

# 民國時期的紳權 與鄉村社會控制

◎ 賀躍夫

鄉村社會始終是研究中國問題的歷史學家、人類學家及社會學家感興趣的重要課題。辛亥革命以來，在國家政治體制與社會思潮等上層結構發生急劇變化的背景下，位於時代大潮底端的鄉村社會到底出現了甚麼變化？這個問題，自30、40年代以來就有鄉村建設派、關心鄉村問題的知識份子及有關政府部門作過相當多的調查與討論，近年來中外學術界也出版了不少相關的研究論著，但當中仍有許多問題有待進一步的學術性探討。本文擬就傳統地方紳權在民國時期的演變，探討鄉村社會控制的結構性變遷及其後果。

## 一 民國紳權的社會構成

士紳本是與君主皇權共生的社會集團，在帝制傾覆後，傳統士紳的「接替常軌」中斷，按清代士紳群體的平均壽命，清末遺留至民國的最後一代科舉士紳，經歷自1905年科舉廢除後數十年間的自然遞減，至20、30年代已所剩無幾<sup>①</sup>。但這並不意味着地方紳權的消失，只是紳權的結構及其所代表的社會力量有所變異。民國時代的歷史文獻顯示，士紳或紳士仍是運用甚廣的概念，甚至在官方的調查中，還專門將其列為一項，如30年代末陝西整理保甲制度的調查報告中，就列有「各縣公正士紳及專門人才人數統計」一項。據該調查報告指出，已上報的72縣中，各縣登記的公正士紳最少者3人，最多者178人，合計3,108人，平均每縣約43人<sup>②</sup>。不過該報告沒有指明界定公正士紳的標準，究竟甚麼人才算是士紳？「公正士紳」又是指哪些人？

在討論士紳的同時，還必須涉及民國時期流行的另一個概念——「土豪劣紳」。自20年代國民革命以來，「打倒土豪劣紳」成為一個十分流行的政治口號。

士紳本是與君主皇權共生的社會集團，在帝制傾覆後，傳統士紳的「接替常軌」中斷，但這並不意味着地方紳權的消失，只是紳權的結構及其所代表的社會力量有所變異。

北伐戰爭期間，國民黨中央執行委員會發表的對農民宣言，即號召各地農民組織起來，「除參入戰爭，扶助革命軍隊取得勝利外，就是打倒土豪劣紳，推翻封建地主階級在鄉村特權」<sup>③</sup>。湖南、湖北等省還制訂了〈懲治土豪劣紳暫行條例〉，並成立了省與縣級懲治土豪劣紳的特別法庭。蔣介石發動「四一二」政變後，農民運動雖然從高峰走向低谷，但南京國民政府仍沒有放棄打倒土豪劣紳的口號。國民黨河南省政府主席劉峙就曾將「把持政治、武斷鄉曲」的土豪劣紳與毒品、土匪同列為河南三大害，必須加以鏟除<sup>④</sup>。1933年國民黨軍事委員會南昌行營還再次頒行了〈懲治土豪劣紳條例〉：國民政府的地方自治法規也明文規定，土豪劣紳無資格享受公民權，不能當選為地方自治機構職員<sup>⑤</sup>。那麼，所謂土豪劣紳又是指誰？他們何以會在民國時代凸顯而成為國民革命及南京國民政府要打擊的主要對象之一呢？

為了解答上述問題，需要略為回顧十九世紀中葉以後地方紳權的變化。眾所周知，明清以來基層社會的自治化是一個長期的歷史趨勢，而晚清團練的普遍興起，更大大加速了這一過程。太平天國以後，主管地方各類局所的「紳董」，在從州縣衙門到鄉村之間各層次的社會控制管理中發揮着越來越大的作用。據清末浙江龍游縣的調查報告，該縣參與地方管理事務的紳士分兩個等級：「一曰總董，一曰圖董。總董直接於地方官，或直接於府城，……若圖董者，管本圖以內之事。」總董也就是縣紳，是參與全縣事務管理者，包括縣的文化教育事務、地方公產經理、積穀倉儲、從善堂與育嬰堂等慈善事業等；而圖董則是辦理本鄉本圖各項公共事務者。這兩級紳董除經辦各自的事務之外，「凡地方上應興應革之事，各紳董均有與聞會議之權」。在該調查報告編者的眼中，紳士的界定是以是否參與地方公事，承擔地方職責為準，與「紳董」概念相同<sup>⑥</sup>。清末新政及地方自治的開辦，更開拓了地方紳董的活動場所，並使其在地方上的權益獲得合法的認可。這樣，各縣活躍於團練、地方公產公款管理局，以及清末成立的勸學所、學堂、商會和地方自治機構的紳董們，便成為地方紳權的代表人，與國家分享鄉村控制權力。

