



中国宪政史文献汇编
第1卷·地方自治

林峰 韩大元 总主编

近代中国地方 自治法重述



王建学 编

法律出版社 LAW PRESS · CHINA



中国宪政史文献汇编
第1卷·地方自治

林峰 韩大元 总主编

近代中国地方 自治法重述

王建学 编

图书在版编目(CIP)数据

近代中国地方自治法重述 / 王建学编. —北京:
法律出版社, 2011. 9
(中国宪政史文献汇编 / 林峰, 韩大元主编)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 0310 - 8

I. ①近… II. ①王… III. ①地方自治法—研究—中
国—近代 IV. ①D921. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 185586 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/孙北海 杨红飞

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16

印张/38.25 字数/859 千

版本/2011 年 9 月第 1 版

印次/2011 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0310 - 8

定价:88.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编者简介

王建学,男,1978年生,河北平泉人,现任厦门大学法学院助理教授。自1998年起在厦门大学法学院连续求学十年,依次完成法学本科、硕士和博士阶段学习,2008年获得法学博士学位,期间曾于2007年通过“中法博士生学院”项目留学于法国艾克斯马赛大学宪法司法研究所(Institut Louis Favoreu, Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle)。2008年9月至2010年7月在中国人民大学法学院从事博士后研究。近年主要研究地方自治法、基本权利法、公法人的基本理论、宪法裁判与解释以及法国宪法改革等问题,主要代表作:《作为基本权利的地方自治》(博士学位论文,厦门大学出版社2010年版)。

总序

从清末立宪算起,中国宪法与宪法学已有一百多年的历史。一百多年的时间相对于世界宪政的整个历史发展而言也许只是一个短暂的片段,但中国这一百多年却不同寻常。期间,君主制与共和制、总统制与议会制、集权制与分权制、单一制与联邦制等几乎人们能够想象到的每一种宪法体制,在中国的宪政舞台上纷纷亮相,形成多样化的图景。透过制度我们发现,中国传统与西方传统,制度实践与思想学说,保守与激进的等各种因素汇集在一起,形成了独具特色的近代中国宪政史,以至于它就像一杯浓缩的什锦果汁,我们今天只能将它“稀释”了之后才能慢慢品味出其中的各种味道。出版这套丛书的目的在于,帮助读者仔细地回味和认识近代中国宪政史发展历程。

本套丛书并不是对中国宪政史体系化的研究,也不是对具体宪政制度的专题研究,而是试图通过收集和整理文献来为相关研究提供客观而扎实的基础,也就是为宪法制度研究提供文献基础和学术研究线索。希望读者们通过本套丛书来认识和分析近代中国宪政史的各种问题,为读者解析出中国宪政发展进程中的各种“味道”提供素材。

(一)

首先要说明这些“味道”来自于哪里。答案很简单:第一手的“历史文献”!

在一百多年的中国宪政发展中,形成了大量的文献资料,收集、整理和分析这些文献,是研究中国宪政史的基本素材与出发点。事实上,要进行体系化的宪法学研究工作都必须以客观的文献作为基础。但这一问题并没有引起学术界的广泛关注,直到今天为止,我们对以往的宪法文献,尤其是法律文本,缺乏全面而系统的收集和整理。因此,本套丛书的第一个学术意义就是对这种情况进行弥补,正所谓“亡羊补牢,犹未晚也”。

通常而言,宪政史大体上可以包括宪法制度史、宪法思想史和宪法学说史等支系,针对宪政史进行的客观描述、文献整理和学术研究也通常可以从这几个方面着手。其中,宪法制度史是从宪法发展的制度变革层面来研究宪法的发展历程;宪法思想史是从宪法发展的思想流变层面来研究宪法的变迁过程,凡与特定历史时期的宪法问题有关的观点、主张等都可以属于这一知识体系;而宪法学说史则是从宪法发展的学术积累层面研究宪法学产生与发展的过程,考查宪法的历史积淀,旨在探讨特定概念与范畴体系化、整体化的过程。在宪政发展的过程中,制度、思想与学说又保持着相互的关联性,在互动中相互影响和促进,这在近代中国宪政史中得到了充分的证明。

中国宪政史文献既包括宪法制度方面的文献,如大量的宪法和相关法律文本、立宪和立法资料、法律实施情况的评估报告、各种官方文件等,也包括宪法思想与宪法学说方面的文献,如各种宪法教材、专著、论文。从数量上看,宪法思想和学说方面的文献要远多于宪法制度方面的文献。从内容上看,各种文献是相互关联的,如果将研究视野只集中在特

定问题上,法规文献与学说文献往往交织在一起,相互影响和促进。因此,在收集和整理这些文献时,就必须尊重这些不同文献之间的关联性。

(二)

