governance capacity since modern times. In the reform of the new county system, as the leader of the township regime, the township head group have been placed high expectations by the national government. Through the examination of township head group in Bishan County during the anti-Japanese war, this paper finds that the township head group under the new county system is still a part of local elites in the regional society. Although township head group have played an active role in public security, justice and mediation, personal factors still have many negative effects on local administration under the historical trend of “deterioration” of local elites. In short, the village head’s control of the rural society through personal power is still “rule by man” in essence, which makes the rural governance under their leadership double-edged.

Key words: the period of anti-Japanese war; rural governance; township head group; township government; Bishan county in Sichuan province

[责任编辑:凌兴珍]

^①《为逆媳朋殴抢夺食谷请予缉案讯究依法严惩以振乡风而恤农业事》(1943年9月9日发),民国璧山县警察局档案,档号14-01-176。

^②李承谟编《乡镇保维持地方治安须知》,重庆商务印书馆1944年版,第1页。