

“State Involution” Revisited: An Analysis of the Reformulation of Townships in
Huangyan County, Zhejiang, 1946-1947

Hui Cao

School of History, Renmin University of China, Beijing, China

1299585822@qq.com

“国家政权内卷化”再审视：以 1946-1947 年浙江省黄岩县乡镇调整为中心的分
析

曹辉

中国人民大学历史学院

Abstract. The theory of “state involution,” first proposed by Prasenjit Duara, has been used to explain the expansion of power of the modern Chinese state. However, some scholars argue, on the basis of regional studies, that the concept of state involution was at most only applicable to North China and did not pertain to the practice of the Guomindang regime, which had built a complete administrative system down to the grassroots level. In 1946, Zhejiang province decided to reduce the number of townships to cut fiscal expenditures. With Huangyan county as a regional case, we investigate the implementation of the policy of reducing the number of townships and find out that the theory of state involution is still applicable to explaining grassroots politics in Zhejiang under the Guomindang, showing that the theory has a wider range of applicability than some scholars believe. The development of state involution in this period is closely related to the governance capacity and patterns of the Guomindang regime at the grassroots level. It is thus inappropriate to see just the establishment and expansion of a grassroots administrative system as a sign that state involution had been overcome.

Keywords: state involution, reformulation of townships, grassroots politics, Zhejiang province, Huangyan county

摘要：杜赞奇首先提出了“国家政权内卷化”这一理论，并以此来说明近代中国国家政权的扩张过程。但有学者通过相关区域史的研究，认为南京国民政府建立后，在基层建立了完整的行政体系，“国家政权内卷化”或不符此时期的事实，或只适用于华北区域。1946年，浙江省为了减少财政开支，决定缩减全省乡镇数量，通过以黄岩县作为地方视角，对这一政策从上到下的落地过程进行观察分

析，可以发现在国民政府统治时期的浙江地区，基层政治仍未跳出“国家政权内卷化”的框架，“国家政权内卷化”理论在时间和空间上有更广的适用性。这一时期“国家政权内卷化”的形成，与国民党政权的基层治理能力及治理模式有着紧密关系，故不能以基层行政体系的建立与扩展来作为“国家政治内卷化”被突破的标志。

关键词：国家政权内卷化；乡镇调整；基层政治；浙江省；黄岩县

近代中国基层的国家政权建设，表现为国家政权不断向基层扩张，基层受到的国家管控日益加强，其原有的政治、社会和文化结构亦受到了国家权力的强烈冲击。而对于此时期的基层国家政权建设，现今学界则存在着两种略有不同的评价。杜赞奇认为 20 世纪前半期中国国家政权的扩张没有建立在提高效益的基础上，从而陷入了“国家政权内卷化”的境地。“国家政权内卷化”出现的根本原因在于，近代中国的国家政权未能在基层建立起有效的官僚机构，而不得不依靠其不能控制的旧有经纪体制推行政策。国家对乡村的榨取能力不断增强的同时，对于各类基层权力机构的约束力却不断减弱，国家权力的延伸只能意味着社会的进一步被压榨和破产，这阻碍了国家权力的真正扩张。^①黄宗智等学者的观点亦与此相同，认为民国时期的国家政权，不能够将正式的官员和权力直接伸入到各级基层行政组织当中，因此不得不通过地方上的显要人物来控制乡村，这给予了地方精英僭取基层政权的机会，由此形成了基层国家权力被地方精英侵蚀的局面。^②

按照杜赞奇等人的观点，“国家政权内卷化”的现象之所以会出现，关键在于近代中国未能在基层建立起现代官僚政治体制。但南京国民政府建立后，却是在不断地健全基层行政组织，以将国家权力下延至保甲一层，那该如何理解这两种看似相悖的现象？已有学者据此对“国家政权内卷化”理论提出了质疑。王春英和杨吉安即认为，20 世纪 30 年代之后，国家权力的下延摧毁了地方精英的统治基础，县政府等基层行政机构掌控了地方权力，形成了以行政权力为绝对中心的地方统治机制。原有的地方精英则被置于国家监控之下，并逐步纳入国家设计的行政轨道。杜赞奇等学者提出的“国家政权内卷化”观点，或不符合民国中后期地方政治演变事实，^③或可能只适宜于华北区域。^④

^①（美）杜赞奇（2003）：《文化、权力与国家：1900-1942 年的华北农村》，王福明译。南京：江苏人民出版社，第 53-63 页。

^②参见黄宗智（1986）：《华北的小农经济与社会变迁》。北京：中华书局，第 298-300 页；沈松桥（1996）：《地方精英与国家权力——民国时期的宛西自治，1930-1943》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 21 期，第 371-435 页；李巨澜（2009）：《失范与重构——一九二七年至一九三七年苏北地方政权秩序化研究》。北京：中国社会科学出版社，第 373-389 页。

^③王春英（2012）：《民国时期的县级行政权力与地方社会控制：以 1928-1949 年川康地区县政整改为例》。

国民政府时期的基层政治是否与“国家政权内卷化”相去甚远？解答这个问题的关键点，在于深入考察国民党政权是否掌握了基层社会控制权，其所建立起的基层行政体系，是否真的与国家融为一体，在基层严格落实国家政策。1946年浙江省政府囿于财政困难，决定对全省乡镇进行调整，以缩减乡镇公所数量，减少财政开支。^②在乡镇调整中，浙江省政府只是将调整政策层层下发，具体的调整方案则需要地方自行决定并执行，基层在乡镇调整上有相当大的操作空间。通过考察基层政权执行乡镇调整政策时的具体实践，以及不同群体在这一事件中的利益抉择，可以透视出国民党基层政权的实际性质。本文即以浙江省黄岩县作为地方视角，还原1946-1947年浙江省乡镇调整政策落地全过程，并通过对这一事件的分析，来说明不仅“国家政权内卷化”在空间上的适用性超出了华北区域，且国民政府时期的基层政权建设仍然没有跳脱出“国家政权内卷化”的框架。笔者认为，“国家政权内卷化”的形成，不仅与基层政权未能向现代官僚政治体制转变有关，还与政府的基层治理能力及治理模式有着紧密关系。

一、乡镇调整的背景：财政难局之下浙江省基层组织的全面紧缩

1939年9月，国民政府颁布《县各级组织纲要》，开始大力推行新县制。国民政府推行新县制的主要目的，是为了有效控制基层，加强统治力量向基层社会的渗透。为了将触手伸入县以下的基层社会，改变地方政治中头重脚轻的弊病，国民政府对县级组织机构进行了全面的充实。浙江省自1940年起开始实施新县制，当年即遵循规定，颁布《浙江省县政府组织规程》，规定县政府设置秘书室、民政科、财政科、教育科、建设科、兵役科、社会科和会计室，办理地政县份，还需设置地政科，各县还需视警额之多少，设置警察局或警佐室。^③1940年当年各县县政人员数额就比1939年平均增加三分之一以上。^④1942年又增设粮政科、户政室、合作指导室，县政府机构进一步扩大。^⑤县政府以下，区署设区长一人，民教指导员、财建指导员、军事指导员各一人，此皆为有给职。各乡镇公所，除设正、副乡镇长外，并设有民政、警卫、经济、文化四股，各设股主任及干事若干人。^⑥保设保办公处，置保长一人，副保长一人，亦需列支经费。^⑦除此之外，

成都：四川大学出版社，第225-232页。

^①杨吉安（2014）：《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，第226-228页。

^②对于1946年浙江省重新调整乡镇区域一事，至今学界关注甚少，只有对1946年浙江省重新调整乡镇区域这一事件进行了简要介绍，但未能深入探究，且没有从地方层面来考察这一政策的实施过程及影响。参见朱俊瑞、李涛（2007）：《民国浙江乡镇组织变迁研究：以“新县制”为中心的分析》。北京：中国社会科学出版社，第215-223页。

^③《修正浙江省县政府组织规程》，《浙江省政府公报》1941年第3271期，第12-13页。

^④方新德（2012）：《国民政府时期浙江县政研究》。杭州：浙江大学出版社，第55页。

^⑤张根福（2010）：《抗战时期浙江省行政改革论述》，《民国档案》第4期，第105-110页。

^⑥任发轫（1942）：《浙江省之民政》，《地方行政》第3期，第591-594页。

^⑦《浙江省三十一年度保办公处编制及经费标准》，《浙江省政府公报》1941年第3331期，第33-35页。

县级单位还应设置县卫生院，合作社，图书馆等机构，乡镇要设立乡镇中心学校，乡镇卫生所，保也须有保国民学校。^①县和乡镇还都设有民意机关，县民意机关为县参议会，乡镇民意机关为乡镇民代表会。新县制实施后，浙江省的基层组织急剧膨胀。

