

# 從自治到保甲：近代河南地方基層 政治的演變，1908~1935

沈 松 僑

- 一、前 言
- 二、地方自治的開辦與頓挫
- 三、地方自治的再起
- 四、從自治到保甲
- 五、保甲制度下的地方政治
- 六、結 語

## 一、前 言

近代中國在政治發展上的最大課題，便是如何建設一個強固而統一的現代國家。

從歷史上看，在十六、十七世紀，近代西歐民族國家的形成過程中，除了歷經集權化、官僚化等政治組織上的重大改變外，政府大量吸取地方社會的財稅資源，以及國家與地方權力精英的合作與競爭等現象，也是各國政治發展過程的共通特色。<sup>①</sup>換句話說，現代國家的塑造 (State-making)，不可免地蘊含著國家與社會關係的重新調整。近代初期的西歐如此，十九世紀末期以來的中國，同樣也在不同程度上面臨著類似的挑戰。<sup>②</sup>

有清一代，地方基層雖有保甲、鄉約等組織，實則國家行政權力大抵止於州縣

① 參看 Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, New Jersey, Princeton Univ. Press, 1975) 一書。

② Prasenjit Duara, "Power in Rural Society: North China Villages, 1900~1940," Ph. D. Dissertation of Harvard University, 1983, p. 395.

衙門，縣以下廣大地區的權力結構，則為地方士紳所控制，維護治安、舉辦公益等公共職能，亦由士紳承擔，在國家權力所及的範圍之外，構成了費孝通所謂由下而上的「無形組織」。③

這種缺乏「結構之緊湊性」(Structural firmness)的傳統國家組織，在小農經濟與非競爭性的國際條件支撐下，牽機架漏，彌縫補苴，大體仍能維持著穩定與平衡的局面。然而，自十九世紀末期以來，中國迫於外力之交逼，各項現代化事業次第展開，傳統政治組織已難應付此一新局，古老帝國自不能不走向現代國家的蛻變之路。在此情形下，如何向下延伸國家權力，以謀社會資源之動員，遂成一迫切問題。④基於此項需求，國家與地方精英 (local elite)的權力關係勢須重行編組，俾後者得以納入國家體系，整合於共同的政治目標之下。

一般來說，要想達成上述的政治整合，大致有兩種不同的策略可供選擇：在積極方面，政府可建構一套制度，使各種社會力量循正常管道，參與政治過程，從而達成政治上的共識；消極方面，則可透過官僚化的途徑，擴張政府行政組織，強化國家對社會的控制力量。⑤

這兩種策略，當然不是截然對立，互不相容的兩極。任何一個政治體系，也絕不可能只強調其中一端，而忽略另外一端。不過，如以本文所討論的這段時期間中國地方政治的演變作為考察對象，仍可看出崎輕崎重的變化軌跡。簡單來說，由清末以迄抗戰前夕，中國地方政治的發展過程，乃是由以參與為重的政治動員，轉換到以統制為主的政治控制。而自治與保甲的遞嬗，則在制度上充分體現了這個推移的過程。

二十世紀初年，清廷在西方政治思潮的衝擊及國內開明知識分子的要求下，下詔預備立憲，除於京師設資政院、各省設諮詢局外，並有地方自治之倡議，將府廳州縣劃為自治單位，使自治組織與地方行政及公益事業結為一體。及民國肇建，改行共和，地方自治則因而未改，其間雖遭袁世凱之摧殘與夫軍閥政權之抑制，而告

③ 費孝通，「基層行政的僵化」，鄉土重建（上海，觀察社，民國37年），頁42-53。有關清代地方基層行政組織與紳士的政治角色，論者已多，參看 T'ung-tsu Ch'ü, *Local Government in China Under the Ch'ing* (Cambridge Mass., Harvard Univ. Press, 1962); Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle, Univ. of Washington Press, 1960, 2nd printing, 1967)等書。

④ 關於傳統中國政治組織的特色，黃仁宇有獨特而扼要的敘述，參見黃仁宇，放寬歷史的視界（臺北，允晨文化公司，1988），特別是頁63-86, 242-246。

⑤ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale Univ. Press, 1968, 13th printing, 1977), pp. 1-91; Lloyd Eastman, *The Abortive Revolution* (Cambridge Mass., Harvard Univ. Press, 1974), p. 273.

朔臘羊，形式猶存。

雖然，清末民初之地方自治，並未能達成政治整合之目標，徒增無數由地方精英所控制之自治機關。及國民政府北伐成功，推行訓政，初猶依據建國大綱之規畫，力行地方自治，積極整頓基層行政；其後卒因實際困難所限，罷廢自治，改行保甲，政府權力遂隨地方行政組織之擴大而向下伸展，政治控制亦取代政治參與而成為地方政治發展的主要趨向。

上述演變過程所涉及的層面至為廣泛，可供探討的問題非僅一端，至於各省的實際情況更是南轅北轍，迥然異趣。<sup>⑥</sup>本文所作的，只是以河南省為個案，對此過程作一粗淺的初步探討。同時，由於資料的限制，本文僅擬從制度與組織的變化，檢討政府部門在改造地方政治上的成敗得失；至於在此國家塑造的過程中，國家與社會如何互動，地方權力精英與原有的地方權力結構，又如何發生相應的變化，則非本文所能討論。

## 二、地方自治的開辦與頓挫

西方地方自治制度與觀念之傳入中國，始於道咸年間，至甲午(1894)之後而大盛。<sup>⑦</sup>一般有識之士鑒於中國各州縣轄境遼闊，戶口殷繁，而「編戶齊民，散而不羣，各務私圖，遑知公益」，致使地方公眾事務，完全操諸一二守令及少數縉紳之手，「輾轉相蒙，而事終不舉」，因而主張仿效日本成例，舉辦地方自治，擴大士民政治參與之範圍，以培養國民「公德之感情、參政之能力」。<sup>⑧</sup>

光緒三十二(1906)年，清廷下詔預備立憲，地方自治既為「立憲之根本」，<sup>⑨</sup>自屬憲政工作之大端。故光緒三十四(1908)年，清廷頒布預備立憲逐年應行籌備事宜時，亦同時規定了地方自治分期進行之程序，而以設立推動機關及訓練自治人才為張本。

⑥ 有關近代中國地方自治及地方精英與國家權力之消長變化，歷來學者研究頗多，如本所張玉法先生、王樹槐先生、王萍女士、沈懷玉女士均有討論地方自治之專文發表（見本所集刊，期6、7、8、9）；此外，Philip Kuhn, R. Keith Schoppa, Mary B. Rankin, Bradley K. Geissert, P. Duara 亦有專書或論文，日本學者橫山英亦編有中國の近代化と地方政府（東京，勁草書房，1985）一書，均可參考。惟以上研究大體皆以其他省區為討論對象，所取角度亦與本文不盡相同，茲不具論。

⑦ 參看沈懷玉，「清末西洋地方自治思想的輸入」，中央研究院近代史研究所集刊，期8（民國68年10月），頁159-182。

⑧ 「出使俄國大臣胡惟德奏請頒行地方自治制度摺」，光緒32年7月18日軍機處原檔，收於故宮博物院明清檔案部編，清末籌備立憲檔案史料（北京，中華書局，1979），二編，頁714-716。

⑨ 大清宣統政紀，卷5，頁35。

河南一省的地方自治籌備工作，最初由諮詢局籌辦處設置專科，兼理其事。及宣統元(1909)年九月，諮詢局選舉事竣，諮詢局籌辦處奉令裁撤，遵章改組為地方自治籌辦處，負責擬定地方自治施行細則，並頒發表式，調查疆界、戶口，督促各屬從速籌辦。<sup>⑩</sup>

在訓練自治人才上，自預備立憲明詔發布後，熱心憲政之河南人士已有地方自治研究社之組織；<sup>⑪</sup>宣統元年五月，豫撫吳重熹復於省城創辦地方自治研究總所，令飭各州縣選送紳士二人入所學習。至同年十二月，第一屆學員畢業，分別派充自治講員或自治辦事員，各回本籍籌辦自治。宣統二(1910)年三月，又招收第二屆學員一六三人，同年十二月畢業，仍派赴各縣辦理自治。<sup>⑫</sup>

另一方面，河南各府廳州縣也在省方督催之下，相繼開辦自治籌備機關，培育自治人才。至宣統二年底，全省各府廳州縣及繁盛城鎮業已一律設置自治籌辦事務所；各屬之自治研究分所著有成效者，亦達六十二處，每所學員自四十名至一二〇名不等，尉氏、密縣等十九屬並已續辦至第二屆，畢業學員均分派各地，襄辦自治。<sup>⑬</sup>其間雖因事屬創舉，規章未諳，而多所舛錯延誤，要可想見其進行之蓬勃。茲就資料所及，略舉若干州縣自治事務所及研究分所成立情形，以為示例：

表1 清末河南各州縣自治事務所及研究所成立情形

州縣別	自 治 簽 備 所			自 治 研 究 所			
	名 稱	設 立 年 代	主 持 人	名 稱	設 立 年 代	主 持 人	畢 業 學 員
正陽	自治籌辦事務所	光緒34年	袁不行	自治研究所	宣統2年		二屆150餘名
汝寧	憲政籌備處	宣統元年	徐鴻翔	自治研究所	光緒34年		一屆
祥符	自治籌備事務所	宣統元年		自治研究所	宣統元年12月		
信陽	自治籌辦事務所	宣統2年		自治研究所	宣統元年	徐大中	一屆86名
新安	自治籌備事務所	宣統2年	郭保全	自治研究所	宣統2年	方子傑	一屆50餘名

⑩ 河南全省財政說明書（北京，經濟學會，民國4年），冊2，「歲出·地方行政經費」，頁2-3；順天時報，宣統元年閏2月21日、9月11日、12月25日，2年1月24日、3月15日；時報，宣統2年正月21日；政治官報，宣統元年9月7日，No. 712，「河南巡撫吳重熹奏第二屆籌備憲政事宜成績摺」。

⑪ 順天時報，光緒34年9月15日。

⑫ 同上，宣統元年5月3日、12月23日，宣統2年1月15日、3月15日、3月21日，宣統3年1月12日。

⑬ 政治官報，宣統2年10月6日，No. 1088，「河南巡撫寶棻奏臘陳第四屆籌備憲政情形摺」。

陽武	地方自治籌備事務所	宣統2年7月		自治研究所	宣統元年1月		一屆50名
安陽	自治籌備事務所	宣統2年	王金聲	自治研究所	宣統2年	常植榕	
滎陽	籌辦自治事務所	宣統2年2月	孫定家	自治研究所	宣統2年		

- 資料來源：①重修正陽縣志（民國25年），卷2，「政治」。  
 ②重修汝南縣志（民國27年），卷7，「民政考」。  
 ③順天時報，宣統元年12月19日，2年9月9日。  
 ④重修信陽縣志（民國25年），卷9，「民政志二」。  
 ⑤新安縣志（民國27年），卷6，「民政」。  
 ⑥陽武縣志（民國25年），卷2，「自治」。  
 ⑦續安陽縣志（民國22年），卷4，「民政志」。  
 ⑧續滎陽縣志（民國13年），卷7，「自治志」。

