

# 晚清地方自治思想的输入及思潮的形成

吴桂龙

清朝末年，地方自治曾成为一种社会思潮。不仅关于地方自治的言论遍见于各种报刊杂志，研究、筹办地方自治的团体机构纷纷成立，而且1905年前后，上海、奉天、南通、天津等地，或士绅自发，或官府督导，都曾自发创办过地方自治。据统计，1908年以前，各省成立的名目不一，规模不等，机构不同，成效各异的自治团体和自治机构已有100多个。1908年（光绪三十四年）清政府颁布了《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》，把地方自治开列为预备立宪必办之事，并于翌年年初（光绪三十四年年底）颁发了《城镇乡地方自治章程》，具体规定了地方自治的机构设置、职责权限和选举方法后，地方自治便作为一个统一的运动在全国各地城乡普遍开展起来。粗略统计，至1911年3、4月（宣统三年二、三月）间，全国各地成立的城自治公所已达九百多个，约占当时清政府所设厅、州、县数的百分之六、七十，并且许多地方的镇、乡也设立了自治公所。清末各地纷起推行的地方自治，正是这一社会思潮的产物。

## 地方自治思想的早期输入

早在鸦片战争时期，林则徐、魏源和徐继蕃等人在他们编撰的介绍世界各国舆地的书籍中，就已有西方地方政制的内容。《四洲志》记美国的地方议会为“各部落自立小总领一人，管理部落之事，每部落一议事公所”，“即由本部落各择一人，自理其本部之事。小事各设条例，因地制宜，大事则必遵国中律例”<sup>1</sup>《海国图志》《合省国说》《瀛环志略》等，对英美各国的地方政制亦有所介绍。不过，当时刚刚把目光投向神秘的域外世界的编撰者和读者，其关注的视点并不在此，所以这些记述至为浅陋，在当时不曾也不可能产生广泛的社会影响。

洋务运动兴起后，随着中外交往的增多，一批出使或随使人员的日记与游记纷纷出版其间，对于西方各国的地方自治，时有记载。《乘槎笔记》的作者、1866年率同文馆学生赴欧洲游历的斌春写道：“英属各乡镇，皆公举一人司地方公事，如古治郡然”，“至一切政事，好处颇多”<sup>2</sup>1877年驻英副使刘锡鸿的《英轺私记》曾介绍英国的地方自治制度为：英制，酌城乡大小，各设看司勒[councilor, 市议员]百数十员，伦敦则二百零六员，奥德门[aldermen, 市参议员]数员或十数员，伦敦则二十六员，以美亚[mayor, 市长]一员统之。……奥德门分辖地段，看司勒又各按奥德门所分之地段而分理焉。……凡所地段，教养之政，词讼之事，以及工程兴作，商贾贸易，奥德门均得举治，上诸美亚。岁收煤、酒、牛、羊市之税，以为经费<sup>3</sup>。又介绍地方自治人员的选举为：凡举充奥德门，必于曾任看司勒一年以上者；举充美亚，必于曾任奥德门七年以上者。美亚定限一年更替，贤能者或再留一年，然不数数觐；退位，则仍复奥德门之职。……然其所举者富民，举之者亦富民，官不复参预其事。……以民治民，事归公议<sup>4</sup>。并云：“此制与汉之三老、明之里老略同”，“看司勒犹中国所谓里长也，奥德门犹所谓党正也，美亚犹所谓乡大夫也”。可惜，中国后来“此选益衰，仆隶匪人，滥芋相继，知有廉耻者，皆鄙之而不屑为。于是讼狱繁兴，贼焰四起。知牧令为不可恃，乃增设总督、巡抚、兵备以监临之。贵官愈多，牵掣愈甚，供应奔走亦愈烦，百姓之生路乃尽绝而无可逃免。夫此贵官者，固第以空义相督责，而不能置身间阎，周知其情伪者也，虽多奚以为哉？”<sup>5</sup>言辞之间，对中外地方政制的所赞所鄙，十分明了。

19世纪60年代，十分重视经世致用之学，关心时务的冯桂芬在《校邠庐抗议》一书中，倒曾提出过地方分治和地方官“由众公决”的主张，他赞许柳宗元的封建论，引述顾炎武的

“复古乡亭之职”说，认为“治天下者，宜合治亦宜分治”，“天子不能独治天下，任之大吏；大吏不能独治一省，任之郡守；郡守不能独治一郡，任之县令；县令不能独治一县，任之令以下各官”，主张县令以下由“驻城各图满百家公举一副董，满千家公举一正董，里中人各以片楮书姓名保举一人，交公所汇核，择其得举最多者用之”，“正副董皆三年一易”。此外，满五千家设一巡检，以诸生、幕职荐举者为之，裨使“真能亲民，真能治民，大小相维，远近相联，无事而行保甲，必有循名责实之功；有事而行团练，更得偕作同仇之力”<sup>6</sup>。冯桂芬的建议虽然“没有近代化的思想色彩，只是封建传统思想的延伸”<sup>7</sup>，但对封建的地方官僚政治予以了批判，其建议中所伸张的中国传统思想中的“封建”、“分治”、“乡官制”等说，后来的维新者和资产阶级士绅也莫不将其当作自己主张或推行地方自治的思想利器，莫不着力将其揉进自己具体的地方自治方案。

此后，随着中国封建自然经济的渐渐解体和民族资本主义的初步兴起，郑观应、王韬、薛福成、马建忠、汤震、何启、胡礼垣、陈虬、陈炽等一批由于各种原因较早较多地接触了解了西方文化的早期维新思想家，比照西方的民主政制，开始对中国传统地方制度进行检讨，提出了虽不完整但较为明确的地方自治主张。