在基层大规模增添人员和机构，对于各级政府而言则意味着巨大的财政压力。国民政府于1941年11月颁布《财政收支系统实施纲要》，将全国财政分为国家财政和自治财政两大系统，以县作为地方财政的主体，规定市县乡镇之一切收入支出皆属于自治财政。^②国民政府希冀此举能使县级单位有较为充裕的财力来推行地方自治，但是田赋等地方大宗收入皆被划归中央，留给县财政的收入来源十分有限，使得自给自足的自治财政难以建立。以浙江省而言，1943—1945年的自治财政收入中，法外摊筹所占百分比分别高达48%、62%、73%，^③“均未获中央之允准”的法外摊筹已经成为了县乡财政的主要收入来源。^④各县的摊派苛捐层出不穷，其中还有“不肖保甲，巧取中饱”，导致民众负担极为沉重，^⑤自治财政的危机已是迫在眉睫。

为减轻各县的财政负担，抗战胜利后，浙江省立刻裁减12个县级机关，同时裁撤国民兵团改设军事科，并简化区乡镇组织，1945年即裁撤130个区署，将乡保人员半数改为无给职。^⑥抗战时期浙江省乡镇公所人员多者32人，少者亦有14人，自1946年1月起一律减至专任6人，兼任3人。^⑦但这种紧缩幅度对于解决财政问题于事无补，1946年7月20日浙江省行政会议召开，会议开始前，浙江省政府主席沈鸿烈就对记者谈到：“此次会议，财政问题将为中心议题。目前本省所感困难者，则为财政，故一切设施，只有穷干苦干，今后施政，首在解决当前财政之难关。”^⑧7月21日各行政督察区专员报告，11位专员皆牢骚满腹，抱怨财政困难。第二区专员於树峦在会场上说到，以往县财政往往以裁员减用为节流之唯一坦途，现在裁员减用，已经到了裁无可裁之时。乡镇公务人员薪津尤为低微，难以维持生活，导致优秀人员无法留用，“山乡率庸材或土豪保持，政令无法推行，盗匪得以横行无忌。”希望大会能够商得具体办法，以谋解决。^⑨在开源困难的情况下，省行政会议只能继续裁撤县级组织，缩减开支，以图缓解财政压力。最终大会决定：紧缩县政府编制，全省县级职员总名额定为4000人，减少1853人；再次裁减全省区署，全省仅保留8个区署；重新编整全省乡镇，

^①李宗黄（1943年）：《新县制之理论与实际》。重庆：中华书局，第102页。

^②《改订财政收支系统实施纲要》，《经济汇报》1941年第4卷第11期，第117—120页。

^③尹红群（2015）：《国民政府县财政与乡村社会（1927—1937）》。北京：人民出版社，第281—282页。

^④《苛杂摊派盛行，浙东人民不堪负荷》，《申报》1946年3月13日，第5版。

^⑤浙江省临时参议会（1945）：《浙江省临时参议会第二届第四次大会会刊》，第245页。

^⑥《浙江民政工作（三十五年一月至六月）》，《浙江行政学会会员通讯》1946年第57期，第3—4页。

^⑦《浙行政会议中心议题，首在解决财政难关》，《大公报》1946年7月20日，第7版。

^⑧《浙财政困难，乡镇公务员待遇太低》，《大公报》1946年7月21日，第2版。

将原来的 2927 个乡镇划并为 2200 个。^①

实际上，扩并乡镇以减少乡镇公所数量，是浙江省政府早就想到的节流之法。1943 年浙江省民政厅在《县各级组织纲要浙江省实施总报告》中对于地方自治经费就提出：“乡镇长每月支公费十元，各干事每月各支二十元至三十元，书记每月支十二元，乡丁每月支八元，其余办公费用每月十元左右，即每乡镇公所行政费每月应筹足百二十元。”在此条下面，民政厅即附注：“此数在表面上似较现在增加甚巨，但并乡以后，一乡镇公所所管辖之区域及所办事务，均较现在加倍，现在乡镇公所之经费平均约在三十元左右，每乡镇既改辖二十保，则所增并不为多也。”^②《县各级组织纲要》规定，乡镇之划分以十保为原则，不得少于六保，多于十五保，浙江省各乡镇在实行新县制时亦均按照此规则进行划分。而在 1943 年时浙江省民政厅就有了“每乡镇改辖二十保”的想法，说明扩并乡镇以精简开支，早就在浙江省政府的计划之中。浙江省政府亦将此次乡镇调整看作缓解县级财政压力的一大法宝，1946 年 9 月 5 日浙江省参议会开会，参议员周凯旋口头询问：“县财政困难，乡镇公所经费无法领到，有何补救办法？”浙江省民政厅厅长阮毅成答复：“减少乡镇单位，清理地方公款公产，裁并不必要之机关等等，均不失为解决县财政困难之方法。”^③

将全省乡镇重新编整为 2200 单位的决议，在 1946 年 7 月 23 日召开的浙江省行政会议第二次特种审查会上通过后，^④7 月 26 日浙江省政府委员会临时会议即表决：“以面积一百八十五方市里^⑤，人口一万人，调整为一乡镇”的原则扩大乡镇区域，保甲编制则参考市组织法采取三十进制。^⑥乡镇保甲编制效仿市组织法采取三十进制，超出了《县各级组织纲要》规定的十进制原则，这种编制方法使得乡镇所辖保甲组织大为扩充。基于省政府委员会临时会议上的决议，浙江省政府制定出了此次的调整原则：“一、各区调整乡镇，务照该区总乡镇数妥为分配各县；二、乡与镇应予分别，凡商铺在百户以上者，始可称镇，否则一律称乡；三、城区一律只设一镇，按人口多寡拟订编制，并参酌市政组织；四、此次调整为扩大乡镇管辖，并非重编户口保甲，如万人一乡，而超出现有保数十五保时，可准超出；五、乡镇公所应设幕僚长”。^⑦

此时期浙江省的情况与杜赞奇所描写的二十世纪二、三十年代的华北颇为相似：省政府不断命令县政府增设“现代化设施”，但同时又提取了县政府的大部

^①《浙江民政施政概况（三十五年九月五日在浙江省参议会报告）》，《浙江行政学会会员通讯》1946 年第 57 期，第 4—10 页。

^② 浙江省民政厅（1943）：《县各级组织纲要浙江省实施总报告》，第 3 页，浙江省图书馆古籍部藏。

^③《省参议会大会中，浙江民政口头询问及答复》，《浙江行政学会会员通讯》1946 年第 57 期，第 9—10 页。

^④《浙省行政会议，昨续审查提案》，《申报》1947 年 7 月 24 日，第 2 版。

^⑤1 平方市里等于 0.25 平方公里。

^⑥浙江民政丛书编审委员会（1948）：《浙江民政手册》，无出版机构，第 78 页。

^⑦阮毅成（1946）：《浙江民政施政概况（三十五年九月五日在浙江省参议会报告）》，《浙江行政学会会员通讯》第 57 期，第 4—10 页。

分收入，使得县财政陷入困境。这使得县政府不得不巧立名目自筹款项，更加频繁的增加临时摊款，为“经纪人”贪污中饱提供了机会，从而加剧了国家政权内卷化。^①当浙江省政府想要在垄断基层资源、推进基层现代化建设、解决县级财政困难三者之间求得平衡时，就只能采取紧缩县级机构的办法。在“本省县级财政困难已达极点”^②的状况下，浙江省政府很快便对照着各行政区的人口和面积分配好了各区乡镇数目，令各区按照分配数目执行调整政策。由于省政府必须依赖基层政权才能使乡镇调整政策得到推行，当基层权力组织与省政府的利益不一致时，这项政策的落地执行必然困难曲折。位于浙江中部沿海的黄岩县接到省政府的调整乡镇命令后，地方精英群体就立即根据自身利益对这一政策做出了回应。

二、争夺政治权力：地方精英群体与黄岩县乡镇调整方案的形成

黄岩县隶属于台州，东濒东海，南与温岭、乐清相连，西邻永嘉、仙居，北连临海。^③黄岩平原较多，土地肥沃，物产富庶，在台州地区一直就有“温（岭）黄（岩）熟，六县足”的民谣，^④时人亦认为“黄岩为台属各县中最为富庶之一县”。^⑤黄岩县所属的第七行政督察区，人口为 2260631 人，面积为 41614.62 平方市里，^⑥原有 339 个乡镇，此次省政府则分配了 237 个乡镇数额，^⑦约有三分之一的乡镇要被裁并。1946 年 9 月 1 日浙江省第七区行政督察专员罗浩忠召集所属各县县长在临海召开行政会议，讨论调整乡镇和编制问题，^⑧最终将第七区各县乡镇调整的数额拟定为临海县 58 乡镇，黄岩县 41 乡镇，温岭县 35 乡镇，三门县 20 乡镇，天台县 27 乡镇，仙居县 35 乡镇，磐安县 15 乡镇。^⑨并要求各县应在 1946 年 10 月底之前将分配乡镇数额调整完竣，并列具乡镇调整区划表、乡镇图各三份呈交专员公署，由专员公署转省民政厅核准办理。^⑩