各州縣自治籌備機關成立後，陸續延聘地方紳士充任參事、幹事，積極進行各項準備工作；繁盛城鎮並廣設白話宣講所，向一般民眾宣傳自治之義，以期減少工作之阻力。<sup>⑭</sup>

依照清廷宣示之立憲步驟，地方自治分作兩級：廳州縣之自治為上級自治，城鎮鄉之自治為下級自治；至其施行次第，則以後者為先。光緒三十四年十二月，憲政編查館奏准城鎮鄉地方自治章程，通飭各省依限舉辦，河南遵章將省內下級自治施行期限定為宣統元年十一月至四年九月。<sup>⑮</sup>

據城鎮鄉自治章程規定，凡府廳州縣官署所在地為城，其餘市鎮村莊屯集等地人口滿五萬以上者為鎮，不滿五萬者為鄉。城鎮鄉自治範圍以學務、衛生、道路、農工商務、慈善事業、公共營業及自治經費為主。至於地方自治之機關，凡城鎮均設議事會及董事會，凡鄉均設議事會及鄉董。議事會由城鎮鄉選民互選產生，凡具本國國籍，年滿二十五歲，在該城鎮鄉連續居住三年以上，並年納正稅或地方公益捐二元以上之男子，均具選舉及被選舉權。城鎮議事會議員以二十名為定額，每加人口五千人，得增議員一名，但不得超過六十名之上限。鄉議事會則依人口比例另定名額，少於二千五百人之鄉，得舉議員六名，超過二千五百人，則以次遞增，至多可選出十八名。議員為名譽職，不支薪水，任期二年，每年改選半數。各級議事會每季召開一次，會期以十五日為限，必要時得展延十日以內，其職權在議決本城鎮鄉興事宜、自治規約、自治經費、選舉爭議、自治職員之懲戒與城鎮鄉間訴

<sup>⑭</sup> 繼滎陽縣志（民國13年），卷7，「自治志」，頁1-2；時報，宣統2年正月6日。

<sup>⑮</sup> 城鎮鄉自治章程見清末籌備立憲檔案史料，二編，頁724-741；河南所定期限見政治官報，宣統3年2月3日，「河南巡撫寶棻奏籌辦地方自治酌量變通辦理情形摺」。

訟、和解等事務。

城鎮董事會設總董一人、董事一至三人、名譽董事四至十二人，由議事會就本城鎮選民中選舉，呈請地方長官核准任用，任期均為二年，其職權在執行議事會議決事項與地方官府委任辦理事務，並負責籌備議事會選舉及議事之責。

鄉的地方自治執行機關較為單純，僅設鄉董、鄉佐各一名，由鄉議事會就本鄉選民中選舉，呈請地方官核准任用，其任期與職權，與城鎮董事會雷同。<sup>⑯</sup>

河南自宣統元年九月遵章開辦下級地方自治後，各州縣相率着手畫分城鎮鄉自治區域，調查各區人口戶數。至次年四月，自治區域初步釐畫完竣，計全省共畫定一、一三二區，其中城區一〇七、鎮區五十七、鄉區九六八。<sup>⑰</sup>同年九月，全省戶口調查亦告歲事，並諮詢民政部查照。<sup>⑱</sup>

城鎮鄉自治區域釐定後，各區先後設置自治公所，調查合格選民，進行議事、董事諸會之選舉，惟各州縣辦理情形並不一致，其時間或遲或速，其範圍或廣或狹。至宣統二年底，城鎮自治會依限成立者有一直隸廳、五直隸州、九府之首縣城區，及清化、周口兩鎮，提前成立者則有沈邱、扶溝等十六城，虢略等四鎮；鄉自治會完成者則有杞縣、陳留、伊陽、虞城、沈邱等縣之二十九鄉。<sup>⑲</sup>宣統三(1911)年，續行舉辦完成者又有禹州等四十四城、古懷等二十八鎮、敦睦等五十八鄉。<sup>⑳</sup>及辛亥事起，城鎮鄉自治機關大率停頓，民國初年，間有恢復或新行籌辦者，但數量有限、經費困難，已成名存實亡之局。

府廳州縣上級自治的開辦，晚於城鎮鄉自治一年。宣統元年十二月清廷頒行府廳州縣自治章程，定府之直轄地方及各廳州縣為自治區域，分設議事、參事兩會。議事會為民選議事機關，議員任期三年，名額以人口總數為準，不滿二十萬者設議員二十名，每加二萬，增設一名，至多以六十名為限。議事會每年九月集會一次，會期一月，議決本府廳州縣自治經費及有關公益事務。參事會則為地方自治之輔助議決機關，地位介乎官民之間。該會以各府廳州縣行政長官兼任會長，各參事員由議事會議員互選，人數定為議事會議員總額的十分之二，每月集會一次，審議議事會決議事件，對府廳州縣自治經費之收支帳目亦有稽核之權。至於議、參兩會議決

⑯ 清末籌備立憲檔案史料，二編，頁 724-741。

⑰ 政治官報，宣統 2 年 9 月 3 日，No. 1055；各州縣畫區詳情參見時報，宣統 2 年 4 月 21 日。

⑱ 政治官報，宣統 2 年 10 月 6 日，No. 1088，「河南巡撫寶棻奏臚陳第四屆籌備憲政情形摺」。

⑲ 政治官報，宣統 2 年 10 月 6 日，No. 1088；宣統 3 年 5 月 3 日，No. 1285。

⑳ 順天時報，宣統 3 年 10 月 24 日。

事件，則交由府廳州縣長官實際執行。②

河南的府廳州縣上級自治自宣統二年九月展開，先就省城祥符照章籌設議事、參事兩會，作為各屬先導。最初原定在宣統二年十一月將全省各府廳州縣自治一律辦竣，卒因經費困窘、政局動盪，一延再延，其間雖經巡撫寶棻奏准改變進行次第，暫行緩辦下級自治，全力趕辦府廳州縣自治事宜，但直到清廷覆亡前夕，河南各地上級自治告成者，不過二十餘處。②多數州縣都要遲到民國初年，才完成議事會及參事會之組織。茲據方志資料，略舉數縣上級自治機關之成立情形，以示一斑：

表2 清末民初河南州縣議事、參事兩會成立情形

州 縣	議 事 會		參 事 會*		備 註
	成 立 時 間	議 員 數	成 立 時 間	參 事 員 數	
汝 南	宣統3年11月	40	宣統3年11月	8	民國3年取消
新 安	民國元年6月	20	民國元年6月	4	民國3年停辦
正 陽	民國元年7月	20	民國元年7月	4	民國2年12月取消
陽 武	民國元年7月	20	民國元年7月	4	民國2年12月取消
林 縣	民國元年	23	民國元年	5	民國3年取消
信 陽	民國元年	27	民國元年	5	民國3年取消
安 陽	民國元年	40	民國元年	8	民國3年取消
通 許	民國元年	23	民國元年	4	民國3年取消

\*均由知縣或縣知事兼任會長

資料來源：①重修汝南縣志，卷7，「民政考」。

②新安縣志，卷6，「民政」。

③重修正陽縣志，卷2，「政治」。

④陽武縣志，卷2，「自治」。

⑤重修林縣志（民國21年），卷4，「民政」。

⑥重修信陽縣志，卷9，「民政志二」。

⑦續安陽縣志，卷4，「民政志」。

⑧通許縣新志（民國23年），卷10，「行政志」。

河南州縣議事會議員的出身背景，已無從悉知，但就現有資料觀察，似以科第

② 政治官報，宣統2年1月8日，No. 825；參見胡次威編著，民國縣制史（上海，大東書局，民國37年），頁8-13。

② 政治官報，宣統3年2月3日，No. 1197；宣統2年10月6日，No. 1088；內閣官報，宣統3年12月20日，No. 168；順天時報，民國2年7月12日。

出身的傳統士紳所佔比例較大。如滑縣、汜水、汝南三縣縣議會議員九十七人中，已知教育背景者三十九人，其中擁有生員以上功名者即達二十五人（中有四人兼受新式教育），純粹出身新式教育者僅十四人。此外，議員所具功名，絕大多數均係生、貢等低級功名，具舉人以上高等功名者僅有一人。由此可知，各州縣的上級自治機關大體是由本地低層士紳所控制。

州縣議參兩會本質上是帶有濃厚地方色彩的低級代議機構，其議事範圍大抵侷限於層次較低的實際地方行政事務。整體而言，由於存在時間太過短暫，河南各州縣議會真能發揮作用，大肆興革者，並不多觀。但在自治潮流高漲，民氣發皇的時代背景中，少數州縣議會，確亦有相當突出的表現。例如西華縣議事會自宣統三年七月成立後，至民國元年改組前，數月之間，連提三十餘案，對於剔除縣衙積弊、整頓地方財賦，頗具貢獻。<sup>◎</sup> 汝南議參兩會則於革命事起，政局飄搖之際，出面主持大計，維護了地方的安謐。<sup>◎</sup>

河南各州縣議會雖無重大的實際作爲，但在其運作過程中，卻曾引發一連串的激烈衝突。蓋議會組織固屬地方自治之一環，從另一角度看，則又關係到地方權力結構的改組。凡能躋身議會的地方精英，自可取得主導地方事務的合法權威，因而議會席次遂成地方勢力競相角逐的對象。另一方面，議會的角色，又不可避免地與既得利益團體有著若干牴觸杆格之處。在這兩種因素的交互作用下，河南州縣議會自籌設以來，風潮迭起，打鬧議會的事件層出不窮。宣統二年，河南府城選舉自治會長，該府負責辦理巡警，擔任警局總董之鉅紳莊、楊、馬三姓，以會長一職爲他姓土紳所得，憤而遷怒學界中人，竟令所統巡警前往學堂，肆行毆打，致學生負傷者多人。<sup>◎</sup> 民國元年七月，祥符縣議會提議清理車馬局積弊，並擬更換局董，該局執事紳士，遂糾眾羣赴議會，進行質問。<sup>◎</sup> 同年八月，太康縣議會因提議裁廢縣署差役，遭到差役二百餘人的嚴重騷擾，「手持器械，逢人便打，逢物便毀，搗毀盡淨」。<sup>◎</sup> 九月，信陽州議會因議事牽涉警務，警務長龐某竟率其手下巡警湧至議會，大鬧大搗，事後議員提案彈劾，該警長又以武力解散相要脅，致議員心生恐懼，爲之停會三日。<sup>◎</sup> 睞州選舉議會，地方豪紳五城首事蔣某以選舉失利，糾集百

<sup>◎</sup> 西華縣續志（民國27年），卷5，「民政」，頁4b。

<sup>◎</sup> 重修汝南縣志（民國27年），卷7，「民政考」，頁5a。

<sup>◎</sup> 順天時報，宣統2年4月2日；大公報（天津），宣統2年4月19日。

<sup>◎</sup> 順天時報，民國元年7月28日。

<sup>◎</sup> 同上，民國元年9月3日。

<sup>◎</sup> 同上，民國元年9月21日。

餘人，搗毀票匱、毆辱籌辦人員，復勾結差役，揚言起事，一時之間，風雨滿城，人心惶懼，地方官府不得不赴省請兵，調動陸軍三營前往彈壓。<sup>⑨</sup>其他如洛陽、寧陵、宜陽、西華等地亦先後發生類似事件。<sup>⑩</sup>由此可見，州縣自治的施行，實直接影響到地方權力均勢的失衡。