马建忠留学欧洲时写的《上李相伯出洋二课书》提到：“各国吏治异同，……其定法、执法、审法之权，分而任之，不责于一身，权不相侵，故其政事纲举目张，粲然可观”，“人人有自立之权，即人人有自爱之意”<sup>8</sup>，触及了西方国家的三权分立制度。

以最先明确主张在中国设立上下议院而著名的郑观应，对于设立议院的必要和好处，多有陈说，对于地方议会如何建设，则鲜见论及，只是主张恢复乡举里选之制。在地方议院设立问题上，明确提出者，是90年代初，认为在中国开议院以求强宜先开地方议院的《治平通议》作者浙人陈虬：“何谓开议院？泰西各有议院，以通上下之情，顾其制繁重，中国猝难仿行。宜变通其法，令各直省札飭州县，一例创设议院，可即就所有书院或寺观归并改设，大榜其座。国家地方遇有兴革事宜，任官依事出题，限五日议缴，但陈利害，不取文理，……择尤以行”<sup>9</sup>。在其之前，同为浙人后来成为浙江立宪派首领、浙江咨议局议长的汤寿潜，在其《危言》一书中也曾主张：“采西法而变通之”，除国家设立上下议院外，“外省府州县事有应议者，自巨绅以至举贡生监，旨令与议”<sup>10</sup>，其意同样是让地方士绅参与地方政事，不过没能像陈虬般明确提出设立地方议院，并就地方议院的如何置设和操作提出一些设想。在其之后，两个广东人何启和胡礼恒，目睹甲午败象，一个英文写，一个中文译，合作发表了《中国宜改革新政论议》，对地方自治的主张作了进一步的具体设想：从省至府、县皆设立地方议会；省议会由举人在进士中“公举”六十名组成，府议员由秀才在举人中“公举”六十名组成，县议会则由平民在秀才中“公举”六十名组成；“凡男子二十岁以上，除暗、哑、盲、聋，以及残疾者外，其人能读书明理，则予以公举之权”；县一级的选举先将秀才们的名字标于县署，有“公举之权”者，从中“取其平日最心悦诚服者，书其名以献于有司”，“多人书名者”当选；各级“公举之议员，以几年为期，随时酌定，遇有缺出，则以公举法择人补之”<sup>11</sup>；凡“兴革之事，官有所欲为，则谋之于议员；议员有所欲为，亦谋之以官，皆以叙议之法为之”。“官与议员意合，然后定其从违也”，“若事有不能衷于一是者，则视议员中可之者、否之者之人数多寡，而以人多者为是，所谓从众也”<sup>12</sup>。他们认为：“推讯军国大政，其权虽出于君上，而度支转响，其议先询诸庶民，是真为政者矣”<sup>13</sup>。此时撰成了《庸书》内外百篇的陈炽也提出：“各府州县，则仿外洋议院之制，由百姓公举乡官，每乡二人，一正一副”。他开出的当选条件有三：一，年龄必须“足三十岁”；二，资产必须“及一千金”；三，张榜公布于通衢大街三个月间“保人多者”。其所界定的“百姓公举”即民选的乡官职权为：“邑中有大政疑狱，则聚而咨之；兴养立教，兴利除蔽，有益国计民生之事，则分而任之”，如果官方任命的“县官贪虐，大失民心，合邑乡官，亦可会同赴省，白之太府，查有实迹，照例撤参”<sup>14</sup>。1895年，驻日使馆参赞黄遵宪编著的《日本国志》，则较系统详细地介绍了日本地

方议会的议员议长选举、议会机构设置、议会经费来源和议会议事规则等等。

通观此一时期早期维新派有关地方政制的言论，中心思想有二：一为设立地方议会，二为公举议员与乡官。对于实行这二者的必要和好处，早期维新派在提出主张和具体方案的同时，都曾作过不少阐述。何启、胡礼恒称：“夫政者，民之事也。办民之事，莫若以公而以平”，“政之私而不公”，“令之偏而不平”，则“官民俱抱不平之气，几同水火之不相能；官民各怀忌嫉之心，俨若敌国之相为难”，“地方公务不能缺者也，而民则曰此非我可安之地，我何为而竭吾力也；官府经费不能少者也，而民则曰此非我可靠之人，我何为而尽吾心也”。<sup>15</sup>“命官者，所以安百姓，非所以危百姓；所以利地方，而非所以害地方”。<sup>16</sup>何不仿古代“辟门议政之法”，<sup>17</sup>“行选举以同好恶，设议院以布公平”，<sup>18</sup>使民“自议其政，自成其令”，则议员将“出其所学，而施之于政，以济民之困，而养民之和，地方之利弊，民情之好恶，皆借议员以达于官”。<sup>19</sup>陈炽认为，开议院之益是“合君民为一体，通上下为一心”，行“乡举里选”之制，“以本地士绅襄办本地之事，民举于始必能下顺舆情，官考其成则不能上挠国法”，“蔽可上究，情可上闻，有大利而无小害”，故欲兴国利民，“必自设立乡官始矣”。<sup>20</sup>