与省政府不同的是，地方层面并不乐见自身乡镇被缩减。黄岩县原有 58 个乡镇，此次要缩减为 41 个，消息传到黄岩县，立即引起了轩然大波。黄岩县参

^①（美）杜赞奇（2003）：《文化、权力与国家：1900-1942 年的华北农村》，王福明译。南京：江苏人民出版社，第 61—63 页。

^②《浙江民政工作（三十五年一月至六月）》，《浙江行政学会会员通讯》1946 年第 57 期，第 3—4 页。

^③葛绥成（1939）：《分省地志—浙江》。昆明：中华书局，第 264 页。

^④台州地区地方志编撰委员会（1995）：《台州地区志》。杭州：浙江人民出版社，第 168 页。

^⑤何冰（1933）：《黄岩县之工业》，《工商半月刊》第 5 卷第 12 期，第 65—70 页。

^⑥约合 10404 平方公里。

^⑦阮毅成（1946）：《浙江民政施政概况（三十五年九月五日在浙江省参议会报告）》，《浙江行政学会会员通讯》第 57 期，第 4—10 页。

^⑧《浙七区举行县长座谈会》，《大公报》1946 年 9 月 7 日，第 7 版。

^⑨《浙七区运动会，下月在临海举行》，《大公报》1946 年 9 月 14 日，第 7 版。这里拟定的乡镇数额为 231 个乡镇，实际上乡镇数量从最开始决策、拟定到最后调整完成都在不断变化，最后调整完成后第七区乡镇总数为 260 个，浙江全省则调整为 2187 个乡镇。

^⑩黄岩县参议会秘书室（1947）：《黄岩县参议会第一届第六、七次会议决议案报告书》，第 7 页，浙江省图书馆古籍部藏。

议会参议员蒋世骏通过9月2日《宁绍台报》所载消息，得知黄岩县乡镇数量将缩编为41个后，即向县参议会提交议案，认为省政府分配给第七区的乡镇数量是基于一万人一乡镇之原则，而黄岩县地大人稠，亦应当按照万人一乡的原则，将全县缩编为54个乡镇。^①这份议案在县参议会通过后，县参议会将其提交给县政府，再由县政府呈交第七区行政督察公署和浙江省民政厅。^②但浙江省民政厅和第七区行政督察公署回复：“调整乡镇不单凭人口一项为依据，事关通案，碍难照准”，^③拒绝了黄岩县的提案。无奈之下，黄岩县只得按照浙江省政府的规定来调整乡镇。

黄岩县不愿接受省政府下达的乡镇调整政策，并不意味着其财政充裕，基层机构无需裁并，实际上，黄岩县虽为浙江省二等县，^④县级财政却十分困绌。1945年9月黄岩县参议会第一届第二次大会开会时，面对“本年度已过及半，各机关经费积欠暨乡镇经费亟待清发”的问题，县参议会讨论后发现“除屠宰商带收捐献，估计至本年底止，约可收入三百万元，推除外余尚不敷二千三百万元”。^⑤乡镇财政则更加惨淡，所需经费基本上要靠摊派来解决，不仅民众负担沉重，且各级行政人员中，“其赋性纯良者，只有忍痛赔垫，暗肇消极推诿之先河，狡黠者，反得藉端苛扰，暗孕侵占中饱之流弊”，^⑥使得基层政治日益恶化。

为减少经费开支，黄岩县自1945年起便开始大力精简各级机构。1945年9月黄岩县参议会第一届第二次大会就决定，此后每乡镇各裁减会计、书记1人，甲级乡镇减少乡丁1人。同时大会决定自本年10月起裁并本县区署，将全县三个区署裁去两个，仅设一个乌岩区署，县国民兵团裁减一中队及大队部，留两个中队直隶于县政府。^⑦1946年2月召开的黄岩县参议会第一届第三次大会又决定县政府裁减职员15人，裁减工役5人，乌岩区署、横街区署^⑧各减技佐1人，各乡镇每月股主任津贴减160元，将各保500元的办公经费改为津贴。^⑨

身陷财政难局的黄岩县，为何会排斥省政府缩减乡镇数量，以节省经费的政策？主要原因在于，黄岩县此时已经形成了较为稳定的乡镇结构，大规模的乡镇

^①实际上，据1947年黄岩县政府统计室所编《黄岩县三十五年度统计年鉴》，1946年全县人口为529289人，而蒋世骏在提案中认为黄岩县人口为53万余人。

^②黄岩县参议会秘书室（1946）：《黄岩县参议会第一届第四、五次议决案报告书》，第31-32页，浙江省图书馆古籍部藏。

^③黄岩县参议会秘书室（1947）：《黄岩县参议会第一届第六、七次会议议决案报告书》，第1页，浙江省图书馆古籍部藏。

^④实行新县制后，浙江省以县之面积、人口、经济、文化、交通等状况将各县厘定为六等，1946年有一等13县，二等14县，三等15县，四等16县，五等11县，六等7县。

^⑤黄岩县参议会秘书处（1945）：《黄岩县参议会第一届第二次会议议决案报告书》，第28-29页，浙江省图书馆古籍部藏。

^⑥黄岩县政府秘书室（1944）：《黄岩县政年鉴》，第60页，浙江省图书馆古籍部藏。

^⑦黄岩县参议会秘书处（1945）：《黄岩县参议会第一届第二次会议议决案报告书》，第17-18页，浙江省图书馆古籍部藏。

^⑧横街区署本于1945年9月决定裁撤，后又于1946年2月1日恢复。

^⑨黄岩县参议会秘书室（1946）：《黄岩县参议会第一届第三次会议议决案报告书》，无页码，浙江省图书馆古籍部藏。

调整涉及基层各方的切身利益,稍有不慎即会引起地方矛盾,此项工作极难进行。黄岩县自清末推行地方自治后曾多次调整乡镇,1909年全县为1城、2镇、29乡,1913年调整为2镇32乡,1928年实行街村制,全县被划分为480街村。街村制实行后,“以区域狭小,人才经济俱感困难,鲜有成绩”,1931年再次编为175乡镇。1934年又改编为54个乡镇,1938年,因为镇鲍,同正,新桥三乡,“境域较广,地方意见纷歧”,对这三乡进行划分,增编灵山,同仁,新民三乡,黄岩县增加为57个乡镇。1940年,为实行新县制,黄岩县遵照《浙江省实施县各级组织纲要计划大纲》之规定,订定黄岩县调整县以下各级编制方案,但仅将宁南乡划分为岭上、岭下两乡,“其余各乡镇因经济、风习、交通等种种关系,均维持原有区域”,如此黄岩县乡镇数量增至58个。^①可以看出,1934年以后,黄岩县的乡镇区划即大体稳定,变化幅度极小。对于黄岩县的地方精英群体来说,乡镇区域调整尤其会造成基层政治权力的变动,在未能向上争取更多乡镇数量的情况下,地方精英群体便将精力转向地方,力保自身政治权力不因乡镇调整而被削弱或剥夺。

国民政府统治时期的地方精英群体,大都接受过新式教育,凭借着国家授予的行政权力控制着地方社会,垄断了县参议会等民意机构和区、乡镇行政,依托国家基层机构来影响本地公共事务。^②就黄岩县而言,其此时的地方精英群体则主要分为国民党、三青团和地方士绅三个阵营。

在这三个阵营中,黄岩县国民党实力最为雄厚。黄岩县国民党于1927年成立,由于在“清党”中原先的左派国民党人被一扫而空,其组织和动员能力长期处于低落状态。1928年重新登记党员,全县一共有207名党员,到1932年,全县国民党人数仅增长至302名。^③1939年新县制开始实行后,蒋介石想要加强基层国民党的组织建设,改善基层国民党组织虚弱涣散的状态,故要求乡镇一级设立区党部,保一级设立区分部,甲一级设立党小组,^④黄岩县国民党即遵照指示开始大力发展组织。到1946年,黄岩县国民党已在全县设立了59个区党部,拥有11682名党员。^⑤同时,黄岩县国民党积极将基层实权人物拉入党内,委以干部身份,以向基层行政机构渗透。将黄岩区档案馆所藏1945年《黄岩县国民党区党部区分部名册》和《黄岩县三十五年度统计年鉴》中《各乡镇主管调查表》等资料进行对照,可以发现当时至少有12个乡镇长在黄岩县国民党组织中拥有

^①黄岩县政府秘书室(1944):《黄岩县政年鉴》,第85页,浙江省图书馆古籍部藏。

^②学者们对此称呼多有不同,魏光奇(2003)称之为“新地方精英”(《国民政府时期新地方精英阶层的形成》,《首都师范大学学报》(社会科学版)第1期,第26—31页),李巨澜(2009)则称其为“新乡绅”(《失范与重构——一九二七年至一九三七年苏北地方政权秩序化研究》。北京:中国社会科学出版社,第217—232页),本文概以“地方精英”称之。