其次有必要说明,我们是如何选择和区分不同历史时期文献的。

面对浩如烟海的宪政史文献,我们必须采取一种科学的方法进行收集和梳理,否则会偏离宪政史的客观性。

传统的文献汇编往往在区分制度、思想与学说的基础上对各种文献进行分块整理。从系统论的角度来讲,这种编纂方式容易人为割裂制度、思想与学说之间的关联性。事实上,在中国宪政发展的一百多年当中,制度、思想与学说恰恰是相伴着发展的,宪法学说在不同的历史时期以不同的学术魅力影响着社会发展,发挥了不同形式的社会功能,而宪法制度的变迁蕴涵着学术与思想的演变,使特定历史阶段的制度史始终保持着学术的价值与脉络。在收集和整理中国宪政史文献的过程中,我们也发现了宪法制度文献、宪法思想文献和宪法学说文献相互交叉的现象。因此,考虑到制度、思想与学说的不可分割性,本套丛书主要以问题为导向,将围绕同一问题的制度文献与学说思想文献整合在一起,以便具体而有针对性呈现近代中国宪政发展。

在这里,就有必要指出本套丛书的第二个学术意义,即强调文献资料的系统性,并采取综合的方法来分解这些文献,使文献背后的问题变得更为集中和具体。

(三)

系统整理中国宪政史文献不仅是宪政史研究本身的基础,而且对于中国宪法与宪法的未来发展具有借鉴作用,这是中国宪政史文献整理的第三个学术意义,即它的现代意义。

在过去一百多年中国宪政的发展进程中,出现过不同的制度实践,形成了不同宪法思潮、理论、主张以及不同学派的学术风格。对百年宪法传统与遗产,我们需要全面梳理(清理)其实践与学说的历史,总结经验与吸取教训,在客观地评价宪政进程和宪法学研究现状的基础上,进一步推进宪政发展与宪法学研究。

客观地讲,在过去的一百多年当中,虽然历经社会、经济、政治环境的巨大变迁,当代中国宪法并没有完全超越近现代宪政的时代课题,中国宪法学也没有跨越一百年来宪法学历史传统所积累的基本知识背景与学术命题,在一些基本的学术命题上仍在继承着传统宪法学的学术遗产与成果,延续着宪法学学术思想的脉络。如今,当代中国宪政建设与宪法学的发展正面临着新的挑战与机遇,为求得更完善的发展,需要从制度史、学术上及时地回顾、反思和借鉴传统宪法知识与学术资源。

(四)

最后,需要对本套丛书的安排作一些必要的交代。

结合编者的主要研究领域和中国宪政史文献的基本情况,这套丛书主要包括地方自治法、人权法等近代中国宪法发展过程中学术界与实务界较为关注的若干具体领域,既包

括宪法基本原理也涵盖具体的宪法制度,每本的字数视需要而定,从三十几万字到八十余万字不等,计划在五年左右的时间内陆续出版完成。每本书都在其具体领域较为全面细致地收集、筛选和整理了近代中国宪政史的主要和重要资料,包括法规、报刊论文和有关著作的摘录,书中资料编排在内容上将实在法与有关学说结合在一起,在时间上主要以先后为序,跨越了不同的历史发展阶段,在书首和书尾,编者还结合了书中已经收录或由于篇幅所限未能收录的文献资料,撰写了导读或综述,相信透过这些资料基本可以窥见近代中国实在宪法发展和宪法学说演变的大体过程。

宪法学必须以宪法文本和规范为依归,因此,法律文本对于这套丛书而言是必不可少的收录对象。此外,在对有关学说的选取上,编者也有意识地刻画宪法的独特品格,突出宪法学说与政治学说或其他学说的区别,如一些较为重要的实在法都配有当时最有代表性的立法评述。我们希望以文本和规范为中心向读者展示近代中国宪法及其学说的历史演变,当然,也必须考虑到,宪法学说与政治学说在近代中国并不存在截然的界限,上述努力只能在度和量的范围内尽力为之。

尽管施加了上述限制,但由于近代中国宪政史料数量相当可观,即使分散在各个不同的具体领域,编者仍需承担较大的工作压力,因此,筛选的资料是否具有代表性,是否最有价值,就成为评价本丛书质量的重要标准。为保证这一点,每部书的编者都进行了较为全面的资料检索,在认真阅读的基础上选择性地收录,同时征求主编和同行专家的意见。当然,最终是否收录了最有价值的文献资料,还有赖于读者的评判。

本丛书是韩大元教授主持的国家社会科学基金项目“中国宪法学说史研究”(07BFX071)的阶段性成果之一,同时,丛书的出版得到了香港城市大学的资助,法律出版社的支持,在此致以衷心的感谢。

韩大元、林峰 谨识
2011年6月16日

编写说明

古今中外,地方者,政之本也。顾炎武曾道:“天下之治,始于里胥,终于天子,其灼然者矣。”中国传统社会历来重视地方制度,也不缺少地方自治学说,但这些学说基本上没有转化为制度性的实践,更不存在以制度化实践为基础的地方自治法律学说。从清末立宪运动开始,传统中国的地方自治政治学说受到西方的地方自治法律制度及学说的影响,地方自治逐渐进入法律实践,因此,地方自治法在近代中国经历了从无到有、日益繁荣的过程,地方自治法在中国宪法发展史上留下了极为浓重的一笔。故此,本书定名为“近代中国地方自治法重述”,试图重现当时的人们如何在中国的社会背景下进行地方自治法律构造的设计并保证其落实。

