

区乡自治与地方社会

——民国《县组织法》框架下
广东地方自治研究

黄珍德 / 著

QUXIANG ZIZHI YU DIFANG SHEHUI



人 民 出 版 社

区乡自治与地方社会

——民国《县组织法》框架下
广东地方自治研究

黄珍德 / 著



人民出版社

责任编辑：赵圣涛

责任校对：吕 飞

封面设计：王欢欢

图书在版编目（CIP）数据

区乡自治与地方社会——民国《县组织法》框架下广东地方自治研究 /

黄珍德 著. —北京：人民出版社，2018.6

ISBN 978-7-01-019479-0

I. ①区… II. ①黄… III. ①地方自治—研究—广东—民国 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 134135 号

区乡自治与地方社会

QUXIANG ZIZHI YU DIFANG SHEHUI

——民国《县组织法》框架下广东地方自治研究

黄珍德 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17.75

字数：310 千字

ISBN 978-7-01-019479-0 定价：69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

目 录

绪 论	1
第一章 区乡自治的源流和全面启动	10
第一节 清末民初广东地方自治的历史考察	11
第二节 孙中山关于训政时期地方自治的构想	28
第三节 南京国民政府的制度设计	39
第四节 区乡自治的全面启动	56
第二章 自治筹备与区乡行政	66
第一节 筹备自治概况	67
第二节 区乡编制和组织架构	83
第三节 区乡自治行政的实情	98
第三章 自治事务的举办	112
第一节 调查户口	113
第二节 修筑道路	123
第三节 办理警卫	128
第四节 发展教育	143
第五节 举办合作事业	164
第四章 自治经费的筹措	174
第一节 县财政概况及其对区乡自治的拨支	175

第二节 “就地筹款”及其后果189

第三节 “废苛减附”及其局限202

第五章 各界评议和社会反应 222

第一节 政界、学界的评议222

第二节 宗族的迎和拒238

第三节 农民的态度和反应251

参考文献 262

后 记 277

图表目录

表 1-1	清末城镇乡地方自治制度	20
表 1-2	国民党训政初期的区和乡镇自治组织	46
图 1-1	南京国民政府区和乡镇自治组织系统示意图	49
表 1-3	南京国民政府规定区和乡镇自治应举办的事项清单	51
表 1-4	南京国民政府规定各省完成县组织的期限	57
表 2-1	全面抗战前广东各县区和乡镇编制统计表	85
图 2-1	广东各县的区和乡镇自治组织系统示意图	95
表 3-1	广东省三年施政计划关于调查户口部分计划要点	116
表 3-2	全面抗战前广东各县人口及人口密度统计表	118
表 3-3	全面抗战前广东部分县修筑道路情况表	125
表 3-4	全面抗战前广东部分县编练警卫队情况表	132
表 3-5	全面抗战前广东部分县发展学校教育情况表	149
表 4-1	全面抗战前广东部分县财政基本情况表	179
表 4-2	全面抗战前广东部分县地方警卫队经费筹措情况表	197
表 4-3	番禺县十个代表村农业税捐变化表	204
表 4-4	广东各县裁撤地方苛捐杂税情况表（1933—1934 年）	209
表 4-5	广东各县裁撤地方苛捐杂税情况表 （1936 年 6 月至 1937 年 6 月）	213

绪 论

尽管中国古代就已出现过“自治”概念，但清末民国时期在全国许多地方实行的地方自治，无论思想理论还是制度主要来源于欧美和日本，与中国传统社会的“自治”有着本质的区别。正由于此，其给中国社会嵌入了一种新的治理机制，推动了中国历史上基层行政制度和社会治理结构的深刻变革。

关于地方自治的单位，清末民国时期一直争论较大，不同的派别基于各自的立场和理论依据，主张互有差异，总体说来有县自治、市自治、区自治、乡镇自治以及村自治等。南京国民政府成立后，公布《县组织法》，以国家立法的形式正式确立了县以下区、乡镇、闾、邻的组织体系，并基于孙中山的训政思想，掀起全国范围内以该法为框架的地方自治运动。这场地方自治运动以“县自治”为名，但名不副实，县一级仍实行官治，县政府仍为代表国家对地方进行管理的政府机关；尽管提出了一个“监督地方自治事务”的权限，但与地方自治的单位还是两码事。^①