^③黄岩县志办公室(1992):《黄岩县志》。上海:三联书店上海分店出版社,第140页。

^④王奇生(2003):《战时国民党党员与基层党组织》,《抗日战争研究》第4期,第1—31页。

^⑤黄岩县政府统计室(1947):《黄岩县三十五年度统计年鉴》,无页码,浙江省图书馆古籍部藏。

干部身份。^①

黄岩县国民党虽实力强大，但是其垄断地方政治的势头长期为黄岩县三青团和地方士绅所抵制。同属于国民党组织的三青团于1939年秋在黄岩成立，在1940年还只有221名团员，到1946年团员人数就已经增至3185人，共设有48个区队，184个分队。^②三青团不仅向来组织独立，且自视甚高，认为国民党已经腐朽，自己才是“革命”的“新血轮”，早晚要将国民党取而代之。黄岩县三青团对这一点亦毫不掩饰，其在一次会议训词中就公然宣讲：创立三青团的最大原因就是要以团治国，“在团的目的就是要用团的力量去换取以国民党治国的中国”。^③在“地方自治”的背景下，与黄岩县国民党成竞争态势的三青团，同样十分重视拉地方实权人物入团以及发动团员竞选乡镇长、保长及乡镇民代表以争夺基层控制权。1945年黄岩县三青团团部会议即号召团员积极争取乡保长及乡代表职位，呼吁“凡我团的同志一定要先在地方上做到争取乡保长及乡代表地位，以便达争取整个国家的政权，这些就是本团的浩大任务。”^④黄岩县三青团在大力吸收团员，发展组织时，就已经和黄岩县国民党成为了地方政治舞台上的竞争对手，尤其是与黄岩县国民党疏远的人纷纷投入三青团，引起了县国民党部书记长卢奇琰^⑤的警惕与敌视。^⑥当国民党与三青团都在向基层扩张势力时，势必会对有限的政治资源进行争夺，导致本就不和的党、团之间嫌隙渐深。

黄岩县的地方士绅一派以退隐归乡的官员为主，在黄岩被称为“老派”，以朱劼成^⑦为领袖。地方士绅与黄岩县国民党关系不和，一方面是由于国民党一派势力过于强大，有垄断地方政治之趋势。另一方面，则是与黄岩县国民党部书记长卢奇琰作风冷酷强硬，权力欲太强有关。卢奇琰于1929年3月任黄岩县国民党部书记长，当年11月，他就向省党部执委会报告并转函省民政厅，指控县长孙崇夏“举措荒谬，劣迹昭著”，要求撤惩县长；1933年，卢奇琰又呈报省党部并转民政厅，指控县长江恢闾不执行废止城隍庙及淫祠。在卢奇琰的主导下，

^①孝友乡乡长为第四区党部候补执行委员，安宝镇镇长为第五区党部监察委员，下梁乡乡长为第七区党部候补执行委员、监察委员，殿马乡乡长为第二十区党部候补执行委员，鲍龙乡乡长为第二十三区党部执行委员，双河乡乡长为第三十八区党部执行委员，竞存乡乡长为第三十九区党部执行委员，拱东乡乡长为第四十七区党部执行委员，乌岩镇镇长为第四十八区党部执行委员，柔极乡乡长为第五十四区党部执行委员，岭上乡乡长为第五十六区党部监察委员，鉴湖乡乡长为第三十二区党部第一区分部执行委员。此外，拱西乡乡民代表会主席为第四十五区党部第三区分部执行委员。

^②《三十四年一月至三十五年团员成份统计表》（1945年1月-1947年1月），浙江省台州市黄岩区档案馆馆藏档案，档案号：215-2-35。以下凡引该馆藏档案者仅标注档案号。

^③《卅四、五、六年重要工作》（1945），档案号：215-1-22。

^④《卅四、五、六年重要工作》（1945），档案号：215-1-22。

^⑤卢奇琰（1899-1951），浙江黄岩人，浙江公立法政专门学校法律系本科毕业，1929年3月任黄岩县国民党部书记长，1946年当选浙江省参议会参议员。卢奇琰在黄岩权势极大，不仅掌握黄岩县党部大权，且各乡的工会、农会、妇女会、教育会都是受其管控。据1938年黄岩县县长张宝琛向县政府教育科长郭人全所透露，时任浙江省教育厅长、CC系骨干人物之一的许绍棣是卢奇琰的后台。

^⑥白羽（1986）：《黄岩国民党和三青团的冲突经过》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》第8期，第24页。

^⑦朱劼成（1880-1956），名文劼，字劼成，浙江黄岩人，光绪三十年（1904年）进士，朝考选为庶吉士，同年被选派赴日本法政大学留学，后任浙江民政长、会稽道尹，1927年解职归乡。

黄岩县国民党不满足于管理党组织及民众团体的工作，还将触手频频伸向县政府所管辖的领域，如在 1932 年，县党部就操纵工会组织，过问地方事务及县科局级人员任免，干预中小学校长任免。^①1938 年，随黄岩县长张宝琛来黄岩担任县政府教育科长的郭人全，发现黄岩从教育科长到小学、民校都属于卢奇琰的势力范围。当郭人全去拜访卢奇琰时，卢奇琰对他的态度极为冷淡，原因即是新到任的县长张宝琛撤换了卢奇琰推荐的前任教育科长。^②

卢奇琰的这种性格作风已经引起了诸多地方人士的不满，在 1944 年各方为黄岩县参议会选举展开竞选时，连牟宝璠^③之兄，浙江省国民党部监察委员牟震西^④都不满卢奇琰和牟宝璠的作风，而鼓动黄岩县三青团干事长王维积^⑤联合朱劫成与卢奇琰竞选，以“为地方扶植正气”。^⑥国民党方面亦有意拉拢地方士绅，以增加获胜的筹码。1944 年 2 月 28 日，卢奇琰和牟宝璠来拜访朱劫成，希望在竞选县参议会会议长时能够得到朱劫成的帮助。朱劫成在当天的日记中记载了自己与卢奇琰会谈时所表明的态度：“余本无意于此，愿任彼为之。”^⑦然而，在 3 月 15 日朱劫成给好友孙叔轩、^⑧毛静如^⑨的信中却在请示应对参议会选举意见，在 3 月 24 日，朱劫成又写信给其亲家徐聘耕，^⑩讨论参议会选举所采取的方法，请徐聘耕提供意见。¹¹可以看出，朱劫成并非无意于县参议会选举，只是不希望以卢奇琰为首的国民党势力进一步壮大，更愿意与三青团合作，合力与国民党竞争。

经过激烈的角逐，朱劫成和王维积最终当选为黄岩县参议会会议长和副议长，卢奇琰竞选县参议会会议长失败，仅被选为青江乡参议员。黄岩县国民党虽然失去了县参议会会议长的位置，但在县参议会中依然拥有非常强势的话语权，县参议会

^①黄岩县志办公室（1992）：《黄岩县志》。上海：三联书店上海分店出版社，第 140 页。

^②郭人全（1989）：《我所知道的黄岩》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》第 11 期，第 69-70 页。

^③牟宝璠，1906 年生，卒年不详，浙江黄岩人，黄岩县立师范毕业，为黄岩县国民党部执行委员，县妇女会常务理事，与卢奇琰关系极为密切，有资料称她是卢奇琰的姘妇。

^④牟震西（1900-1945），浙江黄岩人，北京大学哲学系毕业，1934 年 7 月任浙江省反省院院长，并兼国民党浙江省党部监察委员，1942 年当选浙江省临时参议会议员。

^⑤王维积，1914 年生，卒年不详，浙江黄岩人，北平朝阳学院法律系毕业，1940 年任三民主义青年团黄岩县分团部干事长。

^⑥尤伯翔（1988）：《解放前的黄岩县议会和县参议会》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》选辑 2 期，第 117 页。

^⑦尤伯翔（1989）：《朱劫成先生日记选》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》第 11 辑，第 81 页。

^⑧孙叔轩，1887 年生，卒年不详，浙江黄岩人，浙江公立法政专门学校毕业，曾任第七区行政督察公署秘书、浙东行署秘书主任等职。

^⑨毛静如（1891-1974），浙江黄岩人，保定陆军军官学校炮兵科毕业，1944 年 3 月任浙江省第二区行政督察公署主任秘书，第二区保安司令部副司令等职。1947 年 4 月任陆军少将军衔，同时退为备役。

^⑩徐聘耕（1875-1952），浙江黄岩人，1911 年参加光复杭州、攻取南京的战役，升骑兵团长。1913 年任绍兴戒严司令，1914 年任浙东清乡总司令。1927 年初任温州海关监督，不久被免职回乡。为黄岩地方知名士绅，在黄岩广有产业。

¹¹尤伯翔（1989）：《朱劫成先生日记选》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》第 11 辑，第 81-84 页。

