



官治与自治

—— 20 世纪上半期的中国县制

魏光奇 著



商務印書館

WGQ
2
D6

官治与自治

——20 世纪上半期的中国县制

魏光奇 著

商务印书馆

2004 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

官治与自治:20 世纪上半期的中国县制/魏光奇著.

北京:商务印书馆,2004

ISBN 7-100-04123-6

I. 官…

II. 魏…

III. 县—政治制度—研究—中国—20 世纪

IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 023546 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

官 治 与 自 治
——20 世纪上半期的中国县制

魏光奇 著

商务印书馆出版发行

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

北京瑞古冠中印刷厂印刷

开本 787 × 1092 1/16 印张 26½

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月北京第 1 次印刷

ISBN 7 - 100 - 04123 - 6/D · 339

定价: 35.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

本研究受国家社会科学基金资助

自序

中国古代的地方初级政区，自秦汉至唐宋统称“县”；至元代，有些设于省、路、府之下的“州”没有属县，因此也属于地方初级政区。明、清承元制，在少数地方设“州”和“直隶州”，与“县”同为地方初级政区，并称州县。至清代，除州、县外又在边远地区设“厅”和“直隶厅”，而极少数作为二级地方政区的“府”除管辖州、县外也有自己的直辖区境。于是，清代的地方初级政区就有府、厅、州、县等四种形式。入民国后，将有直辖区境的府、直隶厅、直隶州和其他散州、散厅一律改为“县”，地方初级政区再次统一为“县”。国民政府时期，少数繁庶县份改为“市”，省以下的地方二级政区因此又有县、市两种。不过，中国的初级地方政区形式无论怎样变化，却始终是以“县”为主要形式。此外，清末以来改变古代在县以下不设治的传统而开始建立的各种区乡行政，也全都隶属于县（市）。鉴于这种情况，人们就完全有理由用“县制”一词来指称中国各个历史时期的基层行政制度。如1940年代胡次威著《民国县制史》，其所述内容就同时包括主题时期的县行政制度和区乡制度。本书主题中所使用的“县制”概念，其内涵与外延也同于此。至于“官治”与“自治”，是20世纪上半期在“县制”问题领域中为人们所熟悉的话语，前者是指由国家自上而下任命官员运作的国家行政，后者是指由地方社会自下而上推选本地人士运作的地方自治。我认为，这两种基本模式的相互排斥与结合，构成了20世纪上半期中国县制改革和演变的主轴。

1960年代末至1970年代初，我曾经在晋东南地区的一个山村插队，本本

分分地做了四年的农民。这种经历,使得我对农民产生了很深的感情,对农村问题产生了很浓的兴趣。在这种非理性情感与兴趣的基础上,我在后来的专业学习中逐渐确立了一种十分理性的观点:以县乡一体的社会、行政系统为基础层面和基本单元,是中国社会结构不同于其他社会文明的一个重要特点,这种特点即使在今后可以预见的现代化进程中,也不会发生根本改变。因此,有社会责任心的学人应该从历史学、政治学、社会学等各种角度对中国的县制问题进行研究,以期在填补有关学术领域空白的同时,为当代的地方行政体制改革和基层制度建设提供借鉴。基于这种认识,1980年代我在河北大学历史系任教时,曾组织部分学生利用假期回各自原籍对县制问题进行社会调查,但因各种原因没有能够取得成果。1990年代初,我开始了对中国近代县制问题的研究工作。当时,我读硕士研究生时期的导师山西大学乔志强先生主持国家社科基金项目“近代华北农村社会变迁”,命我就清末民初华北地区的地方自治推行情况进行研究,并撰写结题书稿中的有关章节。我性格本来拘谨,受命之后不敢怠慢,在图书馆苦苦蹲了近一年的时间,动手收集抄录了数十万字的资料,按时完成了老师布置的任务,同时也对近代县制问题产生了浓厚兴趣。此后几年间,我继续进行有关的研究工作,并开始发表有关于清末民初直隶地方自治问题以及清代乡里制度问题的论文。1999年,我申报的科研课题“20世纪前期中国县乡行政制度研究”通过国家社科基金立项,在同事和学生们的帮助下,经过两年多的努力于2001年秋以50万字的书稿形式结题,并通过专家鉴定。不过,我自己深知结题书稿中尚存在各种层次的缺陷和问题,因此不敢即时谋求出版。此后又经过两年多的修改、补充和删节,终于以现在这种面貌付梓,而绝非自谦地说,我自己对这一稿仍是很不满意的。不过,由于以我浅陋的学识无力在短时间内进一步做全面、深入的修改,在各种现实因素的作用下,只好让“丑媳妇”先去“见公婆”,以冀问世后得到师友、专家和读者的批评指正。