^① 1931年11月召开的国民党第三届第二次临时全会上中央执行委员会提出的《推进地方自治案》指出：“《县组织法》第三条之规定……以全县行政与地方自治相对列，且与前者名之曰‘处理’，后者名之曰‘监督’，一若前者为主目的，而后者反为副目的，殊与以县为自治单位之旨相抵触。”见《第三届中央第二次临时全会决议案》，荣孟源主编、孙彩霞编辑：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》（下），光明日报出版社1985年版，第13—14页。

因此,《县组织法》框架下的地方自治实际上主要是县以下行政单位的自治。那么,县以下的自治包括哪些?一般说来,区自治和乡镇自治是最为主要的,为此南京国民政府还专门制定了《区自治施行法》和《乡镇自治施行法》。至于闾、邻,因没有固定的行政区域和组织机构,故尽管也被纳入了自治层级,但并不存在形态完整的自治行政,主要是包含在乡镇自治的范畴之内。^①也就是说,当时南京国民政府在《县组织法》框架下实施的地方自治主要是区和乡镇两级自治,即区乡自治。

揆诸史实,南京国民政府时期全国各县纷纷根据《县组织法》《县组织法施行法》《区自治施行法》《乡镇自治施行法》等自治法规办理地方自治,主要内容是划分、编定区和乡镇行政区域,召开区和乡镇公民大会,选举正副乡镇长、正副区长,成立乡镇公所、区公所,组织区和乡镇监察委员会、调解委员会,举办调查户口、修筑道路、办理警卫、发展学校和民众教育、开展合作事业等地方事务。1934年以后,随着国民政府对地方自治的“改进”,尽管仍然保留乡镇的自治法人地位,但分区设署,区的自治地位被取消,同时融保甲于自治,区乡自治从而趋于停滞。当然各地情形较为复杂,像广东大部分的县直至1936年还在实行区和乡镇两级自治,两广事变后国民党中央恢复对广东的控制才全面停止。1939年以后国民政府正式废除《县组织法》,实施新县制,重新办理乡镇自治,将区作为县政府的派出机关,没有恢复其作为一级自治单位的性质。

^① 魏光奇认为:从法律规定和实际实行情况看,区和乡镇有固定地域、专职首领人员和常设机构,存在形态较为完整的自治行政,而闾和邻则不具备这些条件,只是一种编民组织。见魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年版,第187页。

因此，作为本书的研究对象，《县组织法》框架下的地方自治主要是指全面抗战前根据《县组织法》及相关配套法规施行的区和乡镇自治，基本不涉及“改进”阶段的分区设署和办理保甲以及新县制框架下的乡镇自治。还需要说明的是，南京国民政府时期一些地方制订了若干地方性自治法规，其中最为有名的是1931年7月1日广州国民政府公布的《县地方自治条例》以及广州国民政府解散后国民党西南政务委员会于1933年10月17日修正公布的《县地方自治条例》。这些地方法规在地方自治的某些规定上与《县组织法》略有差异，进行了更加适合本地实际情形的调整，如上述《县地方自治条例》取消了闾、邻，增设了里，规定县以下分为区、乡镇和里三级，此外区公所实行委员制，一年后方采用区长制，这都与《县组织法》不同。但总体而言，它们是根据《县组织法》的基本原则和精神制订的，对于区和乡镇的自治地位、行政编制、自治组织的产生及其构成、自治行政的运行机制、自治事务的范围、自治财政等规定都与《县组织法》基本一致。因此，按照这些地方法规实施的区乡自治同样属于《县组织法》框架下地方自治的范畴。

民国《县组织法》框架下的地方自治使县以下正式建置区和乡镇两级政区，实行自治行政，使中国历史上基层行政制度发生深刻的变革。^① 尽管区和乡镇的行政性质后来出现很大变化，但区乡行政制度从

① 关于古代中国县以下是否存在国家行政建置，这在学术界尚是一个颇有争议的问题。长期以来，费孝通在《乡土中国》（修订本，上海人民出版社2013年版）中提出的传统中国社会治理“双轨政治”说影响极大，认为皇权统治自上而下到达县一级，县以下乡村事务主要由士绅和宗族控制。此说自20世纪40年代发表以来就引起热议，近年来一些学者提出不同看法。如贺跃夫《晚清县以下基层行政官署与乡村社会控制》一文（载《中山大学学报（社会科学版）》1995年第4期）通过考察县以下行政官署的设置及其职能，指出清代的县级衙门并非皇朝统治的终点，巡检司署等是相当一部