中有相当部分的参议员具有党方背景。

表 1 黄岩县参议会国民党派参议员

姓名	产生单位	国民党内职务
戴世惊	镇东乡	黄岩县国民党部社会服务处主任
蒋世骏	潮济镇	黄岩县国民党部干事监察
卢奇琰	青江乡	黄岩县国民党部书记长
徐沛多	秀川镇	黄岩县国民党部宣传干事
林礞溪	新民乡	黄岩县国民党部执行委员
陈允中	双河乡	黄岩县国民党部秘书及监察委员
郑抱天	联洋乡	黄岩县国民党部监察
卢成伟	岩前乡	黄岩县国民党部监察委员
牟宝璠	教育会	黄岩县国民党部执行委员
缪舜华	农会	黄岩县国民党部干事
卢秀俊	农会	黄岩县国民党部助理员

资料来源：黄岩县参议会秘书室（1946）：《黄岩县参议会第一届第四、五次议决案报告书》，浙江省图书馆古籍部藏。

除了从县参议会报告书中对参议员的介绍可以直接看出县参议员的国民党背景外，将 1945 年《黄岩县国民党区党部区分部名册》与县参议员名单相对照来看，还可以发现另外还有多位县参议员在国民党基层组织——区党部，拥有干部身份。^①而黄岩县三青团虽然取得了议长的位置，但是县参议会中有公开团方职务的除了副议长王维积外，仅有金清镇选出的参议员曾任三青团黄岩县分团部书记。这自然还是与三青团历史短，在地方根基较浅，成员人数远远少于国民党有关。同时这也反映了国民党在黄岩势力之强大。

黄岩县三青团联合地方士绅对抗黄岩县国民党，打破了国民党在地方政治舞台中一家独大的格局，同时亦拉开了黄岩国民党党团公开对抗的序幕，在乡镇调整中，党团双方就为争夺乡镇编制而展开激烈斗争。为完成调整乡镇的工作，黄岩县政府令各乡镇公所代表提具调整意见，并组织调整乡镇计划委员会，聘请旧区署及县政府所在地之县参议员、乡镇长及县参议会议长、党团首长、县政府主任秘书、民政科长等为计划委员，由县长担任主任委员，以明了地方现状，充分

^①下梁乡所选出参议员为黄岩县第七区党部执行委员，同正乡所选出参议员为第八区党部执行委员，同仁乡所选出参议员为黄岩县第九区党部执行委员，镇鲍乡所选出参议员为第十区党部执行委员，竞存乡所选出参议员为黄岩县第三十九区党部执行委员。见《黄岩县国民党区党部区分部名册》（1945），档案号：215-1-15；黄岩县参议会秘书室（1946）：《黄岩县参议会第一届第四、五次议决案报告书》，第 48—59 页，浙江省图书馆古籍部藏。

了解各方意见。乡镇调整计划委员会分别于10月21日和12月5日召开会议讨论乡镇调整方案，终于在第二次会议上拟定出一份草案，将此草案送交县参议会决议。当调整乡镇一事交由县参议会决议时，黄岩县国民党、三青团之间的斗争立即转移到参议会中，双方都在考虑如何削减、分散对方所控制的乡镇数，而保存、扩充己方所控制的乡镇数目。时人回忆，在参议会大会上，“各地的骨干都在勾心斗角，企图出奇制胜压倒对方。在县参议会讨论县府所拟的调整方案时，第一日的讨论情况对团方有利，进入第二天，团方参议员禁不起党方的恫吓，当夜有数人出城回避，党方所控制的参议员遂占多数，重划乡镇的方案也就对党方有利。”^①

最终，1946年12月24日召开的黄岩县参议会第一届第六次大会决定，对乡镇计划委员会所拟定的草案进行修正，将全县编并为42个乡镇，超出额定数一乡，并在此基础上出具了具体的调整方案。其中路桥镇、沙南乡、峰江乡、徐山乡、沙北乡、安宝乡、金清镇、下梁乡、启明乡、保全乡、院桥乡、沙埠乡、岩前乡、圣屿乡、黄岩溪乡15个乡镇保持原区域不变动。城北镇除划出部分区域给镇东乡外，其余与城南镇合并为县城镇；西山乡被分成两部分，分别并入镇东乡和东山镇；鲍龙乡被分成两部分，分别并入三海乡和镇山乡；洪家镇和双河乡合并，组成双洪乡；同仁乡和同正乡合并组成联同乡；镇鲍乡和灵山乡合并组成镇山乡；新桥乡和新民乡合并组成新的新桥乡；鉴湖乡和联洋乡合并组成鉴洋乡；潮济镇被分成两部分，分别并入青江乡和乌岩乡，青江乡改名为青济乡；拱中乡被分成两部分，分别并入拱东乡和拱西乡；孝友乡和万全乡合并组成万孝乡；临古乡被拆分成四部分，分别并入头陀、江岙、茅畲、青江四乡；秀南乡和秀西乡除划出部分区域并入秀川镇外，合并组成双秀乡，秀川镇改为秀川乡；岭上乡和岭下乡合并组成联岭乡；竞存乡和殿马乡合并组成竞马乡；永宁乡和三童乡合并组成宁童乡。此外，其他保留下来的乡镇亦在保、村一级进行了调整。^②通过合并和撤销乡镇，黄岩县完成了减少16个乡镇，将乡镇数量由58个削减为42个的设计方案。

新县制以县为自治单位，乡镇为县以下基本单位，不仅大量权力被下放到乡镇，且县参议员、乡镇民代表皆是以乡镇为单位产生，乡镇长更是需由乡镇民代表会选出，乡镇已经是一个充满政治权力的场域。黄岩县的地方精英群体就将乡镇调整看成是一场基层权力争夺战，而这种行为造成了两个后果：一、内部分化严重的地方精英群体使得地方上呈现出分裂的政治格局，在这种格局下难以产生一个具有共识性的调整方案，地方精英群体内部的裂痕将会越来越大；二、地方

^①白羽（1986）：《黄岩国民党和三青团的冲突经过》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》第8期，第24-25页。

^②黄岩县参议会秘书室（1947）：《黄岩县第一届第六、七次大会议决案报告书》，第1—5页，浙江省图书馆古籍部藏。

整乡镇实施办法》，亦规定乡镇按照面积、地形、户口、交通、经济状况、人民习惯这六个标准划分，乡镇区域之界线应以山川之分水岭、河流溪涧之中心线、关隘道路堤塘桥梁或其他永久性之建筑物为标准。^①国民政府对于乡镇调整的规定虽详细周到，但黄岩县的精英群体却并不按照规则行事，而是将自身政治利益放在首位，使得乡镇调整方案的公正性大打折扣。这令被撤并的乡镇村保尤为气愤，纷纷向县政府呈文，申诉县参议会制定的乡镇调整方案不合规定。

位于黄岩县西北部，永宁江上游的潮济镇，为黄岩县西部的交通枢纽和重要商品集散地，西部山区的货物装上竹筏运至潮济，需在此处改成船运方能外销。潮济镇身为交通要埠，却在此次乡镇调整中被分成两部分并入乌岩和青济两乡，从而不复存在，这实在令潮济镇镇民无法接受。潮济镇镇民代表会主席彭利贞暨全镇公民即于1947年1月8日联名呈文县政府，反对县参议会的乡镇调整方案，要求保留潮济镇建制。潮济镇镇民认为县参议会“被党团势力裹挟，在呈文中控诉‘今黄岩县参议会，为党团摩擦，藐视民意，更不顾政府指示并分原则，竟将地势冲要，人口众多之潮济划分两部归并’”，所颁布的乡镇调整方案不能反映民意。呈文从地理、经济、民情等方面向县政府陈述潮济镇不可撤销的理由，并提出质疑：潮济现辖十八保，人口八千四百余，而秀川镇在并入秀南和秀西两乡部分区域后，仍仅六千余人口，秀川却能够独存，“如此划并，显系私见”。此外青江乡仅十一保，两端与乌岩、秀川接连，中间一片平原，并无山川之隔，按人情地势，理应归并，为何青江乡能够保持全部，反而撤并潮济？

潮济镇从人口、地势、民情等角度出发，认为自身有充足理由不被撤并，可是若按照县参议会中的政治形势，潮济镇则毫无保留下来的希望。黄岩县国民党部书记长卢奇琰是青江乡所选出的参议员，秀川镇所选出的参议员徐沛多是黄岩县国民党部宣传干事，在国民党占优势的县参议会中，黄岩县国民党当然不会丢失己方阵地。潮济镇的复杂之处在于，潮济镇所选出的参议员蒋世骏为县国民党部干事监察，属于国民党阵营，但是潮济镇镇长陈伦属于三青团阵营。^②蒋世骏在参议会中则立足于国民党立场，支持撤销潮济镇，以削弱三青团力量。潮济镇请求重新调整的呈文由县政府上交省政府，省民政厅收到后也只是指示黄岩县政府按照“商铺已达百户以上准仍成一镇，毋庸划分，其未达百户标准，而人口已达万人者准成立一乡”的原则，酌情办理。听闻潮济镇向上呈文反对撤并，戴世惊等37名县参议员^③则联名发电文给县政府，认为潮济镇商店仅有八户，人口仅八千三百余人，无独存必要。若以该乡镇有人不愿缩并而为民意，各乡镇必为仿