辛亥革命後，部分紳董機構一仍其舊地延續下來，如商會、團防局與地方自治機構：部分機構則納入正式的縣行政機關。如清末勸學所，民國後改為教育局，一些縣還增設有民政局、建設局之類的機構。這類「局」的存在一直延續至國民政府30年代中「裁局改科」之時。不管上述機構是否官僚化，其實際控制權仍在本地精英之手。因而民國時期的地方「紳士」群體，不再是以功名為標準，而通常是指各縣參與教育、地方自治、商務及其他公共事務的地方紳董，包括縣教育會會長、學校校長、縣議會及參議會會員、商會會長、地方慈善機構紳董及各局的頭目與團總等。簡言之，作為清末地方紳董階層的延續，他們是控制一縣文化、教育、政治及經濟的權力精英，往往直接對一縣的政治發揮着重要的影響力。如江蘇的川沙縣，1914年後地方自治雖被停辦，但縣中「市鄉行政人員以及地方公正士紳，成一地方會議」，以地方公款公產處總董為主席，歷時六年半，一直維持至正式縣議會成立，議決的各案，均能付諸實行，「雖無自治之名稱，實得自治之實際」<sup>⑦</sup>。

上述地方紳權的代表者雖然仍包括部分有傳統功名、在地方德高望重的前

民國時期的地方「紳士」群體，不再是以功名為標準，而通常是指各縣參與教育、地方自治、商務及其他公共事務的地方紳董。作為清末地方紳董階層的延續，他們是控制一縣文化教育、政治及經濟的權力精英，往往直接對一縣的政治發揮着重要的影響力。

清舉貢老爺，但更引人注目的則是民國時期的新貴，諸如退任在籍的文武官員、從事文化教育事業的知識份子、憑藉武力的豪強乃至幫會首領，均躋身於地方紳士行列。他們不僅顯示了清末民初以來社會流動的新途徑，而且也反映了鄉村控制的結構性變化。抗戰期間，費孝通先生在雲南昆陽調查的六個縣級紳士的生活史，為我們提供了有代表性的個案：

表1 雲南昆陽縣六位紳士個案

姓	生年	父輩職業， 家庭	教育	主要職業	主要活動	備考
王	1881	士人，教師	秀才，省師範畢業	辦教育，縣政	縣團防，剿匪，縣參議會主席	原鄉居，後移居縣城
朱	?	武秀才，團總	保定軍校畢業	軍官(官至師長)	回籍後辦碾米廠等，保安團隊	居昆明與縣城
張	1902	中醫郎中	省簡易工藝學堂	縣政府職員，官僚	先後任職建設、民政等局及參議會議員	居縣城，利用職權經商致富
丁	1912	秀才，教書，家貧寒		鴉片商人	經銷公煙，鑽營充任鎮長	岳父為縣城富商，團總
楊	1903	縣城近郊菜農，家貧寒		兵，幫匪頭目	為縣長任用偵緝隊長	1941年為縣長暗殺
劉	1910	富農	昆明師範畢業	區署職員，鄉長	鄉政改革者，廉潔公正	抗戰後為縣參議員

資料來源：Hsiao-tung Fei: *China's Gentry* (The University of Chicago Press, 1953), pp. 150-287.

上表所列六個昆陽士紳，代表了兩代人和四種類型的地方權力精英。個案一的王氏，是適應了民國新變局的老一輩傳統士紳。他出身於地主士紳家庭，本人考中過生員，廢科舉後接受師範教育，民國後擔任縣立小學校長，此後主要活動在辦教育和參與地方政治事務，其家也遷到縣城。1918年昆陽縣紳推舉其為縣保衛團團總，後相繼當選為省議會議員、縣參議會主席，並擔任縣教育局長等職，以其德高望重，在縣紳中享有威望，二十餘年中一直是昆陽縣最有權威的紳士領袖，也被視為一位公正士紳。

除王氏以外的其餘五人，則均屬年輕一代新士紳，他們大體上是在民初時成長的，沒有受傳統教育，更無傳統功名。他們獲取權力與威望，躋身於紳士群體的憑藉各不相同，基本上可分為三類。

其一是武力，朱氏與楊氏即是如此。朱氏在滇軍中當軍官，官至師長。但在軍閥戰爭中失敗後返回家鄉閒賦，在本縣辦碾米廠、電廠等。其兄弟與侄輩在地方仗勢橫行，兩個侄兒擔任地方團總和警察局長，朱本人仍為昆陽縣最有影響力的紳士。楊氏出身昆陽縣城近郊的貧寒菜農家庭，沒有受過教育，16歲即投身軍閥部隊當兵，五年後部隊潰敗後返回家鄉，糾結地痞流氓以搶劫行旅

引人注目的是民國時期的新貴，諸如退任在籍的文武官員、從事文化教育事業的知識份子、憑藉武力的豪強乃至幫會首領，均躋身於地方紳士行列。他們不僅顯示了清末民初以來社會流動的新途徑，而且也反映了鄉村控制的結構性變化。

等為生。1937年新任縣長實行以匪治匪策略，招楊氏為縣偵緝隊長，楊得以進入縣城的上流社會。

其二是在清末民初接受新式學校教育後，從擔任基層公務員而獲得一定權勢或名望，然後躋身於本縣紳士之列。個案三的張氏，小學畢業後進省城工業學校培訓，返縣後進入縣建設局為職員。因其善於交結迎奉，為縣長所信賴，被任為建設局長，1939年昆陽縣裁局改科後任民政科長。個案六的劉氏的早期經歷也與張相似，師範畢業後入區署為助理，後被任命為區東鄉鄉長。劉與張的前期經歷雖相似，但張熱衷於貪污中飽，利用職權謀私取利，成為本縣大富紳；而劉則被描述為一個鄉政改革者。