由上所述，可知清末地方自治思想的萌生，是受到了西方资本主义国家地方自治制度的影响，是部分维新思想先驱积极引进与传播的结果。从1840年的鸦片战争开始，一些地主阶级改革派和出使随员已断续地客观地对西方的地方自治制度加以介绍；到了90年代，一批正在由地主阶级知识分子向资产阶级转化的早期维新思想家，开始批判中国传统的官僚政治制度，主张仿照西方的地方政制，设立地方议会，公举议员和乡官，主张地方的重大政事由议会议决行止。值得指出的是，早期维新思想家关于议员和乡官由地方绅民公举产生，地方政事由地方议会公议决定的主张，尽管带有很大的局限性，其设想的议员选举仍与科举功名紧相维系，秀才、举人、进士的身份常常成为当选议员的必备条件，其设定的议院功能主要在于“中转民情”，解决君民相隔、上下不通的痼弊，其认识的乡官公举的好处是“为国家养人才，为民间谋利”，“警贪邪，通壅蔽”，培国本，固民心<sup>21</sup>。可以说尚未超脱中国传统的民本思想的范畴，同西方以民权为基础的议会制和自治制距离尚远，但是，他们的这些改革主张，毕竟已参照涉猎了西方的地方政制，毕竟其中已有了西方的多数决定原则和政务区分等一些新的思想内容，由地方议会制来替代集权专制的地方统治，地方官吏的任免由朝廷转至议会，对于封建君主专制独裁来说，毕竟是个否定，是个进步。

### 戊戌维新派的地方自治方案和实践

1894年的甲午中日战争，对于近代中国社会和政治的影响是不可低估的。一个泱泱大国竟然“遽败”于一个“蕞尔”小国，这给当时国人带来的震惊和羞愤，是后人难以体会的。前此三十年来被视作自强之道，以学习西方先进的军事工业技术为中心的洋务运动，经此一战，也顿告失败。面对日益严重的民族危机，创巨痛深的朝野有识之士纷纷将注意力从学习西方的先进科学技术转移到学习西方的政治制度上来，迅速走上了谋求政治变革的道路。以康有为、梁启超、谭嗣同、严复等为代表的资产阶级维新志士，公开结社，倡言民权，呼吁变法，于1898年发动了旨在变革传统专制制度的戊戌维新运动。他们在寻觅救亡图存之途，开展维新变法活动的过程中，提出并实践过自己的地方自治方案。梁启超在《戊戌政变记》中曾说，当时他们在湖南，“专以提倡实学，唤起士论，完成地方自治政体为主义”。<sup>22</sup>

戊戌维新派首先也激烈抨击封建的地方官僚政治制度。谭嗣同指出：“不得官于其乡五百里以内”的定制，使异地赴任的地方官在所辖之地因“疆域回隔，风俗攸殊”，“地非素习，人无旧识”，往往“视民如驿卒”，而民则“视官如路人”。<sup>23</sup>梁启超斥道：“以数千里外渺不相属之人，而代人理其饮食、讼狱之事，虽不世出人才，其所能得者几何矣！”<sup>24</sup>1898年初，时已回国并代理湖南按察使，在湖南襄助推行新政的黄遵宪，发表演讲时将朝廷任命的地方

官称作：“宴会之生客，逆旅之过客”，他们“入坐堂皇，出则呵道”，对百姓的疾难困苦毫不关心，百姓对其勤惰贤否亦不了解，官民相隔，“寝假而相怨相谤，相疑相诽，遂使离心离德，壅蔽否塞，泛泛然若不系之舟”。并说这种制度是：“举吾身家性命田园庐墓”，“委之于二三官长之手，曰是则是，曰非即非。而此二三官长者，又委之幕友书吏家丁差役之手而卧治焉，而画诺生嗾焉”。他呼吁地方士绅“自治其身，自治其乡”，积极参与学校、水利、商务、农事、实业和治安等本地应兴应革事宜，再由一乡推之一县一府一省，由一省推之天下，“追共和之郅治，臻大同之盛轨”<sup>25</sup>。

关于如何改革地方政治，梁启超主张仿“严复集”，中华书局1986年版，第1册，第27页。[[ZK]] [[ZW]] 西人议事与行事分之为二”之法，设立地方议院，以“通上下之情”<sup>26</sup>。

戊戌变法之前，梁启超在回答时务学堂学生的提问时，曾说到：

美日诸国“皆有数种大政提归政府办理，如海军、陆军、刑律、交涉之类，其余地方各公事则归各地方自理，政府不干预之，此是最善之法，今中国则反是。……一盗案之微，州县治之足矣，而上劳朝审，皆极可笑”<sup>27</sup>。稍后，他在《论湖南应办之事》一文中说：“今欲更新百度，必自通上下之情始”，“欲通上下之情，则必当复古意，采西法，重乡权”，主张分期组织各州县“品行端方，才识开敏”之绅，“咸集省中”学习“中国危亡之故，西方强盛之由，考政治之原本，讲办事之条理”，然后散归各地充任议员。<sup>28</sup>谭嗣同主张普设“学会”，各省设总学会，下属府厅州县设分学会，地方官亦入会。“凡会悉以其地之绅士领之，分学会各举其绅士入总学会”；“官欲举某事，兴某学，先与学会议之，议定而后行，议不合，择其论多者从之；民欲举某事，兴某学，先上于分学会，分学会于总学会，总学会可则行之”。谭自称这种学会是“无议院之名，而有议院之实”<sup>29</sup>。康有为的主张是设民政局。1898年1月他在《上清帝第六书》中，将每道设一民政局，督办新政，每县设民政分局，“派员会同地方绅士治之”，除刑狱赋税暂时仍归知县外，“凡地图、户口、道路、山林、学校、农工、商务、卫生、警捕，皆次第实行”的建议，作为官制改革的一个重要内容。<sup>30</sup>戊戌维新派是中国新兴的民族资产阶级力量的政治代表，他们具备较为丰富的西学知识，了解西方资本主义国家的历史与现状，懂得欧美国家的政治思想和制度，他们已经具有西方资产阶级的民主意识，渴望借鉴西方的宪政制度来改造中国，有着强烈的参与政权的意识，同时，他们对于中国的封建历史和社会现状，对于传统的文化和民众的心态也有着透彻的了解，因此，他们在考虑地方政治改革，实行地方自治时，反复强调“兴民权”，“开民智”。梁启超说：“今之策中国者，必曰兴民权”，“权者生于智者也，有一分之智，即有一分之权”，“昔之欲抑民权，必以塞民智为第一义，今日欲伸民权，必以广民智为第一义”。又说：“欲兴民权，宜先兴绅权”，欲兴绅权，又“虑其不能任事”，“则宜开绅智”，“绅智既开，……人人既知危亡之故，即人人各思自保之道，合全省人之聪明才力，而处心积虑，千方百计，以求办一省之事，除一省之害，悍一省之难，未有不能济者也”。<sup>31</sup>严复在《原强》一书中指出：西方之富强，质而言之，不外“利民”二字，“然政欲利民，必自民各能自利始；民各能自利，又必自皆得自由始；欲听其皆得自由，尤必自其各能自治始；反是且乱。顾彼民之能自治而自由者，皆其力、其智、其德诚优者也。是以今日要政，统于三端：一曰鼓民力，二曰开民智，三曰新民德。”