此并行不废，并延续到新中国成立后，影响颇为深远。那么，《县组织法》如何设计区和乡镇两级自治制度？《县组织法》框架下区乡自治制度的实施情况如何？在地方性因素的作用下，各地区乡行政区划的建置形式呈现出什么特征，自治行政是如何运行的，对地方社会产生了什么影响？这些都是中国近代政治转型和基层社会治理历史演变的重要问题。

南京国民政府时期《县组织法》框架下区和乡镇自治问题受到学术界的关注，在一批关于近代县制史和地方自治史的研究成果中被论及。^① 这些成果涉及区和乡镇自治制度的形成、区公所和乡镇公所的产生及其行政职能、区和乡镇自治财政的来源与经费筹措等内容。杨开道著《农村自治》分别从编制、主体（单位）、组织、事业、人才、经费等方面对当时中国的农村自治进行全面梳理，大量内容涉及区和乡镇的

分州县中位于县级行政衙门与村落之间的重要基层官署。胡恒的《皇权不下县？——清代县辖区与基层社会治理》（北京师范大学出版社 2015 年版）公开质疑“皇权不下县”说，认为至少在清代已在乡村开始了国家政权建设，州县佐杂官派驻乡间并划定区域，分担部分县级行政职能，实际上形成了县辖区。综观众说，不管怎样，即使存在县辖区，也只是为了改善县政而将县官的部分权力分解到县以下。县以下出现正式的行政区划是在近代，这是毋庸置疑的。区和乡镇行政制度与古代的乡里制度和州县分防制度有关联，像民国时期广东一些地方编定和划分区的范围颇注意清代巡检司的地域划分，但区和乡镇建置的依据与巡检司有着根本性不同。严格说来，近代意义上的乡镇最初源于清末城镇乡自治，而区出现于分区办理警察、学务的过程中。到了民初，越来越多的地方建置区和乡镇两级政区，区乡行政制度才初步形成，但各地规制不一，存在多种形态。直到南京国民政府成立后颁布《县组织法》，区和乡镇作为地方自治的单位，行政编制、区域划分和行政组织构成才有了全国统一的规制。

① 这方面较具代表性的成果有：钱端升等：《民国政制史》，商务印书馆 1939 年版；胡次威：《民国县制史》，大东书局 1948 年版；李德芳：《民国乡村自治问题研究》，人民出版社 2001 年版；魏光奇：《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》，商务印书馆 2004 年版；曹成建：《地方自治与县政改革（1920—1949）》，四川人民出版社 2006 年版等，以及若干相关论文。

自治,^① 尽管论述重心多在于阐释农村自治的制度和理论,对于区和乡镇自治制度的运行实践探讨不多,但其研究思路和分析框架对本书写作具有重要的启迪作用。魏光奇、丁海秀《清末至北洋政府时期区乡行政制度考略》是一篇专题研究清末民初区乡行政制度的论文,详细考察了区乡行政制度的生成,分析了区乡行政制度在形成初期呈现出来的形态特征和性质,对了解《县组织法》框架下区和乡镇自治制度的源头大有裨益。^② 周联合著《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》注意到南京国民政府时期颁行《县组织法》的重要意义,其中第二章对于《县组织法》的内容、县组织和区乡行政组织的性质进行了颇有价值的研究,认为《县组织法》实质上是一部官治训练自治之法,县组织和区乡行政组织具有浓厚的官治性。^③ 不过,该书对区乡自治制度的研究较简略,且未论及区乡自治的实施情况和实际运行。

制度史的考察之外,南京国民政府时期区和乡镇自治行政的实际运行及其与地方社会的关系在一些近代区域史和其他专史成果中得到程度不一地论析。^④ 这些成果大多注意到近代地方自治带来基层行政区划的变化

① 杨开道:《农村自治》,世界书局1931年版。

② 魏光奇、丁海秀:《清末至北洋政府时期区乡行政制度考略》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2004年第2期。