其三是個案四的商人丁氏。丁雖出身下層士紳之家，但沒有受過教育，家境較貧寒。成家後得其岳父支持，從事鴉片貿易致富。致富後千方百計接近官場。30年代國民政府禁煙時，他利用機會獲得銷售「公膏」的經銷權而獲厚利；後又鑽營充任鎮長，成為縣城既富且貴的富紳。

按費孝通組織的調查，從對旁人的採訪中了解到，上述六個昆陽紳士中，從事教育及任參議會主席的王與鄉政改革者劉聲望最好，可被認作公正士紳的代表。而其餘四人則均有劣迹，或利用職權貪污中飽，或仗勢欺人，橫行鄉里，或為富不仁，自私奸詐，簡言之均為利用機會違法營私的營利者。然而，因老一輩的紳士逐漸從權勢地位上退去，熱心於鄉政改革的年輕知識份子不易容於官場，勢單力薄，20、30年代卻正是上述有劣迹的土豪劣紳在昆陽縣發迹得勢之時。昆陽縣長稱，由富商、地主、士人和退休官員及高官家人構成的紳士，是本地民眾的領袖，他們控制着輿論。縣長若不與他們合作，就無法開展工作，甚至失去其位<sup>⑧</sup>。據一位曾任縣長的官員描述，江西貴溪縣也有類似的情形，在縣政中發揮影響力的地方權紳有三：其一是縣議會集團，其中雖有「持正不偏的公正人士」，但是「多為名利束縛與有行為邪惡的份子」；其二是從業教育界的士人，雖敢於批評，但無大權勢；其三是依賴武勇橫行的惡霸。影響力最大、最為左右了縣政的就是這些「邪惡份子」與惡霸<sup>⑨</sup>。

以上舉證的事例表明，民國地方紳士的政治角色大體上類似於晚清的紳董，是活躍於縣城或城鎮的權勢集團，但他們的社會構成比晚清時期更為複雜，土豪劣紳在這一時期迅速崛起，越來越成為基層社會控制的支配者。從縣城至鄉鎮，無論是納入政府行政體制的局所、議事機構或自治機構的紳董，還是民間自衛自治機構的領袖，多數均被政府和民間稱為土豪劣紳或土劣。以服務於桑梓而自律的「公正紳士」逐漸讓位於營私自肥、專橫跋扈、欺壓民眾的土豪劣紳，這一演變改變了鄉村社會控制的中間結構，也使國家與社會的關係發生變動。

那麼，上述演化過程是如何發生的呢？

## 二 鄉村社會控制的軍事化與「團閥」

土豪劣紳非民國時代才出現的群體，依賴武勇橫行鄉里的惡霸被稱為土

民國地方紳士的政治角色大體上類似於晚清的紳董，是活躍於縣城或城鎮的權勢集團，但他們的社會構成比晚清時期更為複雜，土豪劣紳在這一時期迅速崛起，越來越成為基層社會控制的支配者。

豪，是中國古代歷史常見的名詞；而劣紳不過是與正紳相對的概念，清代在鄉里勾結胥吏、包攬詞訟、欺壓百姓或聚眾抗官的鄉紳及監生，即被指為劣紳。這一在歷史上通常要受國家政權制約的群體，以十九世紀中葉以來鄉村社會控制的軍事化為契機，始而與正統士紳相互滲透與合流，進而逐漸取代後者，成為地方紳權的主要代表。

晚清地方團練的廣泛興起所導致的社會後果是多方面的，就對基層紳權的影響而言，一方面它改變了鄉村社會控制的組織結構，團練局所成為鄉村控制的權力機關，在晚清以後的社會控制中發揮越來越重要的作用；另一方面它使武力成為紳權的主要權力資源，從而也導致了士紳與土豪的合流。據對浙江、廣東、廣西、湖南四省團練領袖459人的一個不完全統計，相當一部分生員以上有正途功名的士紳捲入團練活動之中，約佔團練領袖層的60%左右。咸同年間上自受朝廷任命為團練大臣的「大紳」，下至鄉居的生員，創辦團練的事例甚多；另一方面平民及有各種職銜和監生充任團練的組織領導者，也佔40%以上<sup>⑩</sup>。這些人大多是豪強武勇之士，尤其是統率團練的團總團長，不少是招募好勇鬥狠的豪強甚至匪幫領袖充任。團練給他們提供了一個向上流動的機緣，以軍功或捐納獲得清朝政府的獎賞授職，躋身基層社會控制中的支配階層。同治二年(1863)冬的一份上諭指出皖北團練的權力甚大：「各團總文職保至府道以上，武職保至二三品，仗勢自豪。」<sup>⑪</sup>這些仗勢自豪的團練領袖，正是民國「團閥」或土豪劣紳的前輩。