<sup>32</sup>

不过，戊戌维新派在抨击封建的地方官僚政治制度和倡言民权，呼吁变革时，并没有要求彻底废除官僚政治，并没有要求以完全的地方自治来代替封建官僚统治。梁启超在主张“开民智”“开绅智”的同时，就还主张“开官智”。他说：“绅权固当务之急矣，然他日办一切事，舍官莫属也。即今日欲开民智，开绅智，而假手于官力者，尚不知凡几也，故开官智，又为万事之起点”<sup>33</sup>。激进的谭嗣同在设计“有议会之实”的“学会”时，也说：“学会”有“平事议事之权而已，办事之权仍官操之”<sup>34</sup>。事实上，戊戌维新派此后在试行地方自治时，确也遵守了这一信诺。这是当时中国社会阶级力量的对比和戊戌维新派认识条件的局限所使然。

1898年春，南学会成立。南学会之设，目的在于以自治独立来挽救民族危亡。梁启超后来回忆说：“盖当时正德人侵夺胶州之时，列国分割中国大起，故湖南志士人人作亡后之图，思保湖南之独立。而独立之举，非可空言，必其人民习于政术，能有自治之实际然后可”，“先以此会以讲习之，以为他日之基，且将因此而推诸于南部各省，则他日虽遇分割，而南中国可以不亡”<sup>35</sup>。南学会总会长十人，由巡抚选派有名望的本地绅士担任。会友由会长荐举汲引，每县三到十人，包括“官、绅、士、庶”，必为“好义爱国”之士，分“议事”、“讲论”、“通讯”三类。南学会的宗旨是：“专以开浚知识、恢张能力，拓充公益为主义”，于地方重大兴革事项，时加讨论，试提方案，以供官府采择。南学会成立后，每7日集讲一次，由黄遵宪、谭嗣同、梁启超、皮锡瑞等“轮日演说中外大势，政治原理行政学等”，“以激发保教爱国之热心，养成地方自治之气力”。巡抚、学政亦率官吏莅会听讲。在南学会的影响下，当时湖南相继成立了十多个学会，有些州县的学会直接称作“南学分会”。梁启超曾云：南学会是“全省新政之命脉，虽名为学会，实为地方议会之规模”<sup>36</sup>，皮锡瑞也说：“实是议院，而不便明言，故以讲学为名”<sup>37</sup>，尽管南学会是否真的已经具备“地方议会之规模”还很难说，戊戌维新派是认真把它作为地方议院来尝试的，则无疑；南学会的成立和活动，训练增强了地方士绅的参政能力，推动促进了地方政治的革旧图新，也无疑。

1898年2月，湖南保卫局成立，此局是署按察使黄遵宪与谭嗣同、唐才常等人筹划成立的。保卫局《章程》规定：保卫局为官、绅、商合办之局，其职事为“去民害，卫民生，检非违，索罪犯”；局设总办一人，以司道大员兼充，以二年为期，期满应由议事绅士公举，稟请抚宪札委；设会办大员及会办士绅各一；设议事绅商十余人，亦以二年为期，期满再由本城各绅户公举；局中一切章程，由议员议定，稟请抚宪核准，交局中照行，其抚宪批驳不行者，应由议员再议，或抚宪拟办之事，亦飭交议员议定稟行；议事议员以总办为主席，凡议事均以人数之多寡，定事之从违，议定必须遵行，章程苟有不善，可以随时商请再议，局中无论何人，苟不遵章，一经议事绅商查明，立即撤换。保卫局于长沙省城中、西、南、北及城外各设一所分局，各下辖小分局6所。小分局设理事委员及理事委绅各一，设巡查长1名，巡查吏2名，巡查14名。保卫局还规定，街道清理、丁役募雇及局中财政收支等事，由绅商经办；判断讼狱、缉捕盗贼和安置犯人等事，则由官府处理。保卫局开办数月，颇有成效，“城厢内外，昼夜有人梭巡，凡宵小之徒，皆为敛迹，麇市一清，商民翕然安之”<sup>38</sup>，地方治安面目一新。

