



民國史料叢刊

續編
0270

孫燕京 張研 主編

政治・政權結構

定縣地方自治概況調查報告書
海城縣統計彙刊

大象出版社

民國史料叢刊

續編
0270

孫燕京 張研 主編

政治・政權結構

定縣地方自治概況調查報告書
海城縣統計彙刊



大象出版社

河北省縣政建設研究院印行

定縣地方自治概況調查報告書

定縣地方自治概況調查報告書目錄

(一) 引言	三
(二) 地方自治沿革及現狀	三
(三) 地方自治組織	六
(四) 地方自治經費	一
(五) 地方自治法令	一六
(六) 本縣地方自治進行概況	二三
(七) 調查後的建議	三〇
(八) 結論	三六
定縣地方自治各種規則彙編目錄	
河北省各縣自治工作程序 民國二十年五月河北省令頒	三七
本縣各鄉攤差辦法 民國二十二年八月十日縣政府令頒	四〇
本縣各村歛款規則 民國二十二年八月三十一日縣政府令頒	四一

劃一本縣各鄉鄉長副辦公費辦法大綱草案民國二十二年十一月二十日第一區呈縣政府核示尚未奉批……四二

本縣各區區自治公約暫行章程民國二十一年四月三日縣政府令頒
民國二十一年五月十六日修正
民國二十二年八月十六日廢止……四三

附修正及廢止原訓令

本縣第一區區自治公約草章民國二十二年八月三十日呈縣政府請示尚未核定……四九

本縣第二區區自治公約草章民國二十二年九月二十七日呈縣政府請示尚未核定……五一

本縣第三區區自治公約草章民國二十二年十月十五日呈縣政府請示尚未核定……五六

本縣第四區區自治公約草章民國二十二年十一月呈縣政府請示尚未核定……六一

本縣第五區區自治公約草章民國二十二年十一月呈縣政府請示尚未核定……六四

本縣第六區區自治公約草章民國二十二年九月十日呈縣政府請示尚未核定……六六

本縣各區區公所辦事細則民國二十九年十月三十日呈縣政府核示二十年一月二十日令准施行……七一

本縣第四區區公所辦事細則未詳……七二

本縣第一區各鄉鄉公約民國二十一年五月十五日第一區呈奉縣政府核准施行……七四

本縣第一區高頭村自治公約十八年八月二十日公議施行……七七

本縣第三區翟城村公所辦事規則未詳……七八

定縣高頭村自治週年實施設計大綱公議施行自二十二年七月起至二十三年六月止爲實施期間……七九

定縣地方自治概況調查報告

(一) 引言

地方自治，爲近世政治組織的基本事業，非於國家和社會前途的擴展，與人民和團體幸福的增進，實有重大的關係。然試觀各國辦理自治的進程，莫不在一定的時期，獲有顯著的成績，和相當的效果。可是反顧我國自清末倡言立憲，籌備自治，前後有二十多年的歷史，經過了長久的時期，不獨未見有所進步，時至今日更形成了國勢日蹙，農村崩潰的現象。說者或以爲係內受歷年戰爭的蹂躪，外被帝國主義的侵迫，有以致之。不過未能實現自治的目的，所以沒有健全羣體的組織，和合作的精神，來應付，抵抗，消滅，這種惡劣環境，實其原素。本部鑒於地方自治，是實現縣政建設的基本工作。對於本縣歷年辦理地方自治的情形，和促成失敗現象的原因，認爲有急切實地調查之必要。現在就調查所得的實際狀況，分別陳述，以供關係方面參考，和研討改進方案者的事實根據。