清末民初以來，近代警察制度在城市設立，但官僚政權無法將其普及到縣以下的鄉村地區。因此，無論是北洋軍閥政府，還是南京國民政府，均頒布有〈地方保衛團法〉、〈保衛團法〉，允許民間自設自衛性團練武裝，維持地方的社會治安。且團練與地方自治的推行合二為一，通常區鄉長就是保衛團的區團長、鄉團長。民國團練各地區與各階段稱呼不一，有鄉團、民團、團防、商團、保衛團、保安隊、壯丁隊、警備隊等，名目繁多。團兵的來源也較晚清時期的團練更為複雜：除從鄉村民戶中計戶抽丁的傳統辦法外，由地方豪強控制的民團武裝越來越多地採用招募方式組織職業性或半職業性的團隊，團兵來源包括從軍閥部隊退役的散兵游勇、被招撫的職業盜匪團伙成員、秘密會社的成員以及破產農民。捲入這類民團的人數雖然難以準確統計，但從各省民間槍支的擁有量可以估計，其數額巨大。據廣西1932年的統計，全省各地的民團槍支，由常備隊徵用者有約1.2萬支，未經徵用而存於民間自衛者，合計各種雜槍約60萬支<sup>⑫</sup>。河南等動亂省份的民間槍械數量更多。1927年河南民團局等機關曾調查河南省的民間武器，據稱散落於河南各地的現代武器計有大炮52門、迫擊炮600門、快槍50萬支、盒子槍10萬支，連同土炮及仿造槍械合計，總數不下百萬。各地還有工匠所設的仿造爐子四百餘處，每處每日可造快槍二至四支<sup>⑬</sup>。以上述數量計算，河南百餘縣平均每縣擁有槍支超過一萬支。由此估計，每縣職業化的民團武裝至少超出千人，一個區長就常常掌握上百人至千人的團隊，進出縣城往往都帶上十幾個「武裝兄弟，聲勢顯赫」<sup>⑭</sup>。據南京國民政府內政部調查統計，在1930至1933年間，江蘇、浙江、江西、福建、廣西、河北、山東、山西、陝西、熱河、綏遠、吉林、察哈爾等十三省，共有保衛團團

晚清地方團練的廣泛興起所導致的社會後果是多方面的，一方面它改變了鄉村社會控制的組織結構，另一方面它使武力成為紳權的主要權力資源，從而也導致了士紳與土豪的合流。

丁約542萬人<sup>⑮</sup>。就是說平均每省有民團約41.7萬人，這還不包括沒有納入保衛團的非官方私人武裝。

上述數字顯示了20、30年代地方社會的軍事化，已超過了晚清咸同時期，達到前所未有的規模。更重要的是，從組織結構來看，民團武裝逐漸偏離既定社會與國家的體制建構，而與非正統的反體制團伙融匯合流。其途徑包括：其一，秘密會社滲透進地方權力體系。民初以來，四川、湖南、兩廣等省的會黨，以其在辛亥革命中的功績紛紛公開活動，擴大勢力。鄉村會黨多在鄉鎮集市建立「堂口」，與鄉村政治與經濟中心匯合，由反體制的秘密結社一變而與維護體制的權勢集團結合。如湖北宜賓縣的基層政權以團防局為中心機關，「鄉閩之間，一切政治權利，均操之於團總團正的手中」。而這些團總團正多為哥老會員，他們大多當過軍人，其中一些人還有盜匪生涯。1936年該縣推行保甲制，聯保工作的推行也必須「由哥老會支持，否則動輒得咎」。四川犍為縣也有類似的情形，哥老會堂口在鄉鎮各有其勢力範圍，各堂口之間往往還會為爭奪控制範圍而相互攻擊<sup>⑯</sup>。

其二，民團與盜匪團伙的互相滲透。在匪患嚴重的地區，地方當局或紳商團體為了「以匪治匪」，往往對擁有較強武力的匪股採取招撫政策，將其改編為地方的保安團隊，使這些靠掠劫為生存手段的匪股一變為地方治安的維護者，匪首變為團紳，躋身地方紳士之列。上文舉證的昆陽縣楊氏，即是由匪變為縣偵緝隊長例子。但由於民團成員的構成複雜、不易控制，他們就從地方治安的維護者轉化為破壞者，迹近盜匪。一些民團或者與盜匪勾結，暗中分贓；或者與鄰近武裝團伙械鬥，爭權奪利；或者直接參與搶劫活動。在民團勢力氾濫的四川，民間有「匪如梳、兵如篦、團練猶如刀刀刺」的民謠。作為社會秩序維護者的民團越來越與反體制的盜匪融合，成為寄生於鄉村社會之上的有「合法」權威的掠奪者。

民團與幫會、盜匪的交叉融合，不僅使其成員相互流動，在執法者與違法者之間形成千絲萬縷的複雜關係，而且改變了民團領袖的社會構成。民團武裝的控制權不再在正統士紳之手，而轉移到被同代人稱之為「團閩」的豪強之手。「團閩」由地主、地痞惡霸、被招撫的匪首、散兵游勇、幫會頭目及退休退任官員匯合而來，各類民團武裝是他們壓迫鄉村社區服從其權威的憑藉。據當時人的描述，淮北的團董，「其愛護鄉里，為農民謀幸福者，固亦有之；其擅用威福、魚肉農民者，蓋居多數矣」。他們從鄉村社區徵收費用編練練勇，對農民任意敲榨勒索<sup>⑰</sup>。四川省政府1931年的一份通令也指出，該省的團練領袖由「土豪劣紳，憑藉勢力，營謀充任」，他們對消除匪患沒有發揮多大的作用，但對鄉村民眾則「生殺自由，或尋仇挾恐，誣良為盜者有之，或婪索苛徵，私刑逼命者有之，甚者至於竊匪綁標，假借公務，儼然盜行，視法律若弁髦，等民命於草芥，鄉里側目，莫敢誰何」<sup>⑱</sup>。