地方權力結構變動，不僅促發議會與其他團體的正面衝突，在議會內部也造成激烈的派系之爭。尉氏縣議會自成立以來，新舊紛爭，擾攘不已，「舊派斥少年爲浮躁，新派斥舊派爲頑固」，彼此「各抱競爭權利之思想」，迭生齟齬，甚而揮拳相向，傳爲笑柄。<sup>⑪</sup>武安縣議會議員李某更因與同會議員黃某彼此相爭，竟糾結防軍數十人，包圍議會，毆辱議員。<sup>⑫</sup>民國三(1914)年，袁世凱改組地方自治制度的令文中痛斥各地自治「始基不慎，弊竇潛滋，……能力薄弱，風俗澆漓，利民適有以累民，自治乃終於自擾」，<sup>⑬</sup>揆諸河南州縣實況，要非無的放矢的厚誣之辭。

民國三年二月，袁世凱根據各省民政長呈文，以各屬自治機關「良莠不齊，平時把持稅捐，干涉詞訟，妨礙行政」<sup>⑭</sup>爲藉口，下令停止地方自治。在此之前，河南各地自治機關已因經費大幅刪減，陷於半停頓狀態，<sup>⑮</sup>至是遂告正式解散。清末以來基層地方的政治參與，甫經擴大，又行萎縮。

清末民初河南的地方自治，可說是一次失敗的政治試驗，而地方自治所以無法順利推展，因素甚多。首先，從制度層面來看，清廷從一開始，便深恐地方自治之施行，將使政府失其統馭之權，因而於擬訂章程之時，斤斤於自治與官治「相倚相成」之說，對於自治機關，百計防範，監督綦嚴，無論上級或下級自治，官府皆具解散的權力，其目的則在使「自治區域雖多，而一一就我準繩，不至自爲風氣；自治職員雖眾，而一一納之軌物，不至紊亂紀綱」。<sup>⑯</sup>在這種構想下所設計出來的地方自治，主動地位完全操諸官府，與近代意義的地方自治名同而實異。清末民初，河南州縣議會經常與地方官府發生爭執，甚至橫遭行政部門的武力摧殘，<sup>⑰</sup>基本癥

<sup>⑨</sup> 民立報，民國元年8月4日。

<sup>⑩</sup> 順天時報，民國元年8月24日、31日，2年4月20日；西華縣續志，卷1，「大事記」，頁21。

<sup>⑪</sup> 順天時報，民國元年10月9日。

<sup>⑫</sup> 同上，民國元年11月13日。

<sup>⑬</sup> 引見陳之邁，中國政府（上海，商務印書館，民國34年），冊三，頁69。

<sup>⑭</sup> 政府公報，民國3年2月4日，No. 627。

<sup>⑮</sup> 順天時報，民國2年12月24日。

<sup>⑯</sup> 陳之邁，中國政府，冊三，頁67-68；參看順天時報，宣統3年8月24日。

<sup>⑰</sup> 如鄭州之官紳衝突，見順天時報，民國元年9月7日；西華縣知事之嗾使流氓衙蠹破壞議會，見西華縣續志，卷1，「大事記」，頁21。

結即在制度之不良。

其次，經費困難與人民程度不足，也妨礙了地方自治的正常發展。清末開辦自治，範圍遍及全國，所需財力之鉅，實非政府所能負擔。據河南巡撫寶棻估計，河南一省僅創設籌備事務所、自治研究所、宣講所及調查、選舉、開辦等費，便需耗銀一百二十餘萬兩，而彼時河南藩庫羅掘俱窮，連省城設立自治研究總所及自治籌辦處所需八二，九四〇兩亦難如數撥付，遑論全省之自治機關？<sup>⑧</sup>因而河南各屬之自治經費大抵皆由地方自行籌款，遂致滋擾叢生。以下級自治而言，城鎮鄉之區域本即狹小，人口無多，經費籌集惟艱，往往一經放廢，莫能自舉。至府廳州縣雖區域較廣，人才經費較易徵募，卻又因民智未開，不識自治之義，而屢生反動。河南首縣祥符於宣統二年籌設自治機關，着手調查選民人數時，便曾因公告選舉人資格的榜文中有「年納正稅二元以上方為合格」等字樣，引起民眾誤會，以為政府將增新稅，以訛傳訛，風雨滿城。<sup>⑨</sup>同年，密縣因開辦自治籌備處，議增畝捐一二〇文，大滋紳民之怒，遂糾聚一千七百餘人，搗毀縣署，毆擊官勇。<sup>⑩</sup>同年十一月，豫南葉縣鄉民更因反對自治加捐，風從蠻附，聚集一、二萬人，包圍縣城，倡言造反，致使河南巡撫不得不調動陸軍一營前往彈壓。<sup>⑪</sup>由此可見，在社會、經濟的發展未達一定程度之前，硬性推動政治上的變革，實難有成。

也正因清末民初的地方自治，並不是社會濟發展成熟，自然逼出的產物，而是依照人為設計，由上而下，強行貫徹，以致自治施行的結果，非但未能達成藉擴大參與以動員社會資源的原始目的，反使地方的權力精英，得假自治之名，益形擴張其勢力。基層地方的政治情況，遂隨傳統權力結構之變動，而益形惡化。宣統三年廣西道監察御史蕭丙炎奏陳各省地方自治流弊一摺，對這種現象，便有相當深入的描述：

……各省辦理地方自治，督撫委其責於州縣，州縣復委其責於鄉紳。鄉紳中公正廉明之士，往往視為畏途，而劣監刁生，運動投票，得為職員及議員與董事者，轉居多數。以此多數刁生劣監，平日不諳自治章程，不識自治原理，一旦逞其魚肉鄉民之故技，以之辦理自治，或急於進行而失之操切，或拘於表面而失之鋪張，或假借公威為欺辱私人之計，或巧立名目為侵蝕肥己

⑧ 政治官報，宣統2年9月3日，No. 1055。

⑨ 順天時報，宣統2年4月7日。

⑩ 東方雜誌，卷7期4（宣統2年4月25日），頁55。

⑪ 同上，卷7期11（宣統2年11月25日），頁181-182。

之謀，甚者勾通衙役胥差，交結地方官長，藉端牟利，朋比爲奸。……似此辦理地方自治，其人既多敗類，其費又多虛糜，苛取民財，無裨民事，怨聲載道，流弊靡窮。若不量爲變通，嚴加整頓，臣恐民怨日積，民心漸離，大亂將興，何堪設想。<sup>⑫</sup>

由上引摺文灼然可見，清末地方自治的推行，除了將地方權力精英的傳統政治功能加以制度化，從而導致地方領導階層內部權力關係的再調整及再分配外，並未能根本扭轉國家與社會的傳統關係，廣大的農村地區，事實上仍爲傳統土紳所宰制。<sup>⑬</sup>

及民國三年地方自治停頓後，地方士紳把持的局面，並未因各級議會的取消而動搖。蓋自治雖告中止，而地方官府爲便利政務推行，依然維持自治區之區畫，或改就原有社倉區域，另行畫區，分別委任區董，界以徵收賦稅、募集公債、辦理鄉團等公共事務之職責。<sup>⑭</sup>另一方面，自十九世紀中期以來，河南各地動亂頻生，差徭繁重，地方紳士爲應付政府需索，紛紛成立車馬局、差徭局等組織；<sup>⑮</sup>清末推行新政，各地復有勸學所、巡警局、公款局等局所之開辦，大抵皆由地方紳士主持，成爲具有半官方地位的自治機關。民國之後，縣署組織迭經更張，始而裁撤書役、繼而分科辦事，而局所勢力始終屹立如初，牢不可拔。<sup>⑯</sup>

這些區董、局長，名義上或由地方公推，或由縣府擇委，實則全屬勢大紳士的禁臠，他們憑恃官府所予合法地位，武斷鄉曲，把持一方，甚至自擁武力，形同割據。<sup>⑰</sup>如洛寧某區區官張某平日勒派稅捐，誣陷良民，遇事則不按警章，濫用刑威。<sup>⑱</sup>密縣公款局董則橫行鄉里，隨意誣陷，擅行拷掠，勒捐罰款。<sup>⑲</sup>至於操縱選

⑫ 「御史蕭丙炎奏各省辦理地方自治流弊滋大擬請嚴加整頓摺」，宣統3年閏6月初7日，軍機處原檔，收於清末籌備立憲檔案史料，二編，頁756-757；民政部某司員亦有類似看法，見順天時報，宣統3年5月10日。

⑬ 有關地方領導階層傳統功能制度化後引起的結構變化及其對地方社會的影響，可參看 Duara 對二十世紀前半期華北（山東、河北）農村權力關係的研究，見 P. Duara, "Power in Rural Society", Chapter 4, esp. pp. 220-221；河南淅川地方的一個實例，見民立報，民國2年6月22日。

⑭ 參看重修林縣志（民國21年），卷4，「民政」，頁1b-2a。

⑮ 河南各地自十九世紀中葉之後社會軍事化的程度日漸加深，此可由各縣志所載寨堡多修築於咸同之際一事窺出。至車馬局創設之例，參見續安陽縣志，卷5，「財政志」，頁20b-21a。

⑯ 有關清末民初河南州縣政府組織的變動，參看拙稿，「中國現代化的區域研究——河南省，1860～1937」，第二章，「政治的現代化」（未刊稿），頁65-73。

⑰ 西華縣續志，卷4，「職官志」，頁11b；林縣志，卷5，「財政」，頁63b；商水縣志（民國7年），卷5，「地理志」，頁3b。

⑱ 順天時報，民國5年10月24日。

⑲ 同上，民國2年12月17日。

舉，包攬詞訟，更是河南各地所在皆有的普遍現象。<sup>⑩</sup> 民國之後，所謂「土豪劣紳」與盜匪、軍隊同為河南地方政治上的重大弊害；其所以如此，固有長遠的歷史脈絡可尋，而清末民初地方自治推行不善，自亦有其推波助瀾的作用。

### 三、地方自治的再起

民國三年初，袁世凱藉口地方自治辦理不良，下令暫行中止後，為掩國人耳目，復於同年十二月二十九日，公布地方自治試行條例三十九條，採行一級自治制，將區定為自治單位；翌年四月，又頒行地方自治試行條例施行細則，將自治之進行次第分為調查、整理與提倡、實行等三個階段。然調查整理尚未着手，而帝制覆亡，該項條例遂成陳蹟。<sup>⑪</sup>

及民國五（1916）年之後，地方自治呼聲再起，北京政府在各方壓力下幾經延宕，卒於八（1919）年九月頒布縣自治法六十九條，籌議自治。<sup>⑫</sup> 而辦理地方自治，須先培養人才，乃由內務部設立地方自治模範講習所，通令各省分道考送合格學員赴京講習，河南遵章先後選派周希文等五十五人，分為三屆入所肄業。次年第一屆學員畢業返省後，分發各道，辦理道自治講習所，每道一班，為期六月，共畢業學員五十七人，以次再行分發各縣，辦理縣自治講習所。數年之間，自治教育殆有普及之勢，河南之地方自治遂再度興起高潮。<sup>⑬</sup>