在我看来,这部书作或许能够在几个方面对学术界的相关研究有所贡献,即:对近代县制范畴内各种制度的沿革进行了探讨,力求其“通”;在阐述各有关制度之初始设计的同时,力求探讨其实际实行情况;对清代至国民政府时期县制的财政层面进行了初步探讨(我认为,财政制度的落后至今是制约我国县乡制度现代化的一个主要因素);对蕴藏于县制演变背后的社会势

力兴衰,做了初步探讨;以史为鉴,对今天的中国县制改革提出了自己的一些观点和建议。这部书作存在许多缺憾也是不言而喻的,就我自己可以发见者而言,主要表现在以下几个方面:由于自己理论素养较低,且事先抱定以“述”为主、争取寓“论”于“述”的宗旨,所以理论分析较为薄弱;中国近代县制问题涉及面极广,不少本应探讨的问题未能进入自己的视野,例如,清末至国民政府时期各种县乡行政组织的施政活动乃是当时县制的动态表现,但由于精力有限,在这部书作中没有能够进行深入探讨;近代县制问题研究的相关资料十分丰富,自己虽然下了很大气力进行收集整理,但不仅谈不上穷尽,恐怕对于某些基本资料也难免有遗漏。此外,对于各种具体问题的阐述,更是存在不少片面和错误之处。所有这些,都诚恳希望专家、同行和读者的批评指正。

魏 光 奇

2003 年 11 月

目 录

自 序	1
序 论	1
第一章 中国古代的县制和乡里组织	7
第一节 清代以前的县制和乡里组织	7
一、地方行政层次和县等制度	7
二、县行政的治理结构	10
三、乡里组织	15
第二节 清代的州县行政	20
一、清代的地方行政体制	20
二、清代州县的治理结构	23
三、清代的州县官员及其职责	29
四、清代州县的财政	33
第三节 清代的乡里组织	37
一、清代的里(社)甲	37
二、清代的乡地	40
三、清代的保甲	44
四、清代其他乡里组织	48
五、“地方精英”与乡村社会公共职能	50
第四节 清代县制的落后性	53

第二章 近代县制改革的酝酿	56
第一节 改革州县行政的呼声	56
一、顾炎武:县政改革的思想先驱	56
二、晚清县制改革思潮	60
三、晚清地方自治思潮	67
第二节 近代县制的萌芽	73
一、清末颁行的县制改革措施	73
二、地方自治制度的萌芽	76
三、区乡行政区划和组织的萌芽	77
第三节 官治与自治:清末县制改革方案	80
一、《直省官制通则》的“官治”方案	80
二、两个“地方自治章程”的“自治”方案	83
第三章 清末至北洋政府时期的县制	86
第一节 北洋政府时期的“官治”县政	86
一、县公署组织的制度设计	86
二、实际运行中的县公署组织	89
三、县知事兼理司法制度	94
四、县佐制度	100
第二节 以“四局”为主体的“自治”县政	104
一、清末民初地方自治的推行与取消	104
二、“四局”县政系统的形成	108
三、“四局”系统的“自治”性质	114
四、第二次地方自治中的议参两会	119
第三节 近代区乡行政的生成	121
一、清末至北洋政府时期区乡行政各形态	121
二、性质:在传统与近代之间	133
第四章 国民政府时期的县制(上)	140
第一节 国民政府时期的地方行政体制	141
一、孙中山关于实行县自治的思想	141

二、省县二级制和督察专员制度·····	144
三、《县组织法》的颁行·····	147
第二节 《县组织法》框架下的县行政·····	150
一、南京国民政府初期的县行政组织·····	150
二、“合署办公”与“裁局改科”·····	157
三、书吏差役制度的革除·····	166
四、县行政会议制度的实行·····	170
五、厘定县等·····	172
六、县长兼理司法制度的改革·····	175
第三节 《县组织法》框架时期的区乡制度与编民组织·····	183
一、区乡地方自治的制度设计·····	183
二、区、乡镇自治行政的建立·····	188
三、区、乡镇地方自治的停顿·····	194
四、保甲制度的推出·····	199
五、“分区设署”制度的实行·····	203
六、自治停顿后的区乡制度实况·····	206
第五章 国民政府时期的县制(下)·····	212
第一节 “新县制”的颁行·····	212
一、《县各级组织纲要》的颁布与实施·····	212
二、“新县制”的制度设计·····	217
第二节 “新县制”下的县乡行政·····	224
一、“新县制”实行后的县行政组织·····	224
二、区、乡(镇)行政组织的调整与重建·····	236
第三节 “新县制”下的地方自治·····	242
一、保甲的整顿与重编·····	242
二、县以下民意机构的组建·····	243
三、县参议会制度的实行·····	244
第四节 “新县制”运作的得失·····	250
一、“新县制”运作的成绩·····	250
二、“新县制”运作中的问题·····	255