民團與暴力犯罪團伙的相互流動及其領袖的豪強化，必使其功能隨之發生變化，由制約盜匪、強化鄉村社會控制的工具演變為「團閩」營私自利、稱霸鄉里的憑藉。晚清團紳們在鄉村社會控制體制中所承擔的儲糧備荒、救災善後、推行教化、籌措地方公益事業等多方面的社會職能，在民國時期的團閩那裏很

20、30年代地方社會的軍事化，達到前所未有的規模。更重要的是，從組織結構來看，民團武裝逐漸偏離既定社會與國家的體制建構，而與非正統的反體制團伙融匯合流。

少看到。因而民國時期地方社會的進一步軍事化，並沒有導致基層社會控制機制的強化，而恰恰是撕裂了傳統的社會控制網絡，導致集體暴力的氾濫與失控。同時，也阻止了國家法治向下的延伸，一些土豪甚至敢於憑藉民團武力與國家政權對抗。然而，上層政權為甚麼能容忍土豪劣紳勢力的存在與發展呢？

### 三 鄉村控制權土豪劣紳化的社會經濟根源

30年代梁漱溟批評南京國民政府的地方自治時指出，土豪劣紳稱威鄉里，「非某個人的品行問題」，政府推行的訓政與地方自治，不僅增加了農民的負擔，而且「助成了土豪劣紳的權威」<sup>①</sup>。的確，民國鄉村政權土豪劣紳化作為一種結構性的普遍現象，正是與上層官僚政權共生共存的，其根源應從地方紳權與上層政權及鄉村社會之間的相互關係中去尋求，其中地方財稅資源的徵收與分配，是試圖解答這一複雜問題的楔入點。

民國時期，經區鄉鎮等縣以下權力機構或本地權勢精英之手徵收的財稅來源主要有三，其一是田賦及田賦附加稅；其二是攤派；其三是雜捐。

首先看田賦及田賦附加稅。清代的下層士紳實際上已介入了田賦徵收過程，協助官府催徵及「包攬」即是常見的方式。進入民國以後，政局的動盪、田賦糧冊的散失等，使縣署通常無法掌握田賦徵收的確切憑據，造成「問地無據，按戶無由」。為了保證田賦徵收，縣署通常要依賴本地權力精英的介入，或者由地方精英包徵，或者委託鄉鎮區權力機構催徵代徵。如四川資中、內江兩縣，民國以來田賦開徵，均由徵收局「將糧票裁交各鄉團保代徵或糧差包徵，於是徵收之權，盡入團保糧差之手」<sup>②</sup>。自然，能對上級官府承擔財稅徵收的中介角色的地方精英，必須有足以控制其鄉村社區的權力資源。民國初年以來，廣西控制鄉村的團總，「都是以當地有錢有勢的豪劣之一流的人」，因為這些人用以催糧逼稅有「特殊效力」<sup>③</sup>。基層精英對上層政權所承擔的催糧逼稅職能，不僅使他們的權力合法化，而且也使他們得以分享從鄉村榨取的財富，反過來又有助於加強紳權的主要權力資源——民團武裝，從而進一步維護他們在鄉村的權威。

供養民團的財政來源之一就是田賦附加稅。30年代的資料顯示，田賦附加稅通常都遠遠超出正稅額。以湖南為例：湖南徵稅之田地，總計四千多萬畝，田賦額徵（正稅）355萬餘元（民國20年），而田賦附加稅卻達10,354,623元，為正稅額的2.9倍，民國21年度為11,714,873元，為正稅額的3.3倍。其中用於團防者，佔田賦附加稅總額的60—70%，用於行政、縣區教育及黨務各費，約佔20—30%<sup>④</sup>。南京國民政府雖然也規定田賦附加稅不得超過正稅，但實際上基層權力機構的增長和維持龐大民團的需要，使田賦附加稅的徵收有增無減。按民國22年度湖南省收支的預算，田賦附加稅增至1,220萬元，佔全省75縣財政總收入1,500萬元的81%，其支出情況為：

民國鄉村政權土豪劣紳化作為一種結構性的普遍現象，其根源應從地方紳權與上層政權及鄉村社會之間的相互關係中去尋求，其中地方財稅資源的徵收與分配，是試圖解答這一複雜問題的楔入點。

表2 民國22年度湖南省縣級財政支出預算

支出項目	支出金額(約數, 單位:萬元)	所佔百分比
保安團費	530	37
義勇隊	190+	13
行政	260+	18
自治經費	70+	5
保甲經費	90+	6
縣教育經費	190+	13
區教育經費	110+	8
合計	1,440	100

資料來源：李炳炎：《湖南田賦與省縣財政》，參見蕭錚編：《民國二十年代中國大陸土地問題資料》之12（台北：成文出版有限公司，1977），頁6221-22。

將上表中保安團費、義勇隊費相加，二者佔支出的50%，若加上保甲經費與自治經費，則佔61%。即是說，縣財政支出總額的61%是用於供養各級基層權力機構的，其中大部分又消耗於供養民團。同樣的情形也見於其他省份。廣西各縣的田賦附加稅名目繁多，其中除省教育費和田賦執照費兩項由各縣徵收解省庫外，其餘均屬縣收入。1934年取消各種附加名目，一律改稱田賦附加稅，統一徵收，數額各縣不同。最少者為正賦的50%，最多者達到10倍，全省平均則為正賦的3倍<sup>②</sup>。這些紙面上的數目，當然還沒有包括在徵稅過程中為經手的基層權力精英們所貪污中飽的部分。