不過，河南此時推行的地方自治，並非依據北京政府所頒行的縣自治法，而是仿效山西成例，實行所謂市區街村制。

先是，自治中斷以來，河南醉心民治之人士，仍未忘情於自治之實現，鼓吹奔走，不遺餘力。民國五年八月，河南各界公組自治研究會，以調查地方利弊、促進地方自治為宗旨。<sup>⑭</sup> 及民國八年，督軍兼省長趙倜鑒於自治潮流風起雲湧，勢不可遏，乃命吏治調查所所長張之銳因襲山西自治成規，起草河南市區街村自治條例，提交省議會表決通過，次年五月，由省長王印川公布實行。<sup>⑮</sup>

依據河南市區街村條例，全省地方自治分成市區與街村兩級，在區域劃分上，凡縣城及商務繁盛地方稱市，此外稱區，每縣一律劃為南北東西中五區，而以縣城

⑩ 同上，民國5年6月5日，7年6月13日、18日。

⑪ 內政年鑑（民國25年），「民政篇」，頁B616-617。

⑫ 陳之邁，中國政府，冊三，頁70。

⑬ 河南自治學社編印，河南自治史略（開封，民國20年），頁1-6。

⑭ 順天時報，民國5年9月9日、10月10日。

⑮ 申報，民國9年6月1日、7月14日。

之市為中區，惟轄境遼闊之縣，仍可酌量增設數區，至多不得超過十區。市區之下，以每二〇〇戶至三〇〇戶為一單位，凡有工商營業列肆而居者稱街，此外稱村。在自治機關上，市區各置公所，市設市長一人、佐理二人，區設區長一人、佐理二人，市、區長任期均為三年，由市區議會加倍推舉呈請縣知事轉呈省長委任，但在議會未成立前，暫由省長逕行委派。市、區長職權約有下列五項：(1)執行以市區經費支辦之事件，(2)管理市區財產及營造物，(3)發布收入支出之命令及監督會計，(4)依法律命令得徵收公物使用費、公事酬報費及夫役費，(5)縣知事及其他上級官府委辦之事件。街村組織略仿市區，亦有公所之設，街置街長、街副各一人，村置村長、村副各一人，均由街村會加倍推選呈請縣知事擇優委任，任期亦為三年。至其職權則極為廣泛，舉凡戶口、道路、工商、衛生、慈善、街村經費等事項，概由街村長統轄辦理。<sup>⑥</sup>

河南市區街村條例頒布後，先後委派各縣自治督催員，督飭各縣設立自治籌備處，積極進行調查、編區、選舉等工作，原定於三個月內辦理完竣，惟各縣奉行情況極不一致，至民國十（1921）年，河南政局變動，自治停辦時，多數縣份均未歲事，甚至有僅設籌辦處，尚未着手調查者。<sup>⑦</sup>所謂自治，殆同虛文。茲就資料所及，略舉數縣之實況，以見一斑：

表3 1921年河南各縣自治區畫

縣名	實施年代	區畫情形				停辦前實施程度
		市	區	街	村	
閻鄉	民國9年		3	7	34	區街村長均已選定呈報委任
西華	民國9年			210街村		區街村長均按區選定呈報未委
光山	民國10年	3	7			街村長業經委任市區長尚未選舉
陽武	民國9年		5		81	區村長業經選定
信陽	民國10年		5			市區街村編制未完
正陽	民國10年		5			區街村長已選定加委

<sup>⑥</sup> 河南自治史略，頁7-17。<sup>⑦</sup> 申報，民國10年3月27日。

資料來源：①新修閩鄉縣志（民國21年），卷6，「民政」。

②西華縣續志（民國27年），卷5，「民政志」。

③光山縣志約稿（民國25年），卷2，「政務志」。

④陽武縣志，卷2，「自治」。

⑤重修信陽縣志，卷9，「民政志二」。

⑥重修正陽縣志，卷2，「政治」。

民國十年之後，河南的地方自治運動仍不絕如縷。十一（1922）年，馮玉祥首度督豫，以扶植民治為號召，委任暴式彬為自治籌辦處處長，畫定開封、商邱、沁陽三地為自治模範縣，依據修正市區街村條例，積極推動，並創辦河南自治週刊，以文字為鼓吹之具。十二（1923）年，劉積學繼任處長，復擬定河南市鄉自治條例，通令各縣依此條例，重新擘畫自治工作。一時之間，自治氣象蓬勃展開。但在軍閥擅政的局面下，各項自治努力輒因政治勢力之摧折而遭頓挫。十二年八月，宰制豫局的直系軍閥吳佩孚以劉積學假自治之名，宣揚三民主義，「樹黨謀亂」，下令拘捕，並飭河南自治暫行緩辦，所有籌備機關概行裁撤，於是河南的自治運動又告中斷。及民國十三（1924）年底，第二次奉直戰爭結束，吳佩孚勢力瓦解，國民二軍入豫，由胡景翼出任河南督辦，於民國十四（1925）年，徇豫人之請，明令恢復自治，而戎馬倥偬，政局多故，直到民國十六（1927）年馮玉祥再度主豫之前，所謂地方自治，大抵停留在紙上談兵的階段，略無實際進展可言。<sup>◎</sup>

在這段時期，河南基層政治組織，名義紛更，變化多端，究其實際，要仍為前述區董、局長等地方紳士所操縱，且其權勢，更因政局混亂與社會軍事化的加深，而益形擴張。政府當局雖行自治之名，卻始終未能制定一套有效的動員系統，使地方權力精英甘為公眾利益而効力。<sup>◎</sup>在此情形下，河南的廣大農村地區，徒成「土豪劣紳」剝削宰割之對象。據調查，國民政府勢力入豫前，河南各地區長氣燄極盛，不但控制民團，擁有私人武力，更壟斷了地方財政與司法權力，在鄉間任意派捐，擅作威福。<sup>◎</sup>民國十四年底，滎澤縣長因公款局帳目不清，將局長收禁查辦，其子竟糾集地方紅槍會眾一萬三千餘人，攻入縣城，破監刦囚，並放火焚燒縣長私

◎ 有關北伐前河南地方自治推行的情況，參看河南自治史略，頁18-88。

◎ Philip Kuhn, "Local Self-Government Under the Republic: Problems of Control, Autonomy, and Mobilization", in Frederic Wakeman Jr. and Carolyn Grant eds., *Conflict and Control in Late Imperial China* (Berkeley, Univ. of California Press, 1975), p. 280.

◎ 行政院農村復興委員會編，河南省農村調查（上海，商務印書館，民國23年），頁98。

人財物，駐防軍隊與地方警察亦無可如何。<sup>⑥1</sup>由此數例足可窺見，所謂地方自治，非但未能促成地方權力關係的轉化，反使政府對社會的控制日趨削弱。國民政府時期，河南所以走上廢棄自治、改行保甲一途，殆非無因而至。

#### 四、從自治到保甲

民國十六年六月，馮玉祥大軍入汴，遵奉國民政府號令，推展訓政，河南的地方自治又開一新紀元。

訓政的目的，在實現地方自治，用以奠定民主政治的基礎。孫中山先生生前，於地方自治之義，再三致意，民國九（1920）年手訂「地方自治開始實行法」，十三（1924）年制訂「國民政府建國大綱」，明定以縣為自治單位，至其施行步驟，則以下列六事為入手：（1）清戶口，（2）立機關，（3）定地價，（4）修道路，（5）墾荒地，（6）設學校。<sup>⑥2</sup>

國民政府定都南京後，遵奉孫中山遺訓，定地方自治為訓政時期之要政，並着手擬訂自治之方略與程序。民國十七（1928）年七月，國民政府法制局草擬縣組織法，經多次討論覆議，於次年六月公布，其後又制定縣組織法施行條例、區自治施行法、鄉鎮自治施行法、縣自治法等二十餘種，自治法規粲然大備。<sup>⑥3</sup>

國民政府所推行的地方自治，基本上仍係參照山西村治成法，略加修訂而成。<sup>⑥4</sup>依據民國十八（1929）年所頒縣組織法及區、鄉鎮自治施行法，地方自治以縣為自治主體，縣以下分為區、鄉鎮、閭、鄰等層級，每縣分四至十區，每區由十至五十鄉鎮組成；縣內百戶以上之村莊稱鄉，百戶以上之街市地方稱鎮，但鄉鎮均不得超過千戶；鄉鎮居民以二十五戶為閭、五戶為鄰。縣設參議會，由縣民選舉；區設區公所及區民大會，區長由區公民選舉，並設監察委員會，作為監察財政及糾舉區長違法失職之機關。鄉鎮設鄉鎮公所及鄉鎮民大會，鄉鎮長由鄉鎮公民推選，亦設監察委員會；閭有閭長，鄰有鄰長，分別由閭鄰居民會議選舉。凡區、鄉、鎮之國民，無論男女，年滿二十歲，在本區、鄉、鎮居住一年，或有住所達二年以上，經宣誓登記後，即為公民，有出席大會及行使選舉、罷免、創制、複決之權。<sup>⑥5</sup>在此

⑥1 申報，民國15年1月13日。

⑥2 陳之邁，中國政府，冊三，頁63。

⑥3 同上，頁71-73。

⑥4 Phliip Kuhn, "Local Self-Government Under the Republic", pp. 284-285.