(二) 地方自治沿革及現狀

甲、一般的沿革和狀況 地方自治的名詞，雖起源於十八世紀，在我國則於清末始出現。然根據史定縣地方自治概況調查報告

定縣地方自治概況調查報告

四

的記載，自治的事實，在數千年前已萌芽了。孫詒讓周禮政要云：『周六官員數約五萬餘人，而鄉遂官居其大半。六鄉之吏，經大夫六人，州長三十人，黨正百五十人，族胥七百六十人，閭胥三千人，比長五千人，六遂鄉鄙鄰里隣之吏，如六鄉之數。大凡鄉遂之官，共三萬七千八百七十二人，以距王城二百里內，設官如是之多，而不嫌其冗。經固云，使民自興，而出使長之，入使治之，就其地之人，推舉而治其衆，其情親而祿薄；舉凡官吏儀制之文，供張之費，一切無之，而有事則其徵調賦歛，刑政教治之詳，無不躬蒞之，事舉舉而民不擾，固其宜也。』讀了這一段，可知當時已有地方區域的劃分，而且，再讀『使民自興，而出使長之，入使治之，就其地之人，推舉而治其衆。』更可想見當時已具有自治事實的發軔了。以後歷各朝代，如兩漢齊夫鄉老制度，和保甲制度，大都相沿習慣，有相當的組織。凡此，都係使各地的民衆，各就其區域內，來辦理於地方公共利益的事業，以自治輔佐官治的不足。到了清季末葉，因時勢的需要，由憲政編查館編訂自治章程，於是自治事實，顯著的表現了。當時的制度，是分爲兩級。以一城一鎮一鄉爲初級自治團體，以『府』『廳』『州』『縣』爲上級自治團體。其單位的區分，是把府廳州縣地方爲『城』，其餘市、鎮、村、莊、屯、集的地方，滿五萬人口以上的稱爲『鎮』，不及五萬的稱爲『鄉』。城鎮設議事會和參事會，鄉設議事會及鄉董，更規定城鄉鎮所辦的自治事宜，僅限學校，衛生，道路，農工商務，善舉，公共事業，及籌備款項

等事。民國成立，各省人士，把清代的章程，加以修正，繼續進行，等待將來政治系統確定，再圖完善的改進。民國三年袁世凱下令停辦自治。在民國四年，頒布地方自治試行條例，及施行細則。以縣下設區，區設自治會議爲議決機關，設區董掌執行機關。以籌謀未遂，就沒有實行了。民國八年政府公布縣自治法及施行細則，以縣議事會及縣參事會分掌議事及執行事務。民國十年徐世昌總統，公布市及鄉自治制，以市鄉爲法人，規定在法令範圍內漸期各享自治事務，可是也沒有實行。國民政府成立，本總理的遺教，民生主義的重心，要放在地方和地方人民自治裏面的意義，制定各種自治法規，釐定自治單位的組織，列舉其任務，限期實行。於十九年七月間，並將縣組織法，區自治施行法，鄉自治施行法，同時修正公布。但規模雖已粗具，其顯著的成績，尙有待於將來。

(乙)本縣的沿革和狀況 清季末葉，因政府倡言立憲，籌備自治，本縣各紳董鑒於環境的需要，於光緒三十三年曾派學員三人，前赴天津地方自治研究所，研究地方自治，畢業歸縣，遂在南街關帝廟內成立自治局，來提倡自治。其主要工作，(一)舉辦講演所，以啟發民衆的思想。(二)辦理民衆教育，以增進民衆的知識。(三)實行禁煙，以消除民衆的弱病。到了宣統元年二月，本縣并成立自治研究所，由每區選送鄉紳二十人，來縣應收，當時取錄共有六十人，開兩班共同研究，後來又招收了兩班。研究的期限，每班都係四個月畢業，以養成推行自治的基本人才。宣統二年八月成立議事會及參事

定縣地方自治概況調查報告

六

會，有議員二十六人，參事五人。後來推展組織，成立鄉議事會，分全縣爲二十五鄉，每鄉選七人至十一人組織的。此種制度，在宣統三年曾一度停辦，民國成立，又經恢復。直到民國三年五月遂奉令解散了。民國四年六月本縣成立自治事務所，以五人組織之。其任務係担負整理本縣財政，和稽核稅契，管理苗圃，施種牛痘等事。民國十二年十月又改爲自治預備會，辦理戶口登記等事。民國十四年三月本縣議事會及參事會成立，自治預備會就無形取消了。議事會係以三十人組成的，參事會是由議事會推選三人，縣政府推派三人組成，并由縣長兼參事會長。民國十七年九月，革命北伐成功，奉令解散，由省政府令將自治工作，飭由各公安局長兼理。民國十九年四月間，河北省成立區長訓練所，由縣選送學員，前往訓練。經過了三個月的訓練，就回到縣裏，至九月各區公所成立，本縣自治事務，遂歸區公所辦理。民國二十一年十一月，本縣曾一度設立自治籌備處，後來亦經奉令停辦。現在辦理地方自治事宜，是統由各區負責的。這種複雜更張的情形，大略是本縣籌辦自治的沿革。