攤派包括派款派工，在清代一般是為了應付地方性的財政需要，如興辦公共工程等，才向百姓派款派工。民國以來，攤派成為各軍閥及各級地方權力機構搜括鄉村財富的重要手段，在華北的一些省份尤其盛行。駐紮地方的軍隊或軍閥政權向下攤派時，在城市責成商會等紳商團體，在農村則責成村鄉鎮區等基層權力機關。據對河南省農村的調查，區公所「最繁重的工作，莫如派款。當縣府奉令派款時，便召集各區區長，按地域的大小，田畝的多寡，議定各區應派的額數，區長下鄉便召集保長，再按各保的地畝派定額數，於是保長向農民逐戶攤派」<sup>③</sup>。尤其是軍閥混戰時期應付兵差的攤派數額巨大，1930年河南戰區各縣的兵差合計達1,074萬元，每畝平均攤到5元，幾近全省平均每畝田賦和附加稅的30倍<sup>④</sup>。由於攤派不屬國家的財政預算，上層政權一般難以督察控制，因而承擔派款職責的區鄉鎮或保甲機構的領袖，不僅可從經手攤派公款中貪污中飽，而且不少基層權力機構也經常擅自採用攤派方式籌措經費。河南省區公所的經費，按規定每年只有數千元，但事實上往往超過規定好幾倍，甚至幾十倍，其來源「都是由區公所直接向農民按月攤派」。30年代後，區公所的經費雖由上級財務委員會撥給，但每區僅一百多元，光是發區公所職員的薪金都不夠，因此區團丁的給養等等支出，仍要「再向老百姓頭上攤一些」<sup>⑤</sup>。在較早實行保甲制的江西，區署的經費雖由縣政府撥給，但區以下的聯保主任和保長辦公費以及一切活動經費，全部靠攤派，其辦法是各保將所管地段的農戶分成

除了田賦與攤派之外，民國時期的苛捐雜稅繁多，從屠宰捐、花捐、煙捐到大糞捐，名目不一而足，是地方政府財稅的重要來源。由於每一種捐的數額不大，縣政府通常不設專門徵收機構，而是採用包徵制，由本地紳商承包徵收。



三等九級，按等級攤派款項。在農民眼中，「區署是大衙門，派款是名目繁多，徵收是層級增加」<sup>②7</sup>。

除了田賦與攤派之外，民國時期的苛捐雜稅繁多，各地雜捐的名目不一，從屠宰捐、花捐、煙捐到大糞捐，名目不一而足，是地方政府財稅的重要來源之一。由於每一種捐的數額不大，縣政府通常不設專門徵收機構，而是採用包徵制，由本地紳商承包徵收。包徵商與縣政當局議定以若干價格承包後，「無論實際所徵多少，政府概不過問」<sup>②8</sup>。而能夠承包雜捐者，必定是地方上有權勢的強人，擁有足夠的強制力徵收到超出承包價格的捐稅，以從包徵捐稅中獲利。因此，他們實際上也是與鄉村社會的支配人緊密結合在一起的，或者他們本身就是團總團董、鄉鎮長區長，掌握團防等武裝及鄉村政權；或者與前者關係密切。鄉村團防、政權的控制者、掌握鄉村金融的高利貸者及苛捐雜稅的包徵人，常常緊密地結合在一起。

上述三種稅捐的徵收方式，均使本地權力精英直接介入了徵稅過程，他們事實上扮演了上層官僚機器的徵稅吏的角色，但卻並不是正規官僚隊伍中的一員，不靠上層官僚政府的財政供養。然而，在軍閥政權或官僚政府依賴他們動員地方的財力與人力的同時，他們卻能從兩方面獲得權力與財富的雙重回報：其一是在經濟收益方面，他們不僅可從經手徵稅過程中貪污中飽，而且憑藉其權力以攤派及雜捐直接榨取鄉村財富；其二是對鄉村的支配權得到上層官僚政府的認可而取得合法地位，從而使他們更方便地擴大團防等權力資源，強化其對鄉村社會的支配權威。團防等強制性權力資源的增強，又意味着對鄉村資源榨取能力的擴大，權勢與財富由此而相得益彰，使得土豪劣紳階層勢力，隨着上層政權對鄉村財政榨取需求的增長而日益膨脹。

土豪劣紳儘管與上層官僚政權存在矛盾與競爭，但猶如傳統紳權是皇權的共生物一樣，土豪劣紳實際上與軍閥及國民黨政權是共生共存的。不同的是，帝制時代的士紳，不僅在儒家文化價值上認同於皇權，而且皇權亦依賴科舉入仕與撤革懲治的雙刃劍，制約着紳權的惡性膨脹，從而維繫國家與地方社會關係的平衡。但民國時期的軍閥政權在依賴土豪劣紳動員農村資源的同時，既缺乏吸納其向上的正常社會流動途徑，也缺乏以法律制約土豪劣紳的制度機制。南京國民政府訓政時期從地方自治到保甲制的推行，顯示了國民黨政權在基層建制中限制地方土劣、推進官僚化的努力，部分省政府甚至嚴厲懲處了一些違抗政府政令的土豪，但是，這一進程既受到認同國民黨主義的基層幹部不足的限制<sup>②9</sup>，更受到財政能力的限制。而且因剿共、軍閥內戰及30年代後期抗日的需要，國民政府仍不得不依賴土豪劣紳為中介，動員鄉村的人力物力投入內戰與外戰。因而在國民革命風暴中受到巨大打擊的南方各省的土豪劣紳，可以在30年代中迅速恢復了往日的權威。