⑥5 陳之邁，中國政府，冊三，頁73；內政年鑑（民國25年），「民政篇」，頁B635-636；鄆陵縣志（民國25年），卷11，「自治志」，頁4-5。

規定下，政治參與的範圍大為增廣。

按照國民政府所擬地方自治施行程序，各省應於民國十九（1930）年完成縣組織，二十三（1934）年底以前，完成縣自治。<sup>⑥</sup>河南於中央政府功令督責之下，各項自治籌備工作相繼展開。

先是，馮玉祥主豫期間，已對地方自治頗加留心。民國十七年初，開封省城設立訓政學院，內附自治訓練班，通令各縣考送學員，先後共辦兩期，每縣每班均在五人以上，畢業學員先後委為縣自治襄辦員，返縣籌備自治。同年二月，復於省政府民政廳附設自治籌備處，同年七月離廳獨立，由郭景岱任處長，仍照市區街村舊制，督飭各縣分設籌備分處及自治訓練班，積極進行自治之試驗。<sup>⑦</sup>至實際執行情況，各縣頗有出入，茲以陽武為例，略作說明。陽武縣於十七年初奉令選派學員赴省受訓，結業後返鄉辦理自治，是年八月，成立自治籌備分處，設主任一人（縣長兼）負籌備一切自治事宜之總責，襄辦員四人，事務員六人，分任庶務、會計、文牘、訓練等事，至二十（1931）年六月裁撤。同年十月，縣自治訓練班開辦，分教員、庶務兩股，設主任一人，按自治村招生，每村一人，共招八十一人，訓練一期，先後三月，期滿停辦。十一月，調查戶口分局成立，全縣分屬十六組，每組置組長一人、調查員五人，分別着手調查全縣戶口事宜。<sup>⑧</sup>

及民國十八（1929）年十月，縣組織法及區鄉鎮自治法次第公布後，河南自治改依中央法令辦理，並制定籌備自治程序，令發各縣按期遵報，限於十九年八月底，完成縣之組織。<sup>⑨</sup>然策畫甫定，未及實施，而反蔣內戰爆發，中原板蕩，自治工作又告中斷。

民國十九年底，中原大戰結束，國民政府勢力正式伸入河南，由劉峙出任省主席，改組省政，原有之自治籌備處隨之撤消，改歸民政廳兼辦。在民政廳長張鈺的主持下，釐定縣等、編畫自治區域、開辦區長訓練班、委派自治指導員、宣傳自治要義、核定自治經費等項工作，陸續展開。惟河南新承兵燹，地方未靖，豫南邊區有中共盤踞，豫西各地復有王太、崔二旦等大批股匪竄擾，以故自治期限一延再延，直到二十年底，全省自治區域才初步畫定，區鄉鎮公所亦先後成立，計全省共

⑥ 內政年鑑（民國25年），「民政篇」，頁B632。

⑦ 河南自治史略，頁88-90。

⑧ 陽武縣志，卷2，「自治志」，頁1-2。

⑨ 河南自治史略，頁94-97。

編爲七五一區，二、四九二鎮，一六、四六六鄉。⑦其後因開封等四十九縣所定自治區域或失於狹隘，或編畫不當，乃於二十一（1932）年依據規定辦法重行畫分，分別增減，共改畫爲七四四區，二、五七五鎮，一八、二八一鄉，二一四、七九八閭，一、〇三二、八二六鄰。⑧

縣組織完成後，自治工作主要集中於三方面：(1)訓練自治人員：除省方續辦區長訓練班外，復令飭各縣按章實施鄉鎮長、副之訓練，其訓練內容以黨義及自治法規爲主。至二十二（1933）年底，經區長訓練及格，奉派委任者共一、一四二人，自治訓練所期滿畢業者共四三〇人。⑨(2)調查戶口：各縣分設戶籍人員訓練班，進行戶口調查及人事登記。至民國二十一年底，二十年度之全省戶口，除六、七縣外，大抵調查竣事，並造報統計表格。(3)籌措自治經費：將契稅附捐及隨糧附收二角五分，定爲自治專款，充作區公所經費，並由省方派員視察，嚴格監督各縣自治經費收支情形，以防勒派。⑩

河南依據鄉鎮閭鄰制所編組的地方自治，以區級聯繫上下，最關緊要。河南所畫之區共分六級，公所編制、經費略有出入，各區的實際組織形態也與前述區自治施行法的規定頗有不同。茲以鄢陵縣爲例，說明如下。⑪

鄢陵縣於民國二十年二月奉令將原設自治籌備分處改爲自治籌備事務所，尅期開辦自治。同年六月，全縣戶口調查完畢，區鄉鎮閭鄰之編制亦告歲事，計全縣共分六區，三十八鎮，一四四鄉，二、一九九閭，一〇、九九八鄰，鄉鎮閭鄰各長及各級監察、調解委員均依法選定，區長則由省民政廳就曾受區長訓練合格人員委充。各區公所設區長一人，其職權極爲廣泛，舉凡戶口、土地、道路、教育、保衛、體育、衛生、水利、森林、農工商學、儲糧、墾牧漁獵、合作社、風俗、慈善救濟、公共營業及財政收支、公產公款等有關地方事項，均屬區長之權限。區長之下設助理員一至二人，輔助區長辦理區務，其人選由區長就本區公民中具相當資格者邀請縣長委任；雇員二人，分任書記、會計等職，亦由區長遴委；區丁二至四人，執行區之公務，並負內外勤務。以圖示之，全區組織系統大致如下：

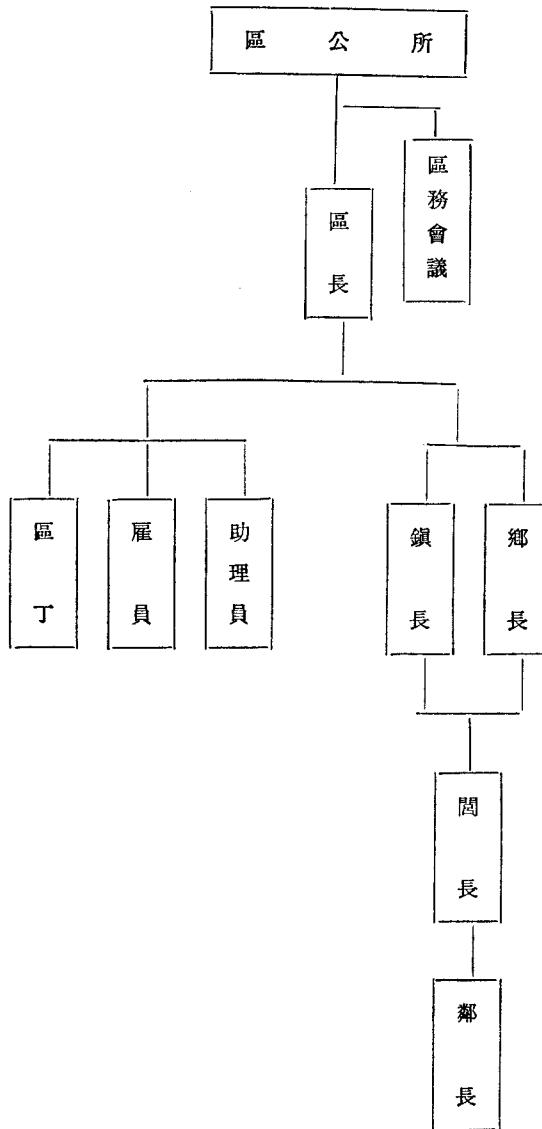
⑦ 張鈞，「民國二十年河南民政之回顧」，*河南民國日報*（開封），民國21年1月11日；河南省政府秘書處編，五年來河南政治總報告（開封，河南省府秘書處，民國24年），「民政」，頁5。關於本段時期內自治區域編畫過程之波折，可參看王肇宏，「訓政時期省市實施地方自治的實況」一文，收於張玉法主編，中國現代史論集，第八輯，十年建國（臺北，聯經出版公司，民國71年），頁55-57。

⑧ 內政年鑑（民國25年），「民政篇」，頁B645,670。

⑨ 同上，頁B749-750。

⑩ 李敬齋，「一年來之河南民政」，*河南政治月刊*（開封，河南省政府秘書處），卷3期1（民國22年2月），頁2。

⑪ 鄢陵縣志，卷11，「自治志」，頁5b-8a。



由鄆陵縣的實例可以看出，國民政府時期河南實行地方自治的最大特色，在於強化區長的職權，並將區長人選由民選改為官委，編列一定經費。在這樣的改編下，區實際上已脫離自治系統，成為半官方的地方基層行政單位，這種現象顯示了政府加強地方控制的端倪。

不過，國民政府在河南推行地方自治的努力，也和前此幾次的自治試驗一樣，

並未得到預期的效果。所以如此，匪氛猖熾，戎機緊迫，影響政務之正常運作，自爲基本之因素。除此之外，則執行者不得其人，與夫自治經費、區長人選等問題，亦與自治成敗，有著極爲密切的關係。

以地方自治的實際執行者而言，河南自治學社於民國二十一年元旦撰文檢討民國十八年以來自治籌辦之成績時，指出：河南各縣推行自治，多由縣長兼任籌備主任，而一百一十餘縣中，明瞭自治精義、熱心推動者，寥寥無幾，多數縣長或爲圖謀一己私利，或因任期短促，往往對自治事宜漠不關心，甚或刻意阻梗。<sup>⑦</sup>以致自治甫行開辦，根基已隳，自難有良好成效可期。

從經費上看，則財源之短絀，實爲河南自治難以健全發展之致命傷。如前所述，國民政府實施地方自治，原訂有自治經費之籌集辦法，惟揆諸實際情形，自治經費總額之龐鉅，殆非迭經兵燹，民窮財盡之河南地方所能擔負。依民國二十五

(1936) 年內政年鑑估計，河南各區若以最低之第六級計算，每一區公所之人事費及辦公費月需一一九元，每縣平均以六區計算，則每縣每月共爲七一四元，連同區丁之制服費，全年共須開支八、六〇四元，如照每丁銀一兩附徵二角五分之定章籌募，必須該縣丁銀總額在四萬兩以上，始敷支應，無如河南各縣丁銀大都僅在二萬兩至三萬兩之間，以致區公所經費實收之數往往遠較預算數字爲低。<sup>⑧</sup>如項城縣第一區公所，在民國二十一年六月之前，每月經費原定一一五元，實際僅支領六十元。<sup>⑨</sup>以此箇之數，而欲應付端緒紛繁之區政，雖天下之至巧，殆有不能。

由於區公所經費分配之不合理，不但導致區政廢弛，更予不法區長肆行攤派，揩勒農民的機緣。據調查，民國二十二年初，河南十三縣區公所經費及其來源，有如下表：

表4 河南十三縣區公所全年經費及其來源

區別	全年經費總數(元)	經費來源
輝縣第一區	1,332	隨糧附加
輝縣第二區	1,920	按區內地畝攤派
汲縣第一區	1,380	①每兩丁銀附加2角5分②契稅附加4成
新鄉第四區	1,848	按地畝酌派

⑦ 河南自治學社，「河南地方自治之回顧與前瞻」，河南民國日報，民國21年元旦特刊。

⑧ 內政年鑑（民國25年），「民政篇」，頁B 725。

⑨ 曹冠如，「視察日記」，河南政治月刊，卷6期7（民國25年7月），頁2。

淇縣第一區	1,548	隨米糧徵收
修武第六區	1,757	①自治款項下一半②地方派款一半
滑縣第一區	1,908	由縣政府地丁附加項下撥發
滑縣第九區	1,908	向縣政府領
許昌第三區	2,604	由地方財務委員會撥發
許昌第四區	2,604	同 上
許昌第六區	2,604	同 上
許昌第七區	2,604	同 上
洧川第一區	1,131	地畝附徵
郾城第一區	1,620	財務委員會撥給
臨潁第一區	1,500	地方款項下動支
鎮平第二區	2,440(?)	十區自治辦公處撥發
鄧縣第二區	3,648	由本區民眾按畝攤派
信陽第一區	1,750	契稅及地丁附加
信陽第四區	1,308	同 上
信陽第八區	1,308	同 上

資料來源：行政院農復會，河南省農村調查，頁72。

上表所列各區全年經費少者一、一三一元，多者亦不過三、六四八元，實難謂之龐鉅，但各區公所每月所得一、二百元之經費，用以支付職員薪金尚感不敷，而區長屬下民團團丁之給養、區級公務之執行，在在非款莫辦，解決之道，遂惟有出諸攤派一途。上舉各區，實際上的經費，便遠較表列數字為高，且其超出幅度，往往多達數倍，乃至數十倍，究其來源，則全係向農民按地畝攤派。<sup>⑩</sup>由此可知，地方自治實施的結果，成效未彰，而農民負擔已急驟增加。