保卫局的开办最重要的意义在于通过地方绅士参与地方政事，实现了分官权于民。保卫局仿行的是西方的警察制度，对此，参与其事的官绅皆十分明确。黄遵宪曾说：“警察一局，为万政万事根本”<sup>39</sup>，故首先予以注意，先在长沙试办；唐才常也曾把保卫局视同外国的警察局。设警之权，原本属官，对此，参与其事的官绅也完全明了。黄遵宪称保卫局由官民合办，是筹费于民，分权于民；唐才常说：“平心而论，此事本官权可了，而中丞（陈宝箴）、廉访（黄遵宪）必处处公之绅民者，盖恐后来官长视为具文，遂参以绅权”<sup>40</sup>。梁启超后来也说过，陈、黄等官员当时在湖南，“皆务分权于绅士”。正是由于保卫局实现了分权于民，提供了地方士绅参与本地政务的机会，使得参政意识日益强烈，渴望实行地方自治的戊戌维新派备受鼓舞，谭嗣同曾疾呼道“保卫局特一切政事之起点，而治地方之大权也”，要求各地绅民“速出而自任”<sup>41</sup>。戊戌政变后，维新派在湖南试行新政的各种活动和措施，迅速受到查办和取缔，“百举皆废，惟保卫局因绅民维持，得以不废”<sup>42</sup>，这说明戊戌维新派的地方自治主张和活动，是得到了地方士绅的呼应的。

## 二十世纪初年地方自治思潮的形成

戊戌维新失败了，光绪被囚了，康、梁等维新派杀头的杀头，逃亡的逃亡，但严重的民

族危机并不能同时锁进瀛台去，尖锐的阶级矛盾、社会矛盾也无法斫飞国外。随着帝国主义殖民侵略的加深和清朝政府对外妥协对内镇压政策的进一步实行，也随着国内资本主义势力的发展，二十世纪初年的中国，民族危机更加严重，阶级矛盾、社会矛盾更趋尖锐。据统计，义和团运动后，1902年至1911年十年间，见于记载的反洋教、抗捐税、抢米粮、反清起事、骚动暴乱、毁学堂、反新政、罢工和其它动乱等“民变”共逾1200多次。

此一时期，由于在如何实行政治变革的问题上主张不同，形成了对立专制统治活跃于清末社会的两大政治派别：以孙中山为首的革命派和康、梁等为代表的立宪派。但不论是连连发动武装起义，立志推翻满清政权，建立共和政体的革命党人，还是热衷于保皇、请愿，希望变君主专制为君主立宪的立宪派们，两者作为新兴民族资产阶级力量的政治代表，都想通过仿行西方先进的政治制度、变革中国古老而落后的封建专制制度来达到振兴中华目的，正由于此，两者对于地方自治制度都曾着力加以研究和宣传介绍。1900年，革命党的《中国旬报》就刊文说“欲救中国之亡，宜行分治”，这种办法“乃本于封建主义，参以泰西地方自治之制，统古今而酌筹之，为救时之良策”，该报同期另一文说：“官之治民，不如民之自治，如此则一方自有一方之治法，政治因地而制宜，纲举目张，国内方能渐次条理”<sup>43</sup>。1905年同盟会成立后编定的《革命方略》又规定，各地起义成功后，应将“地方自治权归之其地之人民，地方议会议员及地方政府官皆由人民选举”<sup>44</sup>，实行地方自治。相比之下，改良派关于地方自治的言论比起革命派数量更多，研究更细，宣传的力度也更大。他们在国内或国外主办的一些报刊，如1902年在东京创办、前后畅销七年、当时影响巨大的《新民丛报》和1906年在上海创办的《预备立宪公会报》等等，刊有大量介绍和论说地方自治的文章，康有为、梁启超、杨度、张謇等立宪派著名人物也都曾撰写发表过专门讨论地方自治的文章。康有为的《公民自治篇》认为：欧美列强所以能够“横行大地，翦灭东方”，日本所以能够在明治维新后“骤强”，俄国所以能够与中国同为专制政体而“强弱异”，都是因为实行地方自治的缘故。中国的“大病”就在于“官代民治而不听民自治”，“救之道”，正在于“听地方自治而已”<sup>45</sup>。梁启超在《新民说》“论自治”中说：“凡善良之政体，未有不从自治来也”，“以地方自治为立国之本，可谓深通政术之大原，而最切中国当今之急务”<sup>46</sup>。张謇1901年写的《变法平议》一书，则主张仿行日本的地方自治制度。自然，革命党人的地方自治主张是与推翻清朝封建专制统治，建立民主共和国的革命目标联系在一起的。1900年孙中山在与香港总督谋划两广独立时，就曾提出各省设自治政府和省议会，由省议会内公举的“本省人为本省官”，“会内之代议士由民间选举”，全权自理该省的一切政治和财税事宜，中央政府亦另设，“去除”满清专制统治这个“祸根”<sup>47</sup>。而立宪派的地方自治是主张以保全清朝统治者君主地位实行立宪为前提，用康有为的话来说，“上无损于君权，中有助于有司，下大纾于民权”<sup>48</sup>，至多也只不过是“将前此固有之君权，割出一部分以让之天下”<sup>49</sup>。所以，清政府宣布九年预备立宪，颁布《城镇乡地方自治章程》后，立宪派们一开始是欢欣雀跃，信而从之，积极参与的，而革命党人则深恶痛疾，极力反对，对其抵制革命的实质予以了坚决的揭露和批判。

清末一个前所未有的社会现象就是全国各地大批的青年学生，包括一些地方士绅，或官费或自费纷纷涌向国外，特别是路近费省的日本留学或游学，广泛习纳资本主义的各种新知识，直接接触欧美各国及日本的种种社会现实，上下探寻救亡图存强国富民的新道途，形成了具有异于以往传统知识结构和政治观念的新的知识分子群，在往后数十年近代中国政治经济文化及社会的急遽变化过程中，时时可见他们的身影，处处有着他们的影响。而在当时，强烈的民族忧患意识，进步与落后的确切感受，使他们特别注重对于西方资本主义国家政法理论和政法制度包括地方自治的考察研究和宣传介绍。探究的深入细致，人数的众多和所办刊物的众多，又使他们对于地方自治的宣传和介绍比起其它来更为着力。1903年留日学生各同乡会出版的反清刊物《江苏》、《夏声》、《晋乘》、《豫报》、《鹃声》等，都曾把地方自治作