南京國民政府訓政時期從地方自治到保甲制的推行，顯示了國民黨政權在基層建制中限制地方土劣、推進官僚化的努力，但是，這一進程既受到認同國民黨主義的基層幹部不足的限制，更受到財政能力的限制。

#### 四 鄉村社會控制重建的受挫與社會失控

從行政制度史的角度來看，從袁世凱政權至蔣介石政權，均為重建新的鄉



在連年的天災人禍衝擊下，「流徙」幾乎是農民的唯一命運。

村社會控制體制作出了努力，縣以下的基層建制進一步完善化與嚴密化，尤其是區與鄉鎮級政權大體上定型化，成為介於縣級官府與自然村落之間的重要中介機構。從國家對鄉村資源的動員能力來看，區鄉鎮及保甲制的建立與完善，無疑是有效的。內戰與抗日戰爭中動員的巨大物力與人力，即顯示了國民政府對鄉村資源的動員能力較之清代大大提高。然而從基層權力結構的社會構成來看，國家動員能力的上升，並不是以其對鄉村社會的控制能力的提高為前提，而是以土豪劣紳的同步成長為前提。而後者勢力的增長，最終影響了國家的權威，成為國家法治向鄉村社會延伸的障礙。這樣，在傳統鄉村社會控制體制解體之時，新的法治秩序又遲遲不能建立，因而導致了民國時期鄉村社會控制的敗壞與社會的失控。

傳統士紳是鄉族利益的政治代表，他們所承擔的興辦水利、儲糧備荒、推行教化等多方面的社會職能，對增強鄉村凝聚力和抵抗災害能力、穩定鄉村社會秩序發揮重要作用。而建基於強暴權力之上的土豪劣紳，則是寄生於鄉村社區的豪強，其主要的活動是徵收捐稅與以暴力維護其統治地位，很少再承擔起其他職能。再者他們為維繫民團等武裝而派款收捐及在徵稅過程中的貪污中飽，反倒加重了鄉村的經濟負擔，因而鄉村控制權土豪劣紳化的結果，是削弱了鄉村社區的內部凝聚力和抵禦及克服災害的自我調節能力。在民初以來連年不斷的天災人禍的打擊下，以紳權為中堅的傳統鄉村社會控制體制完全失效。農村社會「哀鴻遍野」、「荒地千里」、「遍地飢荒」、「無一處不呈衰落的現象」之類的描述，充斥於20、30年代的報刊報導。農村人口的大量流失，即反映了災害、飢荒及農村經濟破落的現狀，使失去自我調節能力的小農求助無門。據20年代對江蘇、安徽、直隸、浙江等省一些農村的抽樣調查，農民離村率平均已達4.6%<sup>⑩</sup>，而到30年代，情況更進一步惡化。1933年一項對22個省的調查顯示，全家離村之農戶合計達192萬多戶，佔統計總戶數的4.8%；有青年男女

自發的飢民暴動、吃大戶和搶米風潮，是民國時期各地常見的景象；而脫離了社會控制網的絕望農民，有相當多人更投身綠林為匪，以搶劫為生。

離村的農家達352萬多戶，佔農戶總數的8.9%。在大災害時，流亡人數更多。金陵大學農業經濟系對1931年江淮流域災區湖南、湖北、江西、安徽、江蘇五省89個縣鄉村的抽樣調查也顯示，災區各省鄉村人口的離村率最低為19%，最高為61%，各縣平均為40%<sup>①</sup>。

流離村落的農民，除一部分移民新墾區或為城市所吸收者外，大多仍流落於鄉村，或加入游民乞丐隊伍，或流落異鄉淪為一無所有的雇農，相當一部分青壯年農民則成為軍隊與民團中的雇用兵丁，或挺而走險者加入匪幫，以搶劫為生。大量被災害與貧困擠離本土本鄉的流民飢民隊伍，成為鄉村社會動盪不安的重要因素。自發的飢民暴動、吃大戶和搶米風潮，是民國時期各地常見的景象；而對脫離了社會控制網的絕望農民來說，投身綠林為匪也幾乎是唯一的抉擇。民初以來，匪患迅速從邊陲山區向中原腹地及全國各地蔓延。據一項保守估計，20年代山東的盜匪數達六萬人以上，全省107縣，每縣平均有盜匪560人；河南達12萬人以上，全省108縣，每縣平均有千餘人以上。該兩省地方誌上所記載的匪亂次數，自民國元年至十七年(1911-1928)，山東為331次，河南為630次，且呈逐年增多的趨勢<sup>②</sup>。晚清以來即以多盜匪著稱的廣西，民國以來更是「盜賊蜂起，匪多而民困，民困而匪愈多」，挺而走險的盜匪「或大幫嘯聚，或小股潛伏，幾如雨後春筍，遍地皆是」<sup>③</sup>。維持法律秩序的國家機器所能控制的，通常只是城牆內的市區，而名義上負責維護鄉村治安的民團，其首領或者是土匪的庇護人或「米飯主」，或者是被招撫的匪首，或者自身是稱霸鄉鄰、迹近盜匪的惡霸。盜匪與民團以及軍閥部隊之間，實際上存在着相互依存與強化的複雜關係，20、30年代的兵、團、匪的規模事實上是同步增長的。三者的混雜，更助長了鄉村中集體暴力的盛行。