^①黄岩县参议会秘书室（1947）：《黄岩县参议会第一届第六、七次会议决议案报告书》，第6—7页，浙江省图书馆古籍部藏。

^②在之后的乡镇民代表选举中，潮济镇镇长陈伦多次率领武装与国民党对抗。如1947年3月29日，陈伦率领武装，趁县国民党部执行委员牟宝璠等人乘轮船途经潮济时，开枪袭击所乘轮船。船上国民党员七、八人亦携带长短枪支，遂开枪还击，引起枪战。见《改选乡镇民代表竞选纠纷》（1947），档案号：216-11-473。

^③37名参议员中有多名县国民党部干部，包括潮济镇选出的县参议员蒋世骏。从中或许可见黄岩县国民党对县参议会的控制程度

效，政府将何以善其后事？言下之意，不能因潮济一镇的意见而破坏整个乡镇编并计划，要求县政府“迅电民厅维持县参会议案以免纠纷”。^①潮济镇仍避免不了被瓜分的命运。

宁溪乡位于黄岩县西部，在乡镇调整中需将本乡所属的赵前庵、前岙、后岙、梁山等处划入柔极乡，梁山为宁溪镇第十七保，前岙、后岙属于宁溪镇第十八保。宁溪镇第十七、十八两保听闻县参议会是因宁溪乡参议员王西坡未出席会议，遂趁机将两保划给柔极乡，两保保长及乡民代表便于1947年2月11日呈文县政府，坚决反对将其划入柔极乡。两保在呈文中表示：第十七、十八两保地方自清代起就与宁溪同属本县第十都，百年来受宁溪管辖，风俗习惯等皆已与宁溪相同。且两保僻处山间，北通柔极俱为高山峻岭，至柔极之路不仅崎岖，而且中间相隔数条河流，若逢雨天山洪暴涨，更难通过，赴乡开会及一切办公多属不便。通往宁溪之路虽亦是山岭，但有大道相通，且中间并无河流阻隔。请求县政府考虑到民情及交通，将十七、十八两保仍维持在宁溪乡内。

此外，还有黄岩县东部沿海的三海、鲍龙、镇鲍、同正四乡，以及新民乡、西山乡岭西地区、石曲镇十五保、秀南乡十三保等地民众呈文县政府，表示县参议会制定的调整方案不合规定，要求重新调整本区域，但这些申诉基本上都被驳回。潮济镇、沿海四乡、新民乡、西山乡岭西地区等反对此次乡镇调整的呈文，在县政府依例转呈给第七区行政督察公署和浙江省民政厅后，民政厅皆回复令黄岩县县长酌情处理，县政府亦皆回复省民政厅，认为县参议会拟具的调整方案并无问题，决定维持原议。^②而待到宁溪乡第十七、十八两保的呈文交至民政厅后，民政厅则直接回复黄岩县县长：“查该县乡镇业已编并完竣并呈准本厅在案，所请应毋庸议”，^③很干脆地拒绝了宁溪乡十七、十八两保的请求。

宁溪乡十七、十八两保不愿划归柔极乡，愿维持由宁溪乡管辖的请求被浙江省民政厅拒绝后，于当年7月12日再次呈文县政府要求改回到宁溪乡。呈文中指出两保划到柔极乡，完全是因为本乡参议员王西坡缺席参议院会议，柔极乡之县参议员卢应选欲扩展自己乡镇之势力范围，便趁此时机将两保户口划入柔极，县政府应从便民利民之角度出发，将两保划回宁溪乡。宁溪乡十七、十八两保态度坚决，要求政府“不为斯义所惑，以拂人民之意志而为，因民之所利而利之”，否则就要“退居深山，两不奉命，而为化外之野人”。^④这一措辞强硬的呈文由县政府转交给省民政厅后，依然没有起到作用，民政厅回复：“呈悉查该保并入柔极乡原系县参议会决定，且该县乡镇现已编并完竣，未便轻易更改，所请不准”。^⑤但两保仍未放弃努力，1947年9月16日黄岩县参议会第九次大会召开，宁溪

^① 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》（1946年-1949年），档案号：216-11-627。

^② 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》，档案号：216-11-627。

^③ 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》，档案号：216-11-627。

^④ 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》，档案号：216-11-627。

^⑤ 黄岩县参议会秘书室（1947）：《黄岩县参议会第八、九次报告书》，第2页，浙江省图书馆古籍部藏。

第十七、十八两保保民陈首标、朱老均等 277 人联名向大会请愿，仍旧要求归属于宁溪乡内。这一次县参议会终于松口，准许了两保的请求，仍属宁溪乡管辖。

①

宁溪乡十七、十八保经过申诉得以维持在宁溪乡，这让潮济镇镇民看到了希望。1947 年 10 月，原潮济镇各保保长、副保长、乡民代表及各甲长再次联名向县政府呈文，请求恢复潮济镇，并提出具体的调整意见：将乌岩乡第十六保至第二十四保，青济乡第一保至第十三保合并为潮济乡，现青济乡第十四保至第廿三保并入乌岩乡管辖。但这次的请求依然被拒绝。^②

从浙江省政府、黄岩县政府、黄岩县地方精英以及地方民众之间关于乡镇调整一事的互动来看，省政府代表最高权力，拥有对这一事件的最终决定权。但是远在杭州的省政府不可能明确掌握黄岩县地方事务的细节和脉络，只能将决定权下放到黄岩县，让县政府去裁决处理。县政府却并不对各乡镇村保的申述做调查研究，而是以县参议会的意见为最终决定。黄岩县政府的这一做法，一是因为县政府能力有限，必须依靠地方精英才能够处理基层事务，二是其懒政思维使然。

李怀印通过对清代和民国时期获鹿县的考察，认为帝制时代中国强大的上层专制权力与软弱的基层结构渗透能力之间之所以能够并存，关键在于帝制时代中国的统治者主动选择不将国家权力渗透到基层社会，而倾向于把管理职能转交给民间。统治者尽量减少政府在基层中的角色，则多半是出于他们对于下层官吏和吏役的不信任，才设计出这样一种弱政府介入的基层统治模式。^③但中央政府的这样一种“仁政”设计，却培植了地方政府的懒政思维。这种思维延续时间极长，到了国民政府实行新县制时期，随着县参议会、乡镇民代表会等民意机构的建立，地方政府更是顺势将基层社会管理和服务职能推给“民间”，自己则始终将工作重心放在征兵和征粮上。^④在 1945 年浙江省临时参议会第一届第四次大会上，参议员叶向阳就向大会提出，自己亲眼目睹区乡保长随意拘押人民，处罚巨款以饱私囊，诉之于县政府，县政府却置之不理，理由为乡保长系由民选，政府可不负责。^⑤再如鄞县在此次乡镇调整中亦有纠纷，在鄞县县参议会第一届第四次大会上，参议员即对县政府在乡镇调整中的消极表现极为不满，在大会上指责县民政科科长不肯下乡访问民间疾苦，现今仍有乡镇因编并乡镇问题而纠纷迭起，政府

① 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》，档案号：216-11-627。

② 《各乡镇申驳县参议会调查乡镇议案不合》，档案号：216-11-627。

③ 李怀印（2003）：《中国乡村治理之传统形式：河北省获鹿县之实例》，《中国乡村研究》第 1 期，第 97-102 页。

④ 1943 年 1 月 25 日，国民政府正式规定战时粮政和兵役两项须各占县长考绩比重的 35%，这样粮、役两政就已经占了县长考绩的 70%，成为县长首先需要办理的工作。1943 年浙江省政府办理 1942 年度县长工作考核时，就规定办理粮、役县份中，民政仅占县长考绩的 5%。抗战胜利后，国民政府中央从重庆迁回南京，对浙江的需索较抗战时更重，阮毅成在日后即感叹：“抗战胜利后，中央近在南京，法令日繁，治安日劣，民众负担日重。”见《浙江省三十一年县长工作考绩标准》，《浙江省政府公报》1943 年第 3378 期，第 34—35 页；阮毅成（1979）：《甬海周行记》，《宁波同乡》第 132 期，第 4—6 页。

⑤ 浙江省临时参议会（1945）：《浙江省临时参议会第二届第四次大会会刊》，第 155 页。

却置之不理，迄今数月，仍未解决。民政科科长则反驳道：“解除人民痛苦系贵会职权，究竟民间有何疾苦，贵参议员不妨尽其所言责。”^①

然而，问题在于县参议会等民意机构能在多大程度上代表民间呢？虽然县参议员和乡镇民代表皆需由地方选举产生，但在基层民众受教育程度普遍低下，政府监管缺失的基层社会，地方精英群体可以通过各种手段来控制选举。在1944年黄岩县参议会选举中，国民党党团双方就利用破坏、收买、拉拢等各种方式争取选票，在一些乡镇还使用武装集中看管乡镇民代表。^②以这种方式产生的县参议员，很难避免其利用官方身份，将公务与私务混合而为自己及其派系谋取利益。在此次乡镇调整中，黄岩县地方精英群体就始终将自身政治利益置于首位：不仅强力争夺乡镇编制，且为乡镇民代表和乡镇长的选举再起纷争，这造成了更为剧烈的基层动荡。