为创刊宗旨,《民报》、《浙江潮》、《四川》、《河南》、《游学译编》、《云南》、《湖北学生界》等杂志也刊载过不少宣传地方自治的文章。《湖北学生界》认为只有实行地方自治制度,才能“百废俱举”<sup>50</sup>。《浙江潮》把实行地方自治视作是对于中国最有前途最有希望的社会改革,认为不从地方自治着手,“虽日日言强中国无益”<sup>51</sup> 创办中国的地方自治,“不可以一日缓”<sup>52</sup>。

《江苏》提出,实行地方自治是比制定宪法更为重要的事情,“居今日之中国而欲议改革政体者,不必侈言立宪,研究自治之道为尤要者也”,只要地方自治搞好了,没有宪法也不要紧,清政府再顽固,将“亦无如民何”<sup>53</sup>。1906年的《云南》主张“急宜仿各国地方自治之良法,因地制宜,以举行地方自治之事”<sup>54</sup>,1907年的《四川》认为“欲解决国家问题,而不先解决地方自治问题,无当也”<sup>55</sup>,各留日学生同乡会还都设有调查部,由会员利用各种社会关系着手调查本地本乡农工商学各业情况,为实行地方自治预作准备。

20世纪初年,一些专门论述地方自治的著作也在国内主要是上海翻译出版,如1902年上海商务印书馆出版的日本石冢刚毅的《地方自治财政论》,野村清源的《普鲁士地方自治行政说》,1907年预备立宪公会出版的《地方自治纲要》,同年南通翰墨林编译书局出版的《地方自治制度》(即《日本行政制度》),1909年上海中国图书公司的《地方自治讲义》,其它还有《地方自治精义》、《地方行政要论》、《地方自治实记》等等。这一时期有关地方自治的言论与以前相比,不仅数量大大增加,内容也大大深化,从地方自治的理论来源、概念定义、宗旨目的、模式分类、范畴认定、地位作用,到地方自治与官治、与立宪、与国民素质、与实业发展的关系,以及中国古代是否有过地方自治、应当实行哪种模式的地方自治等等,都曾详加讨论或争论。虽然在一些问题上有不同的甚至截然相反的认识,如康有为坚决反对革命党人在共和政体下实行美国、瑞士式的联邦制地方自治的主张,认为“美国州县之自治,今不能行于中国”,中国的地方自治应该“因乡邑之旧俗,而采英德法日之制”<sup>56</sup>。又如创办神州国光社、国光书局,主编《政艺通报》,当时在上海宣传地方自治十分突出的邓实,针对不少人所持的中国古代“无地方自治之名称,而实有其制度”的观点,驳斥道:“地方自治之制,中国未尝有也。三代之封建、西汉之乡官、近代之保甲,其名似矣,而其实非之。夫封建、乡官、保甲,君立者也,兴废之权在君”,“只有上责下之义务,而无下责上之权利”。“在下者无选举参政之权以监察国政,在上者得以行尸走肉,叠重积叠,以临其民,无一蔽可除,无一利可兴”,而“地方自治之公民,民自立者也,举黜之权在民”<sup>57</sup>。但讨论或争论的各方对于仿行西方地方自治制度的必要并无歧见,通观1906年清政府宣布预备立宪并把地方自治列为重要内容以前,各种报刊杂志发表的有关地方自治的文章,尽为赞颂之词,几无反对者。在通过地方自治来救亡图存,反对封建专制,反对中央集权,改革旧的社会结构,培育民众的自治精神和参政能力等方面,各方的认识也大体相同。由于各说各的,此一时期触目皆是的有关地方自治的言论,呈现了散乱驳杂的现象,但代议制、选举制、主权在民、三权分立等等近代政治理论和观念在讨论或争论中的反复引用和多方阐述,不仅使二十世纪初年的地方自治思想其所涉内容在近代意义上趋于完整和系统,而且大大促进了当时国人特别是社会中间阶层即士绅阶层政治思想观念的更新。

清代中期以后,中央政府权威渐落,地方督抚权势日重,捐纳盛行,地方官来源混杂,吏治腐败,至清末,朝廷对于基层社会的行政管理已疾蔽丛生,趋于失控。而且自清代中期以来,随着中央集权的逐渐下落,作为封建官僚政治统治基础的地方绅权逐渐上升,尤其是天平天国时期团练兴起以后,此种演化,趋势更烈,以至“乡绅之势,驯至大于县官矣”<sup>58</sup>。甲午战后,历来与皇权共治天下的士绅阶层,或投资工商实业转向近代资产阶级,或办学办刊办报成为自由职业者,或与会党结合走向社会下层,分化剧烈且日益觉醒,与封建政府间的裂缝不断加深,逐步走向了封建政权的反面。清政府为推行预备立宪而成立的宪政编查馆曾奏称:“近年以来,因官绅积不相能,动至生事害公”<sup>59</sup>。因此,重新调整国家与社会的关系,加强对地方基层社会的控制,是晚清政府巩固政权维系统治所必须解决的一个问题。但是,