第六章 清末至国民政府时期的县财政制度	260
第一节 因袭与改革中的县国家财政	260
一、县公署(政府)的经理省税职责.....	260
二、县公署(政府)公费制度.....	262
三、县财政家产制管理的改革与因袭.....	267
第二节 县自治财政	272
一、县自治财政的产生和运作.....	272
二、县自治财政的收支构成.....	275
三、县自治财政之得失.....	283
第三节 县统一财政的生成	286
一、财政机构的整合.....	286
二、征收机构和公库的建立.....	291
三、财政预算制度的建立.....	292
四、统一收支系统的建立.....	294
第七章 县政人员的人事制度	303
第一节 北洋政府时期的县知事任用制度	303
一、县知事任用和试验制度的颁行.....	303
二、知事试验的举行和分发、甄别.....	306
三、县知事的任用.....	312
四、县知事的考核和奖惩.....	320
五、县佐治人员的任用.....	324
第二节 国民政府时期的县政人员人事制度	325
一、县长的任用、考绩与奖惩.....	325
二、县长人事制度实况.....	333
三、普通行政人员的人事制度.....	347
第八章 县制演进背后的社会变动	355
第一节 清末至北洋政府时期的“绅权”	356
一、地方自治与“绅权”的组织化.....	356
二、新官绅阶层的形成.....	359

三、“自治”制度下“绅权”的膨胀·····	363
第二节 国民政府县制改革中的“绅权”消长·····	368
一、国民政府的抑制“绅权”政策·····	368
二、新地方精英群体的形成·····	375
三、覆灭前的活跃：新地方精英的活动·····	383
结语：20 世纪上半期中国县制的演变脉络和改革得失·····	389
参考和征引文献·····	393
后记·····	406

序 论

梁启超曾说,“欧洲国家积市而成,中国国家积乡而成”,一语概括了传统中国社会结构之不同于西方国家的基本特点。梁启超这里所说的“乡”是指乡村,而从社会和政治的双重角度看问题,中国国家的基本单元应该说是县。中国的县,是一个中心城市和周边乡村的有机结合体,用孙中山先生的话说,中国好比一座大厦,而两三千个县就是这座大厦的一块块基石。正因为如此,自秦在全国普遍实行郡县制至今,中国的地方制度虽屡经变化,但县制却历行而不废。今天,中国的社会结构在现代化进程中已经发生了很大变化,出现了众多工业化的大中城市,小城镇建设也正以很快的速度推进。然而可以预言,以一个城市和周边农村地区有机结合而成的县(市),仍将会继续构成中国社会政治实体的基本单元。

作为中国传统社会政治实体基本单元的县,是一个既具有封闭性又具有开放性的复杂而有序的结构。它有边界明确的地域和一定数量的人口;它的人口可分为士、农、工、商等各个阶层;它的经济既包括作为当时主体性产业的农业,同时又包括手工业和商业;它是国家的基层行政单位,同时内部又存在各种形式的乡里组织;作为国家的基层行政单位,它是当时主要税收的征收机关和司法的初级判决机关;作为社会区域,它是儒学的初级教育区、科举考试的初试区以及救灾赈济和地方自卫的基层区域。在两千多年的历史发展中,许多县的区域已经大致固定,其内部的结构和功能体系,也日益得到整合。本研究所说的“县制”,是指这种县的行政层面,它既包括县级政府的行政组织和

制度,也包括在县级政府管辖下的区、乡行政组织和制度。19世纪中叶以后西风东渐,中国开始了近代化进程,其社会结构逐渐发生变化。与此相适应,县制也不可避免地出现了各方面的改革和演变。这种改革与演变发端于清末,中经北洋政府时期和国民政府时期,直至1949年以后的人民政府时期,延续不断,有因有革,经历了一个循序渐进的过程,至今尚未终结。清末至1940年代中国县制改革和演变的主轴,是“官治”与“自治”两种基本模式的相互排斥与结合。所谓“官治”,即是将县和区、乡作为统一国家行政体系的基层层面,由国家派官设治;所谓自治,即是在县和区、乡实行地方自治,由地方人民选举公共机构的管理人员治理本地公共事务。