四、区划调整与政治调整的重叠：权力争夺中崩溃的基层秩序

黄岩县的乡镇区划调整正在进行之时，乡镇政治的调整又接连而至。在1946年9月召开的浙江省参议会大会上，参议员谢显曾询问：“乡镇划并后，乡镇保甲长及乡镇民代表，是否需要改选？”浙江省民政厅厅长阮毅成答复：“乡镇长应由划并后之乡镇民代表会（每保代表人）改选”。^③阮毅成的回复是有据可循的，早在1946年1月，江西省政府就询问内政部：乡镇区域变更，乡镇民代表及县参议员应否变更？内政部向行政院请示，行政院即回复：一、查调整乡镇区域，无论区域如何变更，仍在县区域之内，其原有乡镇选出之县参议员应不因而丧失其资格；二、乡镇区域变更后，其原选举乡镇民代表之保已不在该乡镇区域内，则该保乡镇民代表自应丧失其资格。^④这一解释意味着，浙江省在调整全省乡镇区划后，又将举行一次大规模的乡镇民代表和乡镇长选举。

《乡镇组织暂行条例》规定，乡镇民代表任期二年，连选得连任，黄岩县上一次乡镇民代表选举在1945年举行，到1947年正好两年期满。此次全县乡镇调整恰逢乡镇民代表期满，黄岩县正好可以在1947年将全县乡镇民代表重新选举，待新一届乡镇民代表选举产生后，再由这一届乡镇民代表选出新的乡镇长。乡镇民代表会，由本乡镇各保直接选出两人为乡镇民代表而组成，拥有选举或罢免本乡镇之县参议员和乡镇长等多项职权。要想获得基层政治权力，必得先控制住乡镇民代表，所以地方精英群体对于乡镇民代表的争夺十分激烈。与县参议会的选

^①周泉胜（2018）：《民国后期县参议会与地方政治——以浙江省鄞县县参议会与县政府关系为考察中心（1946-1949）》，《宁波大学学报（人文社会科学版）》第31卷第4期，第15—20页。

^②尤伯翔（1988）：《解放前的黄岩县议会和县参议会》，黄岩县政协文史资料征集研究委员会编印：《黄岩文史资料》选辑2期，第117页。

^③《省参议会大会中，浙江民政口头询问及答复》，《浙江行政学会会员通讯》1946年第57期，第9—10页。

^④《释示乡镇区域如有变更乡镇民代表及县议员应否随之变更案》（1946），台北“国史馆”藏，行政院档案，档号：014-010404-0354。

举一样，此次选举亦是地方士绅与三青团联合对抗国民党，但此次双方对抗的暴力程度则大大提升。

黄岩县政府计划从 1947 年 3 月 22 日开始进行乡镇民代表选举，到 4 月 8 日全部完成。^①但是自 3 月起，国民党党团双方就为竞选而大打出手，选举根本无法按计划进行。随着乡镇范围的扩大，许多原本互不相属的区域要在此次选举中合并起来选举新的乡镇民代表和乡镇长，之前分属不同区域的国民党党团势力现今交错于一地，使得矛盾更易发生。黄岩县党团武装斗争最为激烈的乡镇，如同正、同仁、城北、城南、拱东、拱西、洪家、双河等，都是这次乡镇调整中被编并的乡镇。4 月 17 日，黄岩县县长钱震在给浙江省民政厅的呈文中即报称：

“本县自本年三月二十日改选期满乡镇民代表，查值奉令调整乡镇，本县党部及青年团双方各策励有关人员参加竞选，各乡镇普遍有竞选情形发生，被编并乡镇尤甚。”^②其中双洪乡就首先爆发一起人命案件。

洪家镇和双河乡此次合并为双洪乡，黄岩县国民党部监察委员、县参议员陈允中欲竞选乡长，洪家镇镇民魏梓垣则想竞选乡镇民代表，两人互相合作，魏梓垣承诺当选乡镇民代表后可以保证陈允中竞选乡长的选票。双河乡乡长潘声杏是国民党员，而洪家镇镇长林紫棠和县参议员林友益皆为团方人物。因为竞选关系，林紫棠、林友益与魏梓垣关系极为紧张，两人在选举开始前便将魏梓垣赶出洪家镇，不准他参加竞选，魏梓垣于是逃往国民党控制的双河乡。在洪家镇开选前，魏梓垣想从小路溜回洪家镇参加竞选，双河乡乡长便派双河乡乡民陈和友和吴德法陪同魏梓垣回乡。4 月 1 日，三人从小路回洪家镇，才走到沙北乡车前王地方，就发现林紫棠和林友益已经带领持枪壮丁在此把守。两人指挥枪队开枪，陈和友走在最前面，头部和手部中弹身亡，魏、吴两人赶忙从麦田爬回双河乡公所。两人回双河乡后，双河乡民众自卫队亦向洪家镇武装开枪还击。^③此后，国民党党团双方的斗争即不断升级，7 月 18 日，金清镇举行乡镇民代表选举，党团双方即在金清镇街区展开枪战，造成街上路人一死一重伤。^④7 月 29 日，黄岩县三青团第四区队长、金清镇镇民代表会主席黄道南与三青团第三十七区队附吴妙庆等团方干部赴城开会，黄岩县国民党部社会服务处主任管复带领武装埋伏于路边，将黄道南等四人枪杀，吴妙庆中枪后，忍痛跳河泅水登岸奔逃，才躲过一劫。^⑤12 月 3 日金清港中心学校校长林卓被国民党武装陈季甫率领武装枪杀。^⑥其他如绑架、殴打更是层出不穷。

针对黄岩县国民党与三青团之间的武装竞选活动，浙江省政府从 1947 年 4

^① 《县乡镇民代表会》，档案号：216-11-513。

^② 《责令飭查党团武装选举》（1947 年），档案号：217-5-38。

^③ 《改选乡镇民代表竞选纠纷》（1947 年），档案号：220-7-1965。

^④ 《改选乡镇民代表竞选纠纷》，档案号：220-7-1965。

^⑤ 《浙江省黄岩地方法院检察官诉被告牟宝璠（女）为教唆杀人及杀人案件经侦查完毕认为应行起诉兹叙述犯罪事实及证据并所犯法条于发》（1947），浙江省瑞安市档案馆藏，档案号：M012-001-009-006。

^⑥ 《黄道南等枪杀，林卓被杀》（1947 年 8 月-1949 年 1 月），档案号：217-4-20。

月起即多次发文给黄岩县政府，令其妥善处理。可是党团之间的武装斗争却呈愈演愈烈之势，1947年10月21日，黄岩县政府在给浙江省政府主席沈鸿烈的呈文中吐露苦衷：“双方武装聚众，无法制止，虽经本府派队弹压，终因环境关系，防不胜防。”^①从黄岩县政府后续的行动来看，此处所称的“环境关系”，一是黄岩县国民党党团双方背景深厚，县政府心怀忌惮，不好强力镇压。县政府所捉拿的国民党党团武装分子及收缴的枪支，往往在第二天就予放还。^②二则是面对黄岩县的国民党党团斗争，县政府所控制的武装力量确实不敷使用。浙江省政府按照各县警察局警额之多寡，将全省县警察局分为三等，黄岩县警察局则属于一等警察局。^③身为一等局的黄岩县警察局，警力充足，1946年全县设有一个警察局，五个警察所，以及两个保警中队，编制员额合计有462人。^④可是黄岩县国民党党团双方掌握了基层实际权力，利用乡镇自卫队、土匪、地方游民组织起庞杂的武装，经常爆发大规模冲突。如双方一次在横街区的械斗，就聚集二三百人，射击子弹千余发，^⑤需要大股警察队才能弹压。且全县乡镇皆要举行选举，党团械斗遍布全县各地，警察队疲于奔命，无法集中力量与精力。在此种情况下，黄岩县政府自然深感力量不足。

国民党党团斗争长期无法平息，地方民众乃至部分地方精英对县政府十分失望。1947年9月28日，路桥镇镇民代表蔡仲初等29人即呈文县政府，认为黄岩县国民党党团之间的剧烈冲突“半虽由于人民之不守法纪，半实由于政府处置之失当”，“只以政府或则未能洁身自爱、谢绝请托，以致主张不免偏颇，或则庸碌无能，遇事畏首畏尾，不能当机立断以致应付不能咸宜，或则于党于团于士绅阶级平时感情过厚，临时不能割弃情感作用，致受牵制，遂致无事变为有事，小事变为大事。”^⑥呈文直接了当地指出县政府的不作为才是地方秩序崩溃的主要原因。