再就區長人選而論，河南推行地方自治之初，幾度開班訓練區長，實際編組時，又將原應民選之區長職位，改為由廳委派，其目的均在打破既有權力結構，防範重蹈「土豪劣紳」把持地方之覆轍。但實際推行的結果，區長一職大體仍為地方權力精英所壟斷。據行政院農復會調查，民國二十二年初，河南數縣四十四個區長中，擁有田產一百畝以上者達三十二人，佔總數的七二·七%，田產在一百畝以下者僅有十二人，佔總數的二七·三%，充分說明各縣區長之非屬地主、富農者，蓋居絕對少數。

<sup>⑩</sup> 河南省農村調查，頁73。

自治制度下，區長既具合法政治地位，復為地方上有力豪紳所控制，其在農村社會中自易形成一股特殊勢力，而包攬詞訟、任意派款，乃至殺戮良民等不法情事，遂層出而不窮。<sup>⑦9</sup>輝縣五區區長陳某，民國十八至十九年間任副區長，二十至二十一年任正區長，長期掌握地方權力，擅作威福，橫行鄉里。其到任之初，僅有田地十餘畝，卸任時已增至二、三頃；在其任內，遭其刑虐致死者不下十數人；民國十九年一年內，其所勒派款項即高達十二萬元，氣燄之盛，即該縣縣長亦不敢攬其鋒。<sup>⑧0</sup>豫南商城、光山等縣區長，「非土豪即劣紳，互相勾結，專事盤剝」，民國二十一年初，兩縣鄉區均為中共紅軍所陷，而各區長仍設區公所於縣城，向各該區避亂難民勒派攤款，以飽私囊，「人民不但難逃殺人放火，慘無人道之共產黨，且難避張牙舞爪，勢如貪狼之土豪惡棍，實無民治自治之可言。」<sup>⑧1</sup>同年元月，河南省政府民政廳通令嚴禁各縣區長病民，令文中說：「各縣區長，每以膺得區長職務為升官發財之機會，一遇政府派款，非居心中飽，即借端濫收，甚或苞苴公行，以區治為藏污納垢之所，聲名狼藉，良堪痛恨。」<sup>⑧2</sup>連政府當局都有如此不堪的評語，則地方自治之下，區政窳敗之情況，亦可推知矣。

一般區政墮落如斯，至於少數之區雖在維護地方秩序上著有成效，而其行徑，卻又與政府部門貫徹統治權力之初衷大相違背。以商城某區區長顧敬之為例，方中共盤踞豫鄂皖邊區，攻城略地，肆意擴張之際，顧敬之於其轄區內制定公約，一面減租減息，安撫農民，一面編練民團，嚴刑峻罰，以鞏固個人之威望。在其治下，對於官府，除完糧納稅外，禁止軍隊官吏入境騷擾；對於共軍，則採以游擊對游擊之戰略，堅壁清野，武裝對抗，卒使共軍屢攻不下，避之若浼。因而在豫南各境遍地烽烟之時，獨顧氏轄區仍得保全，阡陌盡闢，人民安堵，共軍領袖亦不得不承認其為「最厲害的對頭」。<sup>⑧3</sup>

像顧敬之這樣的地方勢力，雖在維護桑梓利益上確有相當作用，但其獨立於政府威權之外的割據態勢，也暴露出河南所謂地方自治，充其量只是傳統紳權的強化與深化，與政府藉地方自治，擴大政治參與管道、動員民眾，以達成政治整合的原始構想，相去何啻霄壤？民國二十二年六月，河南省主席劉峙在河南高等法院院長

<sup>⑦9</sup> 同上，頁76。

<sup>⑧0</sup> 同上，頁 94-95。

<sup>⑧1</sup> 河南民國日報，民國20年12月31日，21年1月18日。

<sup>⑧2</sup> 同上，民國21年1月13日。

<sup>⑧3</sup> 張國焘，我的回憶（香港，明報月刊社，1917），冊下，頁 951-953；河南民國日報，民國21年1月18日。除商城外，著名之宛西自治，雖規模較大、名稱不同，實無本質上之差異，並不具論。

就職典禮上致詞，公然指斥「土劣把持政治，武斷鄉村，致政治成爲空談，人民受其荼毒」。<sup>84</sup>這一番話便反映出以地方自治爲骨幹的政治動員方式，在現實社會條件下所遭遇到的嚴重困境。

藉參與以擴大動員之路既壅塞不通，則其改弦易轍，自所難免。民國二十一年底，豫鄂皖三省剿匪總司令部以訓令頒發剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，改自治爲保甲。河南自治遂告停頓，晚清以來擴大地方政治參與的潮流亦於焉中斬。

## 五、保甲制度下的地方政治

保甲制度爲傳統中國之民眾自衛組織，亦爲政府控制社會之手段。清代，州縣城鄉，十家爲牌，立一牌頭，十牌爲甲，甲有長，十甲爲保，保有正，由士民公舉誠實識字者點充。戶給門牌，備書家長姓名生業，附註丁男名數，出注所往，入注所來，戶口遷徙登記，隨時報明，換給門牌。凡遇盜賊姦宄匪人竊發事件，鄰右即報知牌甲長轉達保正，而上申於州縣；如有隱匿，其鄰右及牌甲不行首告者，俱治以連坐之罪。<sup>85</sup>禁網之密，堪稱空前。不過，清代保甲自草定以來，即告廢弛，清代中葉以降，朝廷雖屢次重申保甲之禁，要無實際效力可言。<sup>86</sup>

民國以來，河南兵匪蠭起，地方騷然，遂有局部地區重拾保甲之墜緒。民國二（1913）年，淮陽畫全境爲十三區，各置守望社，依保甲成規，查編戶口牌甲。<sup>87</sup>十三年，河洛道尹由升堂以豫西股匪橫恣，爲謀正本清源，乃飭道屬十九縣概行組織保甲總分各局，次第舉辦調查戶口、編查保甲、頒發門牌等事宜。<sup>88</sup>十九、二十年間，洛陽、陳留等縣，亦奉省令組編甲牌，實行自衛。<sup>89</sup>凡此，皆可視爲河南全面改行保甲之先聲。

民國二十一年八月，三省剿匪總司令部以河南、湖北、安徽等剿匪省分匪勢猖獗，社會動盪，「非先充實民眾自衛力量，不能收肅清之功；非急行嚴密民眾之組織，不能充實自衛之能力」，乃明令頒布剿匪區內各縣編查保甲戶口條例四十條，停止自治，改辦保甲。<sup>90</sup>

<sup>84</sup> 河南政治月刊，卷3期6（民國22年7月），頁2。

<sup>85</sup> 大清會典（嘉慶），卷11，頁3-6；清朝文獻通考，卷22，「職役二」，頁考5051。

<sup>86</sup> T'ung-chu Ch'ü, *Local Government in China Under the Ch'ing*, pp. 151, 301；大清會典事例，卷158，頁11。

<sup>87</sup> 淮陽縣志（民國23年），卷4，「民政」，頁23。

<sup>88</sup> 新修閩鄉縣志（民國21年），卷6，「民政」，頁11b-12a。

<sup>89</sup> 河南民國日報，民國21年1月26日、27日、30日。

<sup>90</sup> 黃強編，中國保甲實驗新編（南京，正中書局，民國24年），「附錄」，頁322-326。

河南於同年十月接奉訓令，即將原行鄉鎮自治概行停頓，着手編查保甲。

三省剿匪總司令部所行保甲，大體規撫清制而略加變通。其編組以戶爲單位，戶設戶長；十戶爲甲，甲設甲長；十甲爲保，保設保長。各保係就各縣轄區內原有鄉鎮界址編定，或併合數鄉鎮以成一保，惟不得分割鄉鎮之一部編入他鄉鎮之保。保、甲長各設辦公處，如一鄉或一鎮中住戶過多，經編爲二保以上者，得由各保共設保長聯合辦公處，互推聯保主任一人。保、甲長之主要職責，在承區長之指揮監督，維持本保、本甲安寧秩序，其工作內容包括編查戶口、稽察出入、警戒匪患、整修碉堡、組訓壯丁等事項。<sup>⑩</sup>

依編查保甲戶口條例，保甲編組應於八十天內完成。河南於二十一年十月十五日起着手舉辦，原擬分三期完成：第一期二十天，以準備編查手續、改組區公所爲主要工作；第二期三十天，以推定戶長、甲長、保長及聯保主任爲大端；第三期亦爲三十天，趕辦清查戶口、登記槍枝、調查壯丁、制定保甲規約、繪具連保切結等事項。但因各縣境域遼闊，民眾智識低下，保甲實行諸多窒碍，直到次年十月，全省保甲方告編竣，除固始、經扶兩縣部分地區，因共軍竄擾，未克編查外，全省一一縣共編爲七六二區，五三、九二三保，五四七、八八六甲。<sup>⑪</sup>與此同時，登記戶口、烙印槍枝、訓練保甲長、訂定保甲經費、組訓壯丁等保甲事務，亦陸續展開。<sup>⑫</sup>及二十四（1935）年十月，河南省府鑒於各縣聯保戶數多寡不一，不惟民眾負擔苦樂不均，且於政令推行多有窒碍，乃遵照軍事委員會蔣委員長切實整理保甲之通電，重行編組，計全省共編爲四〇四區，六、〇〇九聯保，四七、一九六保，五五九、二〇四甲。<sup>⑬</sup>

如前所述，編查保甲乃是國民政府爲加強地方控制，所採行之手段。與實施保甲齊頭並進，同以強化控制爲指歸者，則有改組縣行政組織、收編地方團隊與整頓區政等措施。

<sup>⑩</sup> 同上，頁 326-334；內政年鑑（民國25年），「警政篇」，頁 C361-363。

<sup>⑪</sup> 李培基，「三年來之河南民政」，河南政治月刊，卷3期10（民國22年11月），頁7；五年來河南政治總報告，「民政」，頁22；內政年鑑（民國25年），「警政篇」，頁 C388。惟各地實際編組情形，似與官方公布資料不盡相符。據日人調查，豫北彰德（安陽），係自民國24年3月起始着手調查戶口，25年7月起實行整理門牌，同年10月底完竣，在抗戰爆發時，保甲長之訓練方次第進行中，所謂保甲，蓋屬有名無實。彰德如此，其他各縣當亦無太大進展可言。參看南滿洲鐵道株式會社調查部編，北支農村概況調查報告——彰德縣第一區宋村及侯七里店（東京，日本評論社，昭和15年），頁35，註①。

<sup>⑫</sup> 五年來河南政治總報告，「民政」，頁 22,43-45,66-67。

<sup>⑬</sup> 民國25年河南省政府年刊（開封，河南省政府秘書處，民國26年），頁 123-124。

在改組縣行政組織方面，其基本方向為強化縣政府的行政職能，其手段則為裁局改科。先是，民國以來，河南各縣陸續裁撤舊日差役書吏，於縣署內分設二至四科，掌理縣內各項行政事宜，惟多數縣分，僅係在名義上遵章設科，實則仍就舊有人等，改換名稱，並無實質的變革。一切主要地方行政事務，大抵操諸前述由地方紳士主持，具有半官方地位的公款、教育、實業、公安等局所之手。<sup>◎</sup>及民國十八年，國民政府修訂公布縣組織法，正式釐定各縣政府依事務繁簡，分設一至二科；縣政府之下，並轄公安、財政、建設、教育四局，各局局長由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省府核准委任，不再任由地方公推。民國二十一年十一月，河南省政府更進一步呈准三省剿匪總司令部，將各縣公安、建設、財政三局同時裁撤，縣政府所設科數增為三科，分掌總務民政、財政、建設等事宜，皆受縣長之統一指揮，於是地方政權在形式上遂集中於縣長之手。<sup>◎</sup>