(三) 地方自治組織

地方自治自清末舉辦以來，已有二十多年的歷史，組織的轉變，已經數度了。總其主要的，在清末爲「城」，「鎮」，「鄉」制，民國十七年間爲「縣」，「市」，「村」，「里」制，民國十八年以後，爲縣區

鄉鎮制。每經一度的轉變，本縣的自治組織，也隨着更改。茲爲便於說明本縣地方自治組織狀況起見，特擇錄法令上所規定的有關於組織方面的條文，分別列舉如下。

修正縣組織法第六條，各縣按戶口及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮及五十鄉鎮組織之。

第七條 凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉，但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。鄉鎮均不得超過千戶。

第十條 鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰。

第二十八條 區置區公所，設區長一人，管理自治事務。

第三十一條 各區區民於選舉區長時並選舉監察委員五人或七人組織監察委員會。

其職務如左；

(一)監察區財政。

(二)向區民糾舉區長違法失職等事。

第三十五條 區公所得用助理員，補助區長辦理區務。

前項助理員由區公所選請縣長委任。

第三十六條 區公所執行區務，得設區丁，其額數由縣長定之。

定縣地方自治概況調查報告

定縣地方自治概況調查報告

八

第四十條 鄉設鄉公所，設鄉長一人。鎮置鎮公所，設鎮長一人。管理各該鄉鎮自治事務。鄉鎮各設副鄉長鎮長一人襄助鄉長鎮長辦理事務。但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。

第四十四條 鄉民大會或鎮民大會，於選舉鄉長鎮長時並選舉監察委員三人或五人，組織監察委員會。其職務如左，

(一)監督各該鄉鎮財政。

(二)向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職事。

第四十八條 開設區長一人，鄰設鄰長一人，分掌自治事務。

區自治施行法第二十八條 區公所準用鄉鎮自治施行法第三十二條之規定，附設區調解委員會。

凡鄉鎮調解委員會未曾調解或不能調解之事項，均得由區調解委員會辦理。

第二十九條 區調解委員會，由調解委員若干人組織之。前項調解委員於區公民中選舉半數，於各鄉鎮調解委員會中選舉半數。

在區長民選前，由區務會議選舉之，在區長民選後，由區民大會選舉之。區長區監察委員及所屬鄉長或鎮長均不得被選。

鄉鎮自治施行法第三十二條 鄉公所或鎮公所應附設調解委員會，辦理左列事項：

(一)民事調解事項。

(二)依法得撤回告訴之刑事調解事項。

第三十三條 前項調解委員會於鄉民大會或鎮民大會於鄉鎮公民中選舉調解委員若干人組織之。鄉長副鄉長或鎮長副鎮長均不得被選。

調解委員會之組織規則，及選舉規則，第一次向區公所提交鄉民大會或鎮民大會決定之。以後得由鄉公所或鎮公所提交鄉民大

會或鎮民大會修正之。

調解委員會違法或失職時，監察委員會得先請鄉公所或鎮公所停止其職務，再提交鄉民大會或鎮民大會罷免之。

統觀上項條文的規定，用圖表分析如下。

(一) 自治單位的組織



(二) 區自治内部的組織

附設區調解委員會



三 鄉或鎮自治的組織

定縣地方自治概況調查報告

定縣地方自治概況調查報告

附設鄉調解委員會或鎮調解委員會

鄉長或鎮長 事務員或鄉丁鎮丁

執行機關——鄉公所鎮公所丁

副鄉長或副鎮長 閭鄰長（鄉公所或鎮公所事務必要時指定

鄉或鎮自治

議決機關

鄉務會議或鎮務會議
鄉民大會或鎮民大會

閭鄰長襄助辦理

監督機關——鄉監察委員會或鎮監察委員會

本縣自治單位的組織，是每五戶設一鄰長。每二十五戶設一閭長。每村的戶數，有在百戶以上的，單獨稱為鄉，設鄉長一人鄉副一人，如果村裏的戶數超過了一百戶的，每多一百戶添設鄉副一人，不足百戶的村莊，就和鄰近的村莊，合併成鄉的村莊，一齊來辦理事情。在這種組織情形來觀察，除却鄉的組織些少有和法令不十分聯合的地方，——然而這種事實，是因為辦事上順利和向來的習慣的緣故，不能不免除的。好在引用第七條的規定，也沒有很大的關係，此外大都和法令相符。其中或有因特殊的情形，致名義上的組織，也未曾完善，不過為數甚少，據調查所得的結論，這狀態的發生，其主要原因，有幾種：（一）上級組織未能盡指導的功能，（二）鄉內的民衆，意見複雜，（三）自治觀念薄弱，（四）沒有肯負責辦事的人士。