中国县制的近代化改革和演进,使得它呈现出一种与传统形态极不相同的新面貌,引起了人们的关注。大致说来,清末以来人们对于县制问题的关注和研究系出于两种宗旨:一是学术的、理论的,注重考察近代以来县制演变的实况;二是致用的、实践的,注重总结经验以为进行之中的改革提供借鉴。而就学术研究而言,县制问题又往往是同其他许多问题(如近代地方经济、近代教育制度、近代司法制度、近代保甲制度、近代警察制度、近代财税制度、乡村建设运动、近代社会结构和社会生活等等)互相渗透和交叉在一起的。

在清末民初,随着各项“新政”和地方自治的推行,中国县制的近代化改革实际上已经开始。但是,当时人们往往只是将这种改革视为一时权宜,尚不能意识到这同办洋务一样,是“二千年来一大变局”,不能意识到中国的地方制度从此走上了一条“世纪之路”。在这种情况下,县制问题在清末和北洋政府时期没有能够成为学术研究的对象,仅有极少数研究地方自治的论著问世(如陈顾远著《地方自治通论》,上海泰东图书局1922年版)。

国民政府统治时期,中国近代县制问题开始进入学术研究者的视野。实行县地方自治,是孙中山先生的一项重要建国主张,根据这一主张,国民政府定都南京后颁布了《县组织法》等一系列有关县和区、乡(镇)制度的法规,推行各级地方自治。1930年代,始于鄂、豫、皖等“剿匪区”省份的保甲制度推行全国,地方自治陷于停顿。1939年,国民政府在重庆颁布《县各级组织纲要》,开始推行“新县制”,但直到1949年其统治覆亡时也未完全落实。这样,国民政府的县制改革和建设,就贯穿于它统治中国大陆的整个历史时期。正是在这种情况下,不少人开始了对于中国近代县制的研究。

国民政府时期关于中国近代县制的研究存在以下几个特点：

第一，学术研究与政治、政策宣传混一。1930—1940年代，各种关于地方自治、县政改革和保甲制度的出版物不下数百种，其中相当一部分属于政策宣传性质的书刊，但编撰者也往往同时发表自己对于有关问题的见解和主张。

第二，学术研究者具有极强的现实意识。由于县制改革在当时是一个十分重要的现实政治问题，所以即使是较为严肃的学术著作，在力图反映近代县制发展实况的同时，也往往对当时正在进行之中的县制改革提出批评和建议，努力表达自己在地方自治、保甲制度等问题上的见解和主张。

第三，地方自治、保甲制度、乡村建设构成了人们研究近代县制的几个主要视角。由于推行地方自治和实行保甲制度是国民政府当时的政策，以及由于乡村建设运动在当时具有较大的社会影响，所以人们对于近代县制的研究往往选取这几个角度进行；相反，对近代县制所进行的整体性研究则较为薄弱。

这一时期在县制研究方面，以下两种著作有较大的参考价值：

1. 程方：《中国县政概论》。该书成稿于1937年，1939年由商务印书馆出版。书中除对中国的县政制度史做简要追述外，还记述了至1937年止国民政府的县行政制度，包括省县行政关系、县行政组织、县政建设实验、县吏治、县财政、县教育、警政、保甲和经济社会建设等问题。这部著作的一个重要特点在于，作者在其论及的每一个问题上，都针对时弊提出了自己的批评和主张。从近代县制研究的角度看，本书的缺点在于对清末和北洋政府时期的县制基本没有叙述，对国民政府时期县制实况的研究也比较简略，且断限于1930年代中期，对“新县制”没有涉及。

2. 胡次威：《民国县制史》，1948年大东书局出版。本书从对清代县制和清末地方自治的简要介绍开始，对北洋政府时期和国民政府时期的县制发展史，进行了扼要而清晰的叙述。本书的特点在于一个“通”字，作者是由蒋介石兼任校长的国民党中央政治学校的教授，1933年国民政府将江苏的江宁和浙江的兰溪开办为自治实验县，他被委任为兰溪县县长；抗日战争期间，他又担任四川省民政厅长，负责推行“新县制”，对于国民政府县制的演变极为熟悉，因此能够做到“通”。本书的缺点在于简略，基本上是对国民政府有关制度设计的叙述，很少涉及其具体实行情况。

除以上两部著作外,李景汉主编《定县社会概况调查》(大学出版社 1933 年版)、闻钧天著《中国保甲制度》(商务印书馆 1935 年版)、黎文辉编著《中国地方自治问题之实际与理论》(1936 年初版、1946 年 7 月再版)、董修甲编著《中国地方自治问题》(1936 年版)、陈柏心撰《中国县政改造》(重庆国民图书出版社 1942 年版)、陈之迈著《中国政府》(商务印书馆 1945 年版)、钱端升、萨师炯等合著《民国政制史》(商务印书馆 1946 年版),也均从不同角度对县制问题进行了探讨。