③ 周联合:《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》,广东人民出版社2006年版。

④ 这方面较具代表性的成果有:从翰香主编:《近代冀鲁豫乡村》,中国社会科学出版社1995年版;徐秀丽主编:《中国农村治理的历史与现状:以定县、邹平和江宁为例》,社会科学文献出版社2004年版;王先明:《变动时代的乡绅——乡绅与乡村社会结构变迁(1901—1945)》,人民出版社2009年版;曾绍东:《南京国民政府地方自治研究——以后苏区时代的赣南为中心(1939—1949)》,中国社会科学出版社2012年版;丰簫:《权力与制衡:浙江省嘉兴地区乡镇自治研究(1945—1949)》,商务印书馆2014年版等。

和区乡行政组织的出现,注重从官治与自治、国家与社会等角度考察基层权力与乡村社会的关系、地方各阶层的活动与反应等,尤其是地方社会权力结构的变动受到重视,一些成果关于绅权的变化、士绅阶层的作用以及地方新精英阶层的形成与活动等问题的论述相当深入。关于南京国民政府时期区乡行政问题,也有学者进行过专题研究。如王奇生《战前中国的区乡行政:以江苏省为中心》从党政关系入手考察南京国民政府时期江苏的区乡行政及其运行实态,深刻地揭示出自治名义下的区乡组织实际上成为国家政权的行政末梢,并为土豪劣绅提供了纵横驰骋的舞台。^①

一些研究近代广东地方自治和基层社会治理的成果同样涉及《县组织法》框架下区和乡镇的自治。如王萍《广东省的地方自治——民国二十年代》一文考察了全面抗战前广东地方自治的政策演变,包括区和乡镇组织和自治行政制度,不过篇幅有限,没有论及区乡自治的具体运行及地方社会的反应和各相关主体的活动。^②邱捷著《晚清民国初年广东的士绅与商人》有较多篇幅探讨清末民初广东乡村基层权力机构变迁,深入分析了士绅对广东乡村基层社会的控制。^③王春生著《珠江三角洲农村村治变迁》从乡村治理的角度梳理20世纪珠三角村治变迁,但主要考察了1949年后珠三角村治的演变情况,近代部分仅作为背景呈现。^④美国人类学教授萧凤霞著《华南的代理人和受害者:乡村革命的协从》以新会县为中心对珠三角乡村权力结构和治理的变迁进行了精

① 王奇生:《战前中国的区乡行政:以江苏省为中心》,《民国档案》2006年第1期。

② 王萍:《广东省的地方自治——民国二十年代》,《中央研究院近代史研究所集刊》第7期,1978年6月。

③ 邱捷:《晚清民国初年广东的士绅与商人》,广西师范大学出版社2012年版。

④ 王春生:《珠江三角洲农村村治变迁》,广东人民出版社2004年版。

辟通透的分析，但主要研究的也是 1949 年后的情况。^①

总括而言，以上学术成果在确立民国《县组织法》框架下地方自治的研究框架和扩大研究视野等方面具有重要的学术意义，为进一步的研究奠定了学术基础。然而，相对于中国近代政治制度史的其他方面课题而言，《县组织法》框架下地方自治问题还没有得到足够的重视，已有成果远不足以涵盖其全部内容，诸如区和乡镇的政区建置、自治组织的产生和构成方式、自治行政的运行、自治事务的举办、自治财政、区乡自治与地方社会的互动关系等问题均有进一步深入探讨的必要；而且，研究对象的区域不平衡问题较为严重，已有论及民国《县组织法》框架下地方自治的研究成果关注的重点区域是华北、华东和华中地区，对于其他地区（如广东）的研究相对薄弱，因此还有相当大的研究空间。

基于上述原因，笔者将在前人研究的基础之上，围绕民国《县组织法》框架下广东地方自治展开深入细致的研究，着重考察《县组织法》框架下区和乡镇自治制度的建立及其在广东的实践，探讨区和乡镇自治行政的运行实态及在举办自治事务的名义下进行地方建设的实际情形，并透过社会各界的评议和反应探寻区和乡镇自治行政对地方社会的作用。

之所以将研究区域选择为广东，还有一个重要原因是广东是全面抗战前在《县组织法》框架下筹备地方自治、实施区和乡镇自治行政相对较好的省份。广东早在 1932 年底就有超过七成的县建立了区和乡镇自治组织，到 1933 年底绝大多数完成，仅余澄迈、中山、陵水等三县在

① Siu, Helen F, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*, New Haven: Yale University Press, 1989.