現在本縣劃分爲六個自治區，三百十鄉，有二千四百三十閭，一萬二千一百五十七鄰。這項自治單位組織的數目，係根據各區的調查。但對照本縣的人口和戶數，閭鄰的數目較少，其中因爲是有一部份戶口未曾參加自治單位的組織的緣故。

關於區鄉的自治內部組織，每區設有區公所一處，有區長一人。助理員的人數，係因各區事務繁簡不同，有多至六人，但普通皆係三人的。區丁的數目，各區普通皆係六人。每鄉設鄉公所一處，除了用一位書記外，鄉丁可以說完全都沒有。鎮公所的名稱，在本縣一律都稱做鄉公所。

區長現在是由縣政府委任，呈報省政府加委。區監察委員會，奉省令緩辦，所以沒有成立。區調解委員是額定六人，一半是由各該區的鄉調解委員中選舉，其餘一半是由各該區全區鄉長和鄉副選舉。鄉長，鄉副，和鄉監察委員，鄉調解委員，是每年由全鄉公民選舉一次。閭鄰長每年在選出鄉長副十日後改選。原來閭鄰長選舉的事情，應由鄉公所辦理，不過，現在是由區公所辦理的。

(四)地方自治經費

自治經費，就廣義的解說，所有地方一切事務，如興辦教育，修築道路，辦理保衛等等事件，都包括在自治範圍以內。從經費的用途性質，可以爲事業費與自治行政費兩種。本縣辦理自治的經費，無

明確的劃分。就從前財務局（現改稱財政局）在名義上於八鎮牲畜附稅及八行牙捐內，各有一部分的款項，和縣政府前面的房租及廁所租的收益約六千餘元，係爲支付自治項的開消。就實際去觀察這宗款項的用途，不過係財務局電話局黨部，自治籌備處，和長途電話局經費的開消，可說於自治上沒有一些的關係。這種原因是因爲上開的那幾種機關，根本就沒有指定的經費，所以就沒有用去的自治餘款，撥去使用，當作自治項的開消了。至於自治行政經費，明顯的就是十九年起規定的隨正賦帶征區公所經費。征收的方法，係按每征正賦銀一兩，帶征區公所經費二角，每年額征數目，約在九千八百元左右。這筆款項，是專撥作本縣六個區公所的經費，每區平均一年有一千六百元。還有幾宗款，就是河北省規定六期所辦的事項，要有相當的經費，曾規定抽收自行車捐，戲捐，官產附加三種，預計自行車捐五千元，戲捐三百元，官產附加五百元，不過到了現在，自行車捐祇收了六百六十元，戲捐祇收了二百八十四元，官產附加祇收了一百零八元。河北省政府規定辦理六期的事項，到二十三年就是要完成的時期了，事實上本縣的自治進行當然是沒辦出什麼樣的成績。可是這宗款項，還沒有用過，在名義上，還是以專款存儲起來。以上所說的，大概是關於地方自治經費的最近的已往情況。自從二十二年度起，因爲各種規定的款項，左撥右填，早已混亂了劃分的界綫。所以經全縣行政會議的議決，把全縣的地方財政，一律改爲統收統支，自治經費現在可說已經沒有明顯的劃分了。

說到各鄉的自治經費來源，大都是由公產公款的收益，和按各家的田畝攤派歛集。歛項的用途，多半是辦理本鄉的教育，與鄉公所各種行政的開消。至於每年歛集歛項的數目，因為各鄉的需要不同，沒有一定的標準，求其遇着需要的時候，就各家地畝多少，分別攤派。有些鄉村是遇着縣政府攤款的的時候，附帶多歛些少，留存着鄉裏將來的需要。各鄉二十一年歛集的數目，現在正從事各鄉調查，因為地方範圍太廣闊了，至今還沒有調查完竣。現在祇能選一百二十村的收支情形，核算一下，據所觀察，平均每鄉一年約四百七十元左右，——這個數目，是包括保衛團的經費，自二十二年的下半年起，已改為隨正賦帶征。那麼，大約祇有三百七十元左右了。