中华人民共和国建国后,大陆学术界对近代县制问题的研究较为薄弱,尚无通论性著作问世。1984 年,中华书局出版了钱实甫先生的遗稿《北洋政府时期的政治制度》(上、下册),其第十一、第十二、第十三章分别名为“县立法机关”、“县行政机关”和“县的下级组织”,记述了北洋政府时期的各种县制设计。该书附录二《重要法规目录》和附录三《主要参考书籍所载有关资料目录》,详细整理了当时北洋政府、南京临时政府、护国军军政府、护法军军政府以及其他政权机构有关政治制度的各种法规,并列出处,为后人的相关研究提供了极大方便。本书的缺点是只探讨制度设计而不涉及其实行情况。除这部著作外,1980 年代以后出版的数种中国近代政治制度史著作,关于近代县制或不予记述,或极为简略地转述当时有关法规的内容,缺乏研究性成果。自 1980 年代后期始,社会史研究在国内兴起,并取得了很大成绩,其中对于清末民初地方自治的研究往往涉及县制问题。此外,对于近代保甲制度、警察制度的研究也均有很大成绩,其内容也涉及同时期的县制。在这些方面,从翰香先生主编的《近代冀鲁豫乡村》(中国社会科学出版社 1995 年版)、乔志强先生主编的《近代华北农村社会变迁》(人民出版社 1998 年版),都是很有力度的著作。王奇生先生对于国民政府时期县长群体所进行的研究(《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以 1927 年至 1949 年长江流域省份为中心》,载《历史研究》1999 年第 2 期),也属于近代县制研究的一个侧面。

对于中国的县制问题,海外学者也从不同角度进行过研究,其中直接、间接地涉及到近代县制问题的,如严耕望的《中国地方行政制度史》(荣泰印书馆 1961 年版)、廖从云的《中国历代县制考》(台湾中华书局 1969 年版)和〔日〕和田清《中国地方自治发展史》(东京汲古书院 1975 年版)都属于这方面的著作。需要一提的是,西方学者从独特的角度对中国近代县制的研究做出了贡

献。西方的中国近代史研究十分重视清末以来中国社会结构的变化对于地方政治运作的影响,这就必然会涉及这一时期的县制问题。如美国著名学者孔飞力(Kuhn, Philip A.)教授甚至认为,辛亥革命以后的地方社会“名流”阶层适应变化了的中国社会环境,通过地方自治等方式而对县级行政及农村事务进行干预和控制,构成了近代中国社会史研究的中心问题。他的《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》、《民国时期的地方自治政府:关于控制、自治和动员问题》和杜赞奇(Duara, Prasenjit)的《文化、权力与国家:1910—1942年的华北农村》,都属于在这方面有影响的论著。此外,日本学者在清代和民国时期中国农村社会组织的研究领域,也有论著问世。

总之,近几十年来国内外学术界所从事的中国近代政治史和社会史研究,曾从不同角度涉及到了中国近代县制问题,这为我们的研究提供了十分有利的条件。但总体看来,有关研究基本局限于清政府、北洋政府和国民政府有关县制的制度设计和政令,而对于其实际运作情况以及这种运作背后的社会政治势力依托等重要问题,尚未能作出深入探讨。这样,作为20世纪上半期中国现代化进程一个重要侧面的县制问题,就仍然有待于我们作进一步的探讨。本研究尝试在前人研究的基础上,对中国20世纪上半期(1901—1949年)的县制演变情况,按照时间顺序进行梳理,探讨各种有关制度的沿革和实际实行情况;其主体内容又可以分为四个横剖面:其一,县行政组织和职能的沿革;其二,区、乡(镇)制度的沿革;其三,县财政制度的沿革;其四,县制沿革背后的社会变动。

本研究主要采用历史学的研究方法,而作为一种政治制度史研究,又存在如下一些特点和局限:

1. 对于清末以来各个历史时期的县制,一方面探讨各有关制度的设计,另一方面探讨其实际实行情况。

2. 20世纪上半期中国历次县制改革的背景,一方面系于各有关制度的自身沿革损益,另一方面又同各种时局性政治因素、人事关系有关,本研究对后者基本不作探讨。

3. 在20世纪上半期的各个历史时期,各地对于当时所颁县制的实施,既存在“大同”的一面,又存在“小异”的一面,后者纷纭复杂,不可能一一举证。为了注意典型性,在阐述清末和北洋政府时期的有关问题时,引用直隶等华北