中央政府权力削弱的积习生常，封建官僚政治腐败的痼疾难除，库储财政的极度匮乏，加之外患内乱的交相逼迫，使晚清政府已无法通过加强中央集权，扩大原有官僚体系，强化地方政府统驭能力，来解决这个问题，只能顺时施宜，开放部分地方权力，吸收各种社会力量包括日益资产阶级化的地方士绅参与地方管理。因乎此，二十世纪初年，统治阶级内部一部分官僚，出于稳固封建地主阶级统治和维护自身既得利益的需要，在主张立宪的同时，也纷纷上奏主张对地方政权加以改造，实行地为自治，使得地方自治这一近代中国新兴资产阶级力量用来反对封建专制，反对中央集权，争取参与政权的政治主张，最终成了清政府预备立宪的一项重要内容。1904年出使法国大臣孙宝琦上政务处书中，已建议各省城及各府县设立“公议堂”<sup>60</sup>，试行地方自治。1905年刑部左侍郎沈家本也上书政务处，主张“参以各国地方自治之制，于地方设立乡社，凡地方当兴当革之事，一切任民自为，而官为之监督。仿日本府县议会之法，任民间公举有资望者，为社中董事，以辅地方官之所不及”<sup>61</sup>。1906年受清廷委派出洋考察政治的五大臣，在奏报中曾详细描述了英法等国地方自治的情形，羡慕之情，溢于言表。归国后在合奏请求宣布立宪时，明确提出了以日本为模仿对象，“布地方自治之制”<sup>62</sup>的建议。同年，清政府颁布预备立宪上谕，枢臣疆吏更纷纷陈奏立宪方案，请行地方自治，以为立宪之基础。他们有的从自治与立宪的关系论说地方自治之必要，有的从集权与分治的关系论证地方自治的作用，有的分析自治与官治的关系主张以自治补官治之不足，还有人就地方自治的具体方案提出各种设想。个别省份的地方督抚，如直隶总督袁世凯、盛京将军赵尔巽、两江总督瑞方，则开始在自己的辖区内试办地方自治。众多朝臣大吏的恳请呼求，当然不能不引起最高决策层的重视，1906年11月，清廷上谕由军机大臣奕劻与各省督抚筹议实施地方自治的预备措施，次年9月正式谕令民政部“妥拟自治章程，请旨饬下各省督抚，择地依次试办”<sup>63</sup>。民政部于10月令京师先行试办，为各省模范。到1908年，清政府颁布宪政编查馆拟定的《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》，就对地方自治的实施作出了规划：第一年颁布《城镇乡地方自治章程》；第二年筹办城镇乡的地方自治，并颁布《厅州县地方自治章程》；第三至五年筹办续办各地地方自治；第六年城镇乡一律完成；第七年厅州县一律完成。当年（光绪三十四年）年底（1909年1月），清政府又正式颁布了《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》。清政府的如意算盘是：通过设立自治机构，既能利用官与绅的共同力量来加强对人民的控制，镇压人民的反抗；又能利用士绅的力量来牵制地方官，分散地方督抚权力；同时，可将日趋对立的地方士绅收纳于地方自治机构之中，授予虚名而置于官的监督控制，为己所用。这样，便有渔人之利，地方官与地方士绅互相监督互相牵制，皆受制于朝廷，腐败的吏治可望得到改善，中央权力可望得到加强，统治可望得到稳定。

不过，清政府在将地方自治作为预备立宪的一个重要环节时，极力歪曲地方自治的原意，抽掉地方自治的民权内容，贬低地方议会的作用，缩小地方议会的权限，降低地方议会的地位，对西方的地方自治理论、地方自治制度予以了歪曲改造。负责拟定《城镇乡地方自治章程》的宪政编查馆特地强调：“夫议院乃民权所在，然其所谓民权者，不过言之权而非行之权也”<sup>64</sup>。“自治之事渊源于国权，国权所许，而自治之基乃立。由是而自治规约不得抵牾国家之法律，由是而自治事宜不得抗违官府之监督。故自治者，乃与官治并行不悖之事，绝非离官治孤行不顾之词”。正式颁布的《章程》第一条也开宗明义地规定：“地方自治以专办地方公益事宜，辅助官治为主。按照定章，由地方公选合格绅民，受地方官监督办理”<sup>65</sup>。《章程》的其它条款还具体规定了地方官对于地方自治机关的诸多监督权力。

正是由于革命立宪两党和以留学生为主体的新知识分子群体的著文译书，呐喊呼叫，积极进行舆论宣传，使有关地方自治的言论在二十世纪初年的中国迅为传播，“日触于耳”<sup>66</sup>，“日腾于士大夫之口”<sup>67</sup>，“举国中几于耳熟能详”<sup>68</sup>，成为一种社会思潮。

任何一种真正反映一定社会要求的社会思潮，都将产生一定的社会运动。1905年上海等



地自发创办地方自治，正是这一思潮的产物。而后数年，地方自治被清政府收纳为预备立宪的重要内容，以行政手段在全国各地城乡普遍加以推行，又使得在往后的中国近代史上逐波退落的这一思潮，于此留下了一个拔地而起的历史最高点。

(作者：上海社科院历史所助理研究员；责任编辑：周 武)