鄉村社會秩序的普遍失控，意味着民國重建鄉村社會控制體制努力的失敗。梁漱溟認為，這一時期是「社會組織構造根本崩潰，法制禮俗悉被否認，夙昔治道已失，而任何一秩序建立不成之時也」，因此呼喚「從根本上重建一新組織構造，開出一新治道」<sup>④</sup>。從某種程度上來說，國民黨政權正是因為不能在鄉村社會控制上「開出一新治道」，使民國如建築在沙灘上的大廈，缺乏牢固的底層結構，並最終為從鄉村革命根據地中成長起來的共產黨政權所取代。

國民黨政權因為不能在鄉村社會控制上「開出一新治道」，最終為從鄉村革命根據地中成長起來的共產黨政權所取代。

### 註釋

① 參見Chung-li Chang: *The Chinese Gentry* (University of Washington Press, 1955), pp. 95-97。據張仲禮估算，清代士人考上生員、舉人、進士時的平均年齡分別為24、30和35歲，士紳的平均壽命為57歲。

② 陝西省民政廳編：《陝西省整理保甲總報告》(西安：秦嶺出版社，1940)，頁120-26。

③ 〈第二屆中執委第三次全會對農民宣言〉(1927.3.16)，中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料匯編》，第四輯，上冊(江蘇古籍出版社，1990)，頁396-97。

- ④ 劉峙：〈鏟除三大害為河南目前的最重要任務〉，《河南政治月刊》，第3卷第6期，頁2。
- ⑤ 〈鄉鎮自治法施行法〉第7條，《建國月刊》，第8卷第2期(1933年2月)。
- ⑥ 《龍游縣法制調查報告初編·地方紳士辦事習慣一卷》(宣統元年)，見中村哲夫：《近代中國社會史研究序說》(京都法律文化社，1984)，頁112-13。
- ⑦ 《川沙縣志》，卷十九(國光書局，1936年刊)，頁23。
- ⑧ Hsiao-tung Fei: *China's Gentry* (The University of Chicago Press, 1953), pp. 221-22.
- ⑨ 金惠：《從政實錄》(台北：中正書局，1979)，頁67-68。
- ⑩ 陸寶千：《論晚清兩廣的天地會政權》(台北：中央研究院近代史所，1965)，頁258-59；鄭亦芳〈清代團練的組織與功能〉，《中國近現代史論集》33(台北：商務印書館，1986)，頁656、658。
- ⑪ 《大清穆宗毅皇帝實錄》，卷八十五(大滿洲帝國國務院影印本)，頁22。
- ⑫⑬ 鍾文典主編：《二十世紀30年代的廣西》(廣西師範大學出版社，1993)，頁565；471。
- ⑭ 參見沈松橋：〈地方精英與國家權力〉，《中研院近史所集刊》，第21期，頁389。
- ⑮⑯⑰ 行政院農村復興委員會：《河南省農村調查》(上海：商務印書館，1935)，頁90、116；73；73。
- ⑱⑲⑳㉑ 章有義編：《中國近代農業史資料》，第3輯(北京：三聯書店，1957)，頁902；387；385；886、889。
- ㉒ 楊予英：《宜賓農村經濟之研究》，頁21181-86；易甲瀛：《犍為農村經濟之研究》，頁27239-40。以上兩書均收入蕭錚編：《民國二十年代中國大陸土地問題資料》之53(台北：成文出版有限公司，1977)，以下該套叢書簡稱「土地資料」。
- ㉓ 張介侯：〈淮北農民之生活狀況〉，《東方雜誌》，24卷16期(1927.8)，頁74。
- ㉔ 梁漱溟：《中國之地方自治問題》(山東鄉村建設院，1935)，附錄頁9-10。
- ㉕ 辜勉：《資中內江田賦研究》(「土地資料」之11)，頁5311。
- ㉖ 邱昌渭：《廣西縣政》(桂林，1941)，頁102。
- ㉗ 李之屏：《湖南田賦之研究》(「土地資料」之11)，頁5524。
- ㉘ 鄭起東：〈近代華北的攤派(1840-1937)〉，《近代史研究》，第2期(1994)，頁90。
- ㉙ 李炳炎：《湖南田賦與省縣財政》，頁6247；寧可鳳：《合浦縣政報告書財政》(廣州，1930)，頁1-2。
- ㉚ 參見金觀濤、劉青峰：《開放中的變遷——再論中國社會超穩定結構》(香港：中文大學出版社，1993)，頁318-19。
- ㉛ 見註⑮，第2輯，頁636-37。
- ㉜ 吳蕙芳：《民初直魯豫盜匪之研究(1912-1928)》(台北：學生書局，1990)，頁118、314-25。
- ㉝ 行政院農村復興委員會：《廣西省農村調查》(上海：商務印書館，1934)，頁26、54。
- ㉞ 梁漱溟：《梁漱溟學術論著自選集》(北京師範學院出版社，1992)，頁494。

賀躍夫 湖南沅江人。1989年留學日本。1992年獲廣州中山大學歷史學博士，現為該校歷史系副教授。