浙江省第七区行政督察公署原本要求各县应在1946年10月底之前将乡镇调整完竣，可是由于国民党党团两派的激烈斗争，黄岩县的乡镇调整根本无法顺利推进。国民党党团双方互相控告的诉讼文书不断涌入黄岩县地方法院，案件越积越多，致使地方法院无法处理。黄岩县政府急于通过官方渠道尽快解决党团斗争，以完成乡镇调整任务，县长钱震即于1947年6月20日和7月9日两次发文给黄岩县地方法院，催促其加紧办理：“有案兹查一部份选举诉讼已逾法定期限，若任因循拖延势必影响乡镇调整及征兵等要政。”^⑦从此可以看出，一直到1947

^① 《责令飭查党团武装选举》，档案号：217-5-38。

^② 《改选乡镇民代表竞选纠纷》，档案号：216-11-473。

^③ 阮毅成（1946）：《浙江民政施政概况（三十五年九月五日在浙江省参议会报告）》，《浙江行政学会会员通讯》第57期，第4—10页。

^④ 黄岩县政府统计室（1947）：《黄岩县三十五年度统计年鉴》，第37页，浙江省图书馆古籍部藏。

^⑤ 黄岩县志办公室（1992）：《黄岩县志》。上海：三联书店上海分店出版社，第20页。

^⑥ 《改选乡镇民代表竞选纠纷》，档案号：220-7-1965。

^⑦ 《改选乡镇民代表竞选纠纷》，档案号：216-11-473。

年7月，全县的乡镇调整都还处于未完成的状态。

由于各地在乡镇调整中纠纷不断，全省的乡镇调整工作亦推进缓慢，直到1948年，浙江全省的乡镇调整工作才大致完成。1948年1月5日，民政厅厅长阮毅成在浙江省行政会议上感叹乡镇调整工作之艰辛：“编并乡镇，大致已告完成，各级行政人员，均曾为此事经过艰难之折冲，始得实现。”乡镇调整虽已大致完成，浙江省政府欲借此缓解县级财政压力的目的却未能达到，阮毅成坦承：“这一年来之民政工作，重在紧缩区县机关及裁并乡镇，其目的均不免偏于财政方面，但县级人员，仍未能按照中央规定待遇发薪，乡镇经费问题，亦尚未整个解决。”^①

实际上，乡镇调整本就是一个复杂且敏感的问题，牵涉到基层各方面的切身利益。这需要国民政府的基层组织充分调查研究，制定出科学合理的实施方案，同时还需要对乡镇干部、人员的安置，乡镇财产的分割进行妥善处理，这样才能确保乡镇调整能够顺利进行。黄岩县的地方政府无法对基层社会进行有效控制，缺乏强大的组织力量来推进这项工作，如此大规模的乡镇调整自然难以完成。

结语

1946年浙江省政府决定调整全省乡镇，这一政策从上到下传递落实时，四个层级表现出了不同的目的与追求：浙江省政府的目的是为缩减乡镇数量，缓解财政压力。黄岩县地方层面虽排斥这一政策，但县政府迫于省政府的压力，只能照章执行，将乡镇调整一事交由县参议会决议，其目的只是为达成省政府交予的扩并乡镇任务。而黄岩县的地方精英群体，则主要关心乡镇调整时基层政治权力的划分与归属，所以在决定乡镇调整方案时，重点考虑个人及派系利益。基层普通民众立足于实际生活需求，更多地从乡土情结、地势交通、地区经济发展以及宗族团聚这些角度来考虑区域的变动。实际上，省政府与基层民众的需求本可以很好地结合，从而实现乡镇调整的顺利进行。但由于政策的落实，以及国家与基层社会之间的沟通渠道皆把持于地方精英之手，导致作为中间阶层的精英群体可以根据自己的利益来确定执行方案，不仅使得政策执行的难度大大增加，且造成了大量的基层纠纷。

从黄岩县的情况可以看出，表面上，国民党统治时期，国家权力不断向基层延伸，建立起了一套由县直至乡镇保甲的行政体系，党团组织也在基层广泛建立，但是国家权力实质上并没有控制基层社会，以县级政权为中心的地方权力结构并未形成。一方面，地方精英群体虽纷纷被纳入官方系统，但是由于国民党政权缺乏必要的整合能力，地方精英群体未能与国家紧密融合。地方精英群体不仅不能

^①《阮理事长在浙省行政会议报告一年来的浙江民政工作》，《浙江行政学会会员通讯》1948年第66期，第3—4页。

代表国家权力对基层社会进行治理，其内部的分裂还导致基层出现了政治权力碎片化的格局，极大地阻碍了国家在基层确立有效的统治。冯筱才在对近代温州的闹米风潮进行研究时，就发现了两种看似相悖的现象：国家的力量似乎越来越强大，地方政府的权力大大增强，国家对米粮的征取量越来越高。但国家力量的“强大”并不表示新的权力结构有很好的内部整合，越到后来，地方权力结构内部分裂越加剧，政府统治合法性危机亦日益加深。这在1927年后温州的历史中表现得尤为明显。^①在此次乡镇调整中，黄岩县的遭遇即体现了这种国家权力扩张困境：分化为国民党、三青团、地方士绅三个阵营的地方精英，虽皆被赋予了各种官方身份，但是依然为了争夺基层权力而展开激烈斗争，从而造成了基层秩序的崩溃，以及地方政府权威的流失。

另一方面，在基层扩张的国家权力始终将征取地方资源作为中心任务，基层的建设与管理被置于边缘位置，基层治理效能没有得到有效提高。王奇生即认为，国民党统治时期，汲取和控制是县长的主要职责，有关民生的文化建设和经济建设被排挤到县政的边缘。^②国家权力将汲取资源作为中心任务，造成的后果就是营利型经纪的登场和政府合法性下降。杨红运就指出，抗战爆发后，保甲制度完全沦为国家征兵和摊派的工具，这为营利型经纪钻入政治舞台提供了机会。当乡村资源被国家和营利型经纪疯狂争夺时，乡民的怨恨和反抗被激发，最终导致了政治系统在频繁的乡村社会冲突中陷入崩溃。^③1948年5月中共台州工委书记王槐秋和台州工委书记邵明写给浙东临委书记张瑞昌的信中就提到，连黄岩、临海的一般士绅都抱怨国民党政府只顾搜刮资源，无法维持地方秩序的行为，从而产生了希望中共组织来安定地方的想法：“他们（指中共武装）来（也好）去也好，他们要什么，就给什么，只要他们保持（住）我们生命安全就是了，我们从这一段时间（指自年十一月起到现在止）看来，他们也并不如何不好，单怕他来么不来，政府只是要钱要人，于是地方混乱。”^④

张静在对“国家政权建设”理念进行思考后，提出国家各级机构的建立和管理的延伸，汲取资源能力的发展，并不能称之为“国家政权建设”。“国家政权建设”应该建立起公共权威和村民的现代性关系，使国家权力的象征地位稳定地转变为实际意义上的管治地位。^⑤从这点来看，国民政府时期的基层政治状况距离“国家政权建设”相去甚远。1946-1947年浙江省黄岩县乡镇调整中所反映出

^①冯筱才（2016）：《“拖洋油箱”：近代温州闹米风潮的仪式与政治》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》第4期，第101—113页。

^②王奇生（1999）：《民国时期县长的群体构成与人事——以1927至1949年长江流域省份为中心》，《历史研究》第2期，第97—115页。

^③杨红运（2016）：《权力、表达与民众反抗——以抗战前江苏省民众与乡镇保甲长的冲突为例》，《中国农史》第5期，第79—91页。

^④《王槐秋、邵明给张瑞昌的信（应代笔）》（1948年5月9日），中共台州市委党史研究室（1997）：《台州革命历史文献选编》。天津：南开大学出版社，第297—298页。

^⑤张静（2019）：《基层政权：乡村制度诸问题》。北京：社会科学文献出版社，第XV—XXIV页。

的基层政治状况，依然符合“国家权力下延—营利型经纪增生—政府合法性受损”的“国家权力内卷化”模式。以基层行政机构的设立，以及行政力量的下延为理由，认为国民政府时期的基层政治已经突破了“国家权力内卷化”的框架，并不具有足够的说服力。

鸣谢

本文在写作过程中得到了中国人民大学马克锋教授和牛贯杰副教授的指导，以及中国人民大学历史学院博士生苏绕绕的帮助，在文章的修改过程中，吸取了外审专家和编辑部张家炎老师的宝贵意见，这对本文的进一步完善帮助极大，在此一并致以谢意！

个人简介

曹辉，中国人民大学历史学院博士研究生，研究方向为中国近现代政治史、社会史，尤其关注近现代中国基层政治的演变与发展，发表的学术论文有《从定县到全国：国民政府县级卫生制度的起源、形成与推广》（《山东社会科学》2022年第9期）。