- 
- <sup>1</sup>林则徐：《四洲志》，《小方壶斋舆地丛钞》补编本。
- <sup>2</sup>斌春：《乘槎笔记》，走向世界丛书。岳麓书社 1985 年版，第 118 页。
- <sup>3</sup>刘锡鸿：《英轺私记》，《走向世界丛书》，岳麓书社 1986 年版，第 157—159 页。
- <sup>4</sup>刘锡鸿：《英轺私记》，《走向世界丛书》，岳麓书社 1986 年版，第 157—159 页。
- <sup>5</sup>刘锡鸿：《英轺私记》，《走向世界丛书》，岳麓书社 1986 年版，第 157—159 页。
- <sup>6</sup>冯桂芬：《校邠庐抗议》，《复乡职议》，中国近代史资料丛刊《戊戌变法》(一)，第 8—10 页。
- <sup>7</sup>丁旭光：《近代中国地方自治研究》，广州出版社 1993 年版，第 9 页。
- <sup>8</sup>马建忠：《适可斋记言记行》，卷二。
- <sup>9</sup>陈虬：《治平通议》，《救时要义》，《戊戌变法》(一)，第 228 页。
- <sup>10</sup>汤寿潜：《危言》，《议院》，《戊戌变法》(一)，第 177 页。
- <sup>11</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 115 页。
- <sup>12</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 115 页。
- <sup>13</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 115 页。
- <sup>14</sup>陈炽：《庸书》内篇，《乡官》，《戊戌变法》(一)，第 234—235 页。
- <sup>15</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 116~117、114 页。
- <sup>16</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 116~117、114 页。
- <sup>17</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 117、128、115 页。
- <sup>18</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 117、128、115 页。
- <sup>19</sup>何启、胡礼垣：《新政真诠》，辽宁人民出版社 1994 年版，第 117、128、115 页。
- <sup>20</sup>陈炽：《庸书》内篇，《乡官》，《戊戌变法》(一)，第 234—235 页。
- <sup>21</sup>陈炽：《庸书》内篇，《乡官》，《戊戌变法》(一)，第 234—235 页。
- <sup>22</sup>梁启超：《戊戌政变记》，《饮冰室合集》(6)，中华书局 1989 年版，第 130、132 页。
- <sup>23</sup>谭嗣同全集》(下)，中华书局 1981 年版，第 439、438、427 页。
- <sup>24</sup>梁启超：《戊戌政变记》，《饮冰室合集》(6)，中华书局 1989 年版，第 130、132 页。
- <sup>25</sup>《湘报》，中华书局 1965 影印本，第五号。
- <sup>26</sup>《梁启超选集》，上海人民出版社 1984 年版，第 75、63、76、77 页。
- <sup>27</sup>《梁启超选集》，上海人民出版社 1984 年版，第 75、63、76、77 页。
- <sup>28</sup>《梁启超选集》，上海人民出版社 1984 年版，第 75、63、76、77 页。
- <sup>29</sup>《谭嗣同全集》(下)，中华书局 1981 年版，第 439、438、427 页。
- <sup>30</sup>汤志钧：《康有为政论集》(上)，第 216、581 页。
- <sup>31</sup>《梁启超选集》第 76、77 页。
- <sup>32</sup>《严复集》，中华书局 1986 年版，第 1 册，第 27 页。
- <sup>33</sup>《梁启超选集》第 76、77 页。
- <sup>34</sup>《谭嗣同全集》(下)，第 438 页。
- <sup>35</sup>梁启超：《戊戌政变记》，《饮冰室合集》(6)，中华书局 1989 年版，第 138、137 页。
- <sup>36</sup>梁启超：《戊戌政变记》，《饮冰室合集》(6)，中华书局 1989 年版，第 138、137 页。
- <sup>37</sup>皮锡瑞：《日记》，戊戌正月廿五日。
- <sup>38</sup>张之洞：《奏裁撤南学会并裁并保卫局折》，《张文襄公文集》卷 49，奏议。
- <sup>39</sup>《黄遵宪致梁启超书》第 33 号，载《中国哲学》第八辑，三联书店，1982 年版。
- <sup>40</sup>《湘报》，中华书局 1965 年影印本，第 25 号。
- <sup>41</sup>《谭嗣同全集》(下)，第 427 页。
- <sup>42</sup>梁启超：《戊戌政变记》，《饮冰室合集》(6)，中华书局 1989 年版，第 143 页。
- <sup>43</sup>《中国旬报》第四期，转引自《辛亥革命时期期刊介绍》1，第 39 页。

- 
- 44 中国近代史资料丛刊：《辛亥革命》（二），第 15 页。
- 45 康有为：《公民自治篇》，《新民丛报》第五、六、七号。
- 46 梁启超：《新民说九》第十节，论自治，《新民丛报》第九号，第 6 页
- 47 《孙中山全集》，第 1 卷，第 193 页；《孙中山年谱长编》，中华书局 1991 年版，第 221 页。
- 48 汤志钧：《康有为政论集》（上），第 581 页。
- 49 《问答》，《新民丛报》第 20 号。
- 50 《教育与群治之关系》，《湖北学生界》第四期，第 20 页。
- 51 匪石：《浙风篇》，《浙江潮》第五期，第 2 页。
- 52 攻法之：《敬告我乡人》，《浙江潮》第二期，第 7 页。
- 53 《江苏》第三期，新书广告。
- 54 崇实：《国民能力与国家进步之关系》，《云南》第 19 号。见《云南杂志选辑》，第 168、169 页。
- 55 思群：《论地方自治》，《四川》第 2 号，第 55-56 页。
- 56 康有为：《公民自治篇》。
- 57 邓实：《中国地方自治论》（七），见《政艺通报》1904 年。
- 58 《绅衿说》，见徐载平、徐瑞芳编：《清末申报四十年史料》，第 242 页。
- 59 《东方杂志》第 6 年第 1 期，记载一，宪政篇，第 55 - 56 页。
- 60 《出使法国大臣孙上政务处书》，《东方杂志》第 1 年第 7 期。
- 61 《政务处奏议复刑部左侍郎沈条陈时事折》，《东方杂志》第 2 年第 12 期。
- 62 《出使各国大臣奏请宣布立宪折》，《东方杂志》第 3 年第 7 期。
- 63 《光绪朝东华录》（五），第 5742 页。
- 64 《清末筹备立宪档案资料》下册，第 669 页。
- 65 《政治官报》光绪三十四年十二月二十八日，第 445 号。
- 66 《敬告我乡人》，《浙江潮》第二期，第 2 页。
- 67 思群：《论地方自治》《四川》第 2 号，第 56 页。
- 68 《政闻社宣言》，中国近代史资料丛刊《辛亥革命》（四），第 113 页。