接下来的一年多时间内完成。而从全国整体来看,由于内忧外患,国民党始终“无暇及于训政工作”,^①以至于到了1934年底先前确定的完成县自治期限将至时,大多数县份才能勉强做到完成县政府组织,划定自治区和编定乡镇,召开过乡镇公民大会选举正副乡镇长和成立乡镇公所,少数县份成立区公所。^②筹备地方自治的进度早于广东的是南京国民政府投入相对较大的江苏,其所属各县在1933年3月基本完成区和乡镇自治组织的筹备,也比广东早了半年多。^③而且,到1936年广东绝大多数的区公所和乡镇公所都经过改选成立了两届甚至三届。因此,广东各县在《县组织法》的框架下筹备地方自治、实施区和乡镇自治行政,至少在形式上走在全国前列,社会影响大,成为较好的研究样本。

这里有必要对研究对象的地域范围作进一步的说明。近代广东在地域上包括了今天广东省、海南省和广西钦廉地区。尽管珠三角、潮汕、兴梅、北江、西江、高雷和海南等区域之间在社会和地理环境上有着较大不同,社会经济发展不平衡,但区和乡镇行政区划建置、自治组织构成以及运行机制大致相近,形态特征类似。当然,各县的县情不同,地方自治受到不同地方性因素的作用,必然会表现出一定的差别,对此本书亦会予以关注。

在具体的研究思路,本书采取典章制度史层面的考察和制度实践层面的分析相结合的研究策略,不仅研究《县组织法》框架下地方自治制度的建立以及在此框架下广东相关地方法规的具体设计与调整,而且

① 《实施宪政程序暨政治制度改革案》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编“政治”(二),江苏古籍出版社1994年版,第499页。

② 胡次威:《民国县制史》,上海大东书局1948年版,第79页。

③ 内政部编:《内政年鉴(民政篇)》,商务印书馆1936年版,第753—758页。

注重分析地方自治制度在广东各县的实施情况和运行实态，探讨制度怎样推行于实践，实践内容与制度设计之间是否一致，实施过程中遇到过哪些困难，实际成效和预期设定的目标是否相符，各种社会势力（党政官员、文化精英、宗族、普通农民等）在地方自治中的活动及反应等。然后在此基础上，试图从错综复杂的史实中勾画《县组织法》框架下广东各县筹备地方自治、实施区和乡镇自治行政以及在举办自治事务的名义下进行地方建设的整体轮廓和基本状况，并揭示其与地方社会变迁的关系。

第一章 区乡自治的源流和全面启动

19世纪末，在学习西方的大潮中地方自治思潮传入中国，迅速为康有为、梁启超、黄遵宪等维新派所接受并大力宣传和鼓动，地方自治的潜流不断向上涌动。在清末举办新政和预备立宪的运动中，包括广东在内的全国多地纷纷举办城镇乡自治。民初，因时局动荡和政权更迭频繁，自治政策屡兴屡废。北京政府颁布了不少地方自治法规，但大多没有得到普遍施行；广东、河南、江西、湖南、浙江等省也相继颁布了一些地方自治法规和章程，同样因时局动荡基本上也都未能付诸实践。直隶定县翟城村自治、山西村制实验一度引起社会各界讨论的热潮，但乡村自治并未在广东各县推广。直到南京国民政府成立后，根据孙中山的革命程序论，宣布训政，以建设地方自治作为训政时期的中心工作，为此颁布了《县组织法》以及一系列配套法规和章程，积极部署全国范围内的地方自治。自此，地方自治运动形成了一股全国性热潮，各县纷纷以训政相号召，在《县组织法》的框架下推行地方自治，其中最为主要的是县以下行政单位的自治，尤其是区和乡镇自治。在筹备地方自治、实施区和乡镇自治行政方面，广东“异常积极”，^①颇引人注目。

^① 《各县最近筹办自治情形》，《广州民国日报》1931年10月31日，第2张第1版。