收編團隊，整理地方武力，則為政府強化控制不可或缺的一環。河南自民國以來，兵匪迭乘，四野騷然，為維護一境之治安，各地多有民團、自衛團等地方武力之組設。迨時日既久，遂不免為「土豪劣紳」所憑藉操縱。彼等坐擁武力，霸據一方，挾制官方，魚肉鄉民，甚或通匪養匪，從中漁利，馴致官府法令杆格不行，蔚為施政上絕大阻力。<sup>◎</sup>直到民國二十二年九月，河南清鄉督辦張鈞上呈綏靖主任劉峙的電文中還說：「陝縣轄境八區，而縣令僅可行於二十里內，土豪把持地方團隊，互相仇殺，五、六區械鬭，引匪相助，數十村橫被蹂躪。」<sup>◎</sup>僅此數語，即可窺知地方團隊蠹害鄉里之一斑了。

及民國十九年底，豫局粗定，省府鑒於各縣團隊「名目龐雜，系統不明，多為地方土劣把持，名雖自衛，實屬為害」，乃於省城設保安處，着手整頓。首先依據中央所頒保安隊法規及縣保衛團條例，督飭各縣將原有常備民團及雜項武裝部隊，一律改編為保安隊，直接隸屬省保安隊指揮。二十一年，行政專員公署成立後，復於各專員區附設區保安司令部，以專員兼任司令，負責地方團隊之統轄與整理。二十二年，省府再依三省剿匪總司令部所頒「剿匪區內各縣民團整理條例」之規定，進一步將各縣保安隊統一於縣，並視各縣財力及治安狀況，改編為保安總（大）隊

◎ 例見重修正陽縣志，卷2，「政治」，頁1b-2a。

◎ 有關民國時期河南縣政府組織之變化經過，參看拙著未刊稿，「中國現代化的區域研究——河南省，1860~1937」，第二章，「政治的現代化」，頁68-73。

◎ 「劉主席出巡紀事」，河南政治月刊，卷3期6（民國22年7月），頁3。

◎ 麻安邦，「推行保甲制度之利弊及今後整理之意見」，河南政治月刊，卷4期3（民國23年4月）頁3。

或中隊，前後計編妥三五四個中隊、二十五個騎兵分隊、七個騎兵班、一個迫擊炮班。惟保安部隊雖經改組，而各縣隊額懸殊，人民負擔輕重不等，且彼此畛域甚深，互不應援，故至二十四年初，河南又將各縣保安總（大）隊等隊伍再行改編，廢除原有番號，集中於行政督察區，各依正規陸軍編制，編成一至二個團，由專員區保安副司令兼任團長。同年秋，復將各專員區保安團調集省城，連同省保安處直屬六團，混合編成步兵十五個團及二個獨立大隊，屯駐開封，並統籌統支經費，另簡團長，其調遣範圍，亦改以省區為主。至此，原本散漫無序的地方團隊，遂在名義上統一於省。<sup>⑨</sup>

區的組織，也隨著保甲制的推行，大幅更張。二十一年八月剿匪總司令部頒布編查保甲戶口條例時，同時公布「剿匪區內各縣區公所組織條例」八十條，正式將區由自治單位改為縣級以下的行政單位，區長改由縣長薦請該管行政督察專員委任，不再經過民選；區長之職權則改定為：(1)輔助縣長執行職務；(2)宣達法令，調查區內各種情況；(3)監督指揮保甲人員執行其職務；(4)依保甲條例及其他法令應由區長執行之職務。<sup>⑩</sup>

區公所改組甫竣，軍事委員會委員長南昌行營鑒於「區長人選，尚取材當地，區制規模，亦未充實，以之積極輔助縣政之發展，仍感不足」，遂在二十三年十二月制定公布「剿匪省分各縣分區設署辦法大綱」三十五條，令飭河南、湖北、安徽、江西、福建等剿匪省區遵照實行。依此辦法，各縣政府應就原轄行政區域，酌畫為三至六區，於各區內位置適中或交通便利地點，設置區署。區署設區長一人、區員二至四人、書記一人、助理書記一人、錄事二人、區丁二至三人；區長由縣長就候選合格區長名冊中，遴薦省府委任，但須迴避本縣原籍。區長任期三年，其職權在承縣長之命，辦理下列各項行政事務：(1)關於編查戶口、訓練民眾、保衛地方及整理土地事項；(2)關於推進教育、衛生、合作及農田水利事項；(3)關於宣導政令及調查報告區內各種情形；(4)其他縣長認為應交辦之重要事項。<sup>⑪</sup>

河南於接奉上項指令後，自二十四年一月起依章編併原有各區，分三期施行分區設署，至次年五月，先後改設完竣，全省共劃編四〇四區，各區區署編制及經

<sup>⑨</sup> 五年來河南政治總報告，「保安」，頁 1-3；「河南辦理警衛連繫實施計畫」，河南政治月刊，卷 4 期 6（民國 23 年 7 月），頁 3。地方團隊編遣改組之實例，可參看陽武縣志，卷 2，「武備志」頁 21a-22a。

<sup>⑩</sup> 內政年鑑（民國 25 年），「警政篇」，頁 C363-364；胡次威，民國縣制史，頁 103。

<sup>⑪</sup> 內政年鑑（民國 25 年），「民政篇」，頁 B101-102；民國縣制史，頁 103-106。

費，統按丙種區等編定。二十六（1937）年一月復作局部調整，將安陽、南陽兩縣各區升為甲等，商邱、開封等二十縣各區升為乙等，其餘諸縣各區仍為丙等。<sup>⑩</sup>

另一方面，在區政改組的過程中，區長人事亦有急遽之變動。民國二十二至二十三年間，河南省府陸續釐訂多項規章，積極考核各區區長，總計本期間區長遭撤職者一六三人、通緝者一人、押辦者一人、記過者十二人、申斥者五人。<sup>⑪</sup>其間為貫徹整頓之決心，甚至不惜動用武力。如民國二十二年六月間，劉峙據報知悉豫西臨汝、洛寧、盧氏、澠池等縣之區長擁據武力，各霸一方，對省府所委縣長，多方阻撓，致使縣府無從行使職權，遂調動國軍七十六師進駐洛陽，一面下令通緝各區「土劣」，一面派保安團前往進剿。經此一役，豫西各地舊任區長氣燄稍戢，省府政令方能勉強推行。<sup>⑫</sup>

及分區設署實行，河南又遵章設立區長、區員考選委員會及區政訓練班，前後考訓區長八〇〇餘名，依其名次，編為三輪，發交各行政督察專員公署挨次飭縣薦請委用。<sup>⑬</sup>

經過上述諸項改革，河南各區組織日形擴大，行政地位亦告確立，整個地方基層政治的形態，便由以往的自治，轉成澈頭澈尾的官治。

但是，從實施保甲以迄分區設署這一連串的制度變革，雖然具體反映了一九三〇年代政府部門擴張權威，加強控制的企圖，而其實際成效，就河南而論，仍值懷疑。

河南的保甲制度推行未久，時人對於保甲流弊已有諸多指摘，如戶口調查不實、人口登記草率、壯丁訓練不良、未盡維護治安之責等情事，均為各地保甲的通病。以戶口編查來說，新安縣人口總數凡一五三、六七四人，卻僅編成一五、七七四戶，其中多有以二、三戶或四、五戶合編一戶，以避按戶派款者。汝南保甲，更有五戶、十戶僅編一戶，甚至一街亦僅編一戶者。澠池縣於二十二年九月呈報全境人口總數凡一二三、六九六人，至次年六月再度呈報，竟無人一之增減。<sup>⑭</sup>連保甲制度最基礎的戶口編查，亦復疏漏荒唐至斯，遑論組訓壯丁、糾察姦宄等進一步的

⑩ 五年來河南政治總報告，「民政」，頁65-66；民國25年河南省政府年刊，頁118-119。

⑪ 五年來河南政治總報告，「民政」，頁22、43。

⑫ 范龍章等口述，「張紳與二十路」，河南文史資料選輯，第二輯（鄭州，河南省委員會文史資料研究委員會編，1979），頁124。

⑬ 五年來河南政治總報告，「民政」，頁65；「一月來之民政」，河南政治月刊，卷6期7（民國25年7月）。

⑭ 麻安邦，「推行保甲制度之利弊及今後整理之意見」，頁1-2；重修汝南縣志，卷7，「民政」，頁6-7。

工作。民國二十二年底，河南省政府在擬訂次年度施政計畫時，曾對施行年餘的保甲工作提出如下檢討：

河南奉令辦理保甲，……因循敷衍，以致錯誤層出者，仍所在多有，如區長、保長濫用職權、受理訴訟；保甲經費多不按章開支；聯保連坐切結，多係代填，未經本人簽押；保甲規約，不合當地需要；戶口異動情形，未能隨時查報等項。<sup>⑩</sup>

至於河南保甲所以不上軌道，保甲長人選不當，實為主者癥結。

河南廣大農村地區經濟落後，民智低下，識字者寡，了解保甲作用者，更屬絕無僅有，加以保甲長地位卑微，鄉黨自好者多不肯充，不肖者則因緣為姦，以遂私圖。因之，河南各地保甲長的素質普遍極為低落，有不識之無者，有七、八十歲者，有吸食毒品者，有偽造一名輪流頂充者。墮離光怪，無奇不備，其間對於法令規約毫無認識者，蓋居絕大多數。<sup>⑪</sup>在此情形下，保甲長之敷衍塞責、草率將事，甚或武斷鄉曲、肆行不法者，比比皆是。如開封各區保甲長在調查戶口時，多不肯親自到場；<sup>⑫</sup>輝縣保長於攤派麥款時，浮收之數竟至三倍之多；<sup>⑬</sup>至豫西各地保長更常有「私設公堂，飛〔非〕刑拷打，嚇詐鄉愚」者。<sup>⑭</sup>

另一方面，保甲制度雖經實行，而各縣舊有鄉董多仍繼續存在，凡有兵差、派款，保甲但居名義，實際收支率皆操諸紳董之手。<sup>⑮</sup>即使是最關緊要的錢糧徵收，各縣保甲亦無法盡其督催之本分，致地方政府開徵丁漕，往往不經保甲，而逕自撕票交由各機關直接赴鄉徵取，甚至沿承包攬之舊例，將地丁串票以八、九折之價格，批售於地方豪強，任其肆意苛斂。<sup>⑯</sup>在此情形下，保甲制度顯然無法有效取代原有的地方權力機關，發揮積極功能，反而造成新舊基層組織駢枝併立，徒增民眾無謂之負擔。<sup>⑰</sup>人類學者費孝通便曾感慨系之地指出：

保甲制度不但在區位上破壞了原有的社區單位，使許多民生所關的事無法進行，而且……把基層社會逼入了政治死角。而事實上新的機構並不能有效的去接收原有的自治機構來推行地方公務，舊的機構卻失去了合法地位，無從

<sup>⑩</sup> 河南政治月刊，卷3期11（民國22年12月），頁2-3。

<sup>⑪</sup> 麻安邦，「推行保甲制度之利弊及今後整理之意見」，頁5。

<sup>⑫</sup> 「保安處最近之工作及巡視豫東各縣情形」，河南政治月刊，卷3期2（民國22年3月），頁3。

<sup>⑬</sup> 河南省農村調查，頁96。

<sup>⑭</sup> 「怎樣去實行保甲制度」，河南政治月刊，卷3期11，頁6。

<sup>⑮</sup> 馮和法編，中國農村經濟資料，續編（臺北，華世出版社影印，民國67年），冊上，頁215。

<sup>⑯</sup> 「劉主席出巡孟津、澠池、新安三縣記」，河南政治月刊，卷4期4（民國23年5月），頁18。

<sup>⑰</sup> 河南省農村調查，頁89。

正式活動。基層政務就這樣僵持了，表現出來的是基層行政的沒有效率。<sup>⑯</sup>姑不論費孝通是否對「自治機構」的正面作用揄揚太過，上引這段話，確實一語揭破了河南保甲的真實面貌。

其次討論地方武力的收編。由於資料不足，其成效如何，已難詳考。惟若就新安一縣來看，似亦難稱妥善。新安於民國二十年奉省令將各區保衛團改編為保安大隊，集中於縣，但實際上直到民國二十三年，縣保安大隊依舊分駐各區，為各區區長所把持，先後僅集中訓練過一次，是名稱雖改，究其實質，則與固有之保衛團無異。<sup>⑰</sup>至於其他各縣，縱有出入，當亦乏善可陳。民國二十三年，河南省主席劉峙便明白坦承各縣團隊之改編，多屬草率苟且，「思想陳舊，故步自封者」往往藉口地方財力不勝，多方把持，不肯切實改編；尋常民眾復對地域觀念牢不可破，每有調遣，輒行阻撓破壞，不遺餘力。<sup>⑱</sup>

再就區政改革觀察。河南於一九三〇年代實施分區設署，嚴格考訓區長，目的無非在剷除舊有地方勢力，俾政府權威向下延伸，確切掌握農村社會的廣大資源。然而，從現有少數資料來看，政府在這場資源爭奪戰中顯然未能佔得上風。以最具關鍵性的區長人選而言，分區設署辦法中原有迴避本籍之嚴格限制，一旦付諸實行，卻因種種困難，未能貫徹。茲舉陽武縣為例，表列民國十九年以後該縣五區區長姓名籍貫及任期如下，藉窺一斑：

表5 陽武縣各區區長姓名籍貫及任期，1930-1935

區別	姓 名	籍 貫	任 期	備 註
第一區	賈克寬	陽 武	19年8月～21年3月	21年3月～23年任四區區長
	李春泰	"	21年3月～21年7月	20年～21年3月任四區區長 22年～23年任五區區長
	毛鴻儒	"	21年7月～22年8月	19年任二區區長 21年任五區區長
	張宗孟	"	22年8月～23年1月	24年任五區區長
	李維藩	延 津	23年1月～？	
	裴位坤	陽 武	24年	
	牛星南	確 山	24年	

<sup>⑯</sup> 費孝通，「基層行政的僵化」，鄉土重建，頁52。

<sup>⑰</sup> 天陶，「豫西一周記」，河南政治月刊，卷4期3（民國23年4月），頁26。

<sup>⑱</sup> 劉峙，「河南最近之剿匪及政務工作」，河南政治月刊，卷4期4（民國23年5月），頁6-7。

第二區	毛鴻儒	陽武	19年	21年7月~22年8月任一區區長 21年任五區區長
	郝湧泉	"	?	
	劉嘉善	延津	23年	
	董德馨	陽武	24年	
	張敬忠	武陟	24年10月	
第三區	李繼唐	陽武	19年~22年	
	李坤元	延津	23年	
	曹德修	開封	24年8月~9日	
	莊蘭馥	南陽	24年10月~	
第四區	楊明信	陽武	19年	21年3月~7月任一區區長 22年~23年任五區區長 19年8月~21年3月任一區區長 18年9月~20年9月任教育局長
	李春泰	"	20年~21年3月	
	賈克寬	"	21年3月~23年	
	孟兆襄	原武	23年	
	李友	陽武	24年	
第五區	宋景釗	陽武	19年~21年	19年任二區區長 21年7月~22年8月任一區區長 20年~21年3月任四區區長 21年3月~21年7月任一區區長 22年8月~23年1月任一區區長
	毛鴻儒	"	21年	
	李春泰	"	22年	
	段曰俊	"	23年	
	張宗孟	"	24年	
	朱德宇	開封	24年	
	楊承仁	陽武	24年	

資料來源：陽武縣志，卷3，「職官」，頁44-47。

由上表可知，陽武五區區長，除民國二十三、二十四兩年，間有以外縣人士充任者外，皆為本籍之人；即便在分區設署，嚴定迴避之禁後，除第三區尙能合乎規定外，其他四區區長仍多屬本縣土著。尤其注意的是，區長一職往往由少數人輪流充當，輾轉把持，區政改革也者，並未能打破地方權力精英專擅壟斷之傳統局面。在此情形下，舊有弊端，自亦難望消弭。直到抗戰前一年，河南省政視察團遍赴省內各縣考察，所見區長苛擾濫派等情事，猶極為繁夥，而控告區長不法的訟案，亦

高居各類案件之冠。<sup>⑩</sup>因此，國民政府時期，河南耗費無數人力、物力，投注巨額經費，<sup>⑪</sup>積極推動基層地方政治的改造，所得到的，卻只是下級行政機構的臃腫膨脹與地方政務的廢弛墮壞，至於政治整合、民眾動員等鵠的，仍屬遙不可及。

## 六、結語

從清末到民國，河南地方基層政治的組織形態，在政府部門的極力推動下，先後歷經兩次重大的變革。滿清末造，隨著立憲運動的潮流，而有地方自治之編組；至一九三〇年代，復因剿共軍事需要，罷廢自治，改行保甲。

這兩種地方政治制度，設計理念不同，表現出來的特質，亦截然異趣。不過，從整個近代中國政治發展的大脈絡來看，無論是仿習西法，以擴大參與為標榜的地方自治，抑或是承襲傳統，以強化控制為目的的保甲制度，事實上殊途同歸，都是近代中國在國家塑造 (State-making) 的崎嶇路途中所從事的政治實驗。這兩種制度的終極目標，也都是在重新調整國家與地方社會的權力關係，將傳統的地方權力精英納入國家體系，進而使國家權力直接下達一般民眾，俾便動員廣大農村的社會、經濟資源，為現代國家之建設奠定穩固的基石。因此，論者往往多着眼於此一過程在政治「現代化」上的意義。

然而，這種改造地方政治的努力，至少在河南省的範圍內，並未收到預期的成果。自治則徒具虛名，淪為地方勢力盤踞壟斷的憑藉；保甲則非但未能加強政府威權，擴大其控制範圍，徒然造成行政資源的浪費與地方政務的廢弛。

河南的自治與保甲所以無法有效達成其原始目標，制度不良、人謀不臧、政局動盪，自然都是主要的因素。不過，追根究柢，則河南的社會、經濟條件，才是決定自治與保甲之成敗的根本癥結。本文無法詳論清末民國河南的社會經濟情況，僅擬舉出一段小故事，作為是篇的終曲。

民國二十三年某月，河南省主席劉峙赴豫西各縣視察，以道路破壞，交通不便，途中多以馬匹代步。及巡視事竣，趕赴車站，擬搭車返回省城時，適值天雨，泥濘難行，遂止宿於某村莊中。該村因迭受兵匪蹂躪，頽敗不堪，人民大多流散，劉峙之隨員幾經搜尋，始覓得鄉民二人，即告以省主席蒞臨，囑其傳喚地方保甲長

<sup>⑩</sup> 曹冠如，「視察日記」，河南政治月刊，卷6期7（民國25年7月），頁2-6。

<sup>⑪</sup> 例如民國25年，河南全省404區，每月經費凡91,304元，全年合計共支1,095,648元，而二十四年度河南一省全年財政總預算不過16,172,973元。見民國25年河南省政府年刊，頁119；河南省政府五年來施政統計（開封，民國24年），頁21。

前來晉謁，不意告之再三，鄉民仍瞠目以對，竟不知省主席爲何物。不得已，遂改稱督軍駕臨，鄉民方明其意旨而去；良久，覆命曰保甲長早經離村，不知下落。劉峙無奈，不得不於敝破廢屋中留棲一宵，俟次日雨霽，始得順利起程。<sup>⑫</sup>

從以上這段軼事，不難窺見民國時期河南農村地區貧窮、落後、交通不便與人民智識低落等實況。在缺乏社會、經濟等下層結構(*infrastructure*)的有力支撑下，要想依靠主政者的主觀意圖，強行推動大規模的政治改革，其情形猶如無源之水，可立而待其枯竭。無怪乎二十世紀前期，河南地方基層政治組織的一再更張，也只能是在舊有結構上疊床架屋，無裨實際。從這種角度看，近代河南從自治到保甲的地方基層政治演變過程，與其說是政治的現代化，毋寧可說是政治的內捲化(*political involution*)。<sup>⑬</sup>

\* 本文惠承陳永發、陳秋坤、朱汝源、陳儀深、王樹槐諸位先生多方指正，受益良深，謹贅數語，聊申謝悃。

⑫ 天陶，「豫西一周記」，頁 5-6。

⑬ 人類學者 Clifford Geertz 在研究爪哇水稻農作時，以 *agricultural involution* 一詞，指稱農場勞力過度集約化導致邊際報酬遞減的現象，參看 Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley and Los Angeles, Univ. of California Press, 1963) 一書。Prasenjit Duara 借用此一概念，研究民國時期華北的地方財政，指出民國時期政府組織的擴張，並非基於對現有或新增的人事及行政資源的有效運用，而只是舊有國家—社會關係的沿襲與擴大。他將此一現象稱作 *State involution*，參看 P. Duara, "State Involution: A Study of Local Finance in North China, 1911-1935", *Comparative Study of Society and History*, Vol. 29, No. 2 (April, 1987), pp. 132-161, esp. pp. 135-136。本文略仿其意，將河南從自治到保甲的地方政治改組過程中，新舊機構駢枝併立，資源浪費而行政效率反趨低落的現象，稱作「政治的內捲化」(*political involution*)。*involution* 一詞在中文中苦無適當譯名，姑依黃宗智之意，譯為「內捲化」，參看黃宗智，華北的小農經濟與社會變遷（北京，中華書局，1986；此書為中譯本，原著名稱為 *The Peasant Economy and Social Change in North China* (Stanford, Stanford Univ. Press, 1985)，頁 6。