近代中国地方自治法重述首先离不开对法律规范的整理。从1908年清政府颁布各省《谘议局章程》和《谘议局议员选举章程》开始,大量的地方自治章程、法律、法规、纲要等相继施行,即使是朝代更替与中央政府的更迭,也没能阻止地方自治法的发展。本书收集和整理了近代中国(1908~1949年)曾颁布和施行的地方自治法资料,其中涉及地方制度的方方面面,诸如地方民意机关和执行机关的设置、组织和职权,地方各类公职人员的选举,地方自治培训和宣讲机构的设置,地方自治团体的层级与类别,地方自治财政、实业、教育等的改良,等等。

由于近代中国在相当长的时期内处在“分裂”的状态中,除中央政权制定地方自治法规以外,也有很多地方政权自主地或根据中央法规制定地方自治规范,因此,本书也同时收录了地方政府制定的、有代表性的地方自治法规以及省宪法。考虑到各部分内容的均衡,本书主要分为国家制定的地方自治法规和各地方的地方自治法规两大部分,前者依时间大体分为晚清和南京临时政府时期、北洋政府时期、南京国民政府时期三段,后者则按区域进行编排。法规的重述并非没有意义,对此,应当保持客观的态度。一方面,不应当完全否定法规重述的作用,事实上,近代中国的地方自治法规并没有被完全束之高阁,这些法规伴随着近代中国第一次地方选举的发生,第一次设立地方自治团体,第一个近代意义上的市政,甚至,若干地方自治法规都曾根据实际情况进行一次或多次修订。此外,即使是那些在不同程度上被搁置不用的法规,也体现着法规制定时的观念和制度设计,具有学术研究的价值。另一方面,当然不能将法规的历史作用绝对化,尤其是在近代中国社会极度动荡的特殊时期,法规所能够发挥的作用必然是有限的。

除地方自治法规的重述以外,本书还收集整理了有关学术论著,尤其是与制度设计、分析和批判相关的论说,它反映了当时的学说对地方自治法律制度设计的看法,对于今天的研究者来理解当时的制度设计是有帮助的。正如之前所强调的,本书着重于叙述地方自治法的发展,侧重于法律制度和法律学说,因此,编者对近代中国的地方自治学说进行了一定的筛选,主要围绕法律概念、法律规范和制度构建来选取那些地方自治法学说,而

去掉了单纯原理性的政治学说。在体例安排上,这些有关的学说分别穿插在法规部分,并依附于前述的法规编排体例中,以便读者能够将法规与学说两相对照。

最后,除法规和学说的客观重述以外,编者还结合当时的实践与学说演变,撰写了导读,以便勾勒出近代中国的地方自治从政治学说转向法律学说的大体过程。此外,对特定的有关法规与学说的背景资料进行了简单的介绍和归纳,所有这些都希望能够有助于近代中国的地方自治法在读者面前呈现出清晰的轮廓。

当然,出版本书的目的偏重于整理和收集客观资料,而非向读者描述近代地方自治法发展演变的连续过程,这可能会使本书在内容上显得零散,因此,建议读者在利用此书时结合当时学者的一些综合性论述,如谢振民的《中华民国立法史》、钱端升的《民国政制史》中关于地方自治的内容,这会有助于读者在整体上把握地方自治法演变的大体过程。

对史料的整理总离不开整理者对当代问题的关注,编者希望这些史料的收集出版能够对我国当前地方制度法的完善起到历史借鉴作用。

编者

2011年5月23日

Contents

目录

地方自治观念在近代中国的嬗变

——从政治意义上的自治到法律意义上的自治(王建学) (1)

第一部分 国家制定的地方自治法规

一、晚清政府(1905~1910年)	(17)
谘议局章程(1908年7月22日)	(17)
谘议局议员选举章程(1908年7月22日)	(22)
城镇乡地方自治章程(1909年1月18日)	(31)
城镇乡自治章程质疑(梁启超)	(40)
城镇乡地方自治选举章程(1909年1月18日)	(43)
读地方自治章程(孟森)	(49)
自治研究所章程(1909年5月5日)	(51)
京师地方自治章程(1910年2月3日)	(52)
京师地方自治选举章程(1910年2月3日)	(63)
府厅州县地方自治章程(1910年2月6日)	(69)
府厅州县并设自治职分股细则(1910年2月6日)	(77)
府厅州县议事会议员选举章程(1910年2月6日)	(78)
二、民国南京临时政府和民国北洋政府(1912~1928年)	(82)
省议会议员选举法(1911年9月5日)	(82)
省议会议员选举法施行细则(1911年10月3日)	(89)
省议会暂行法(1912年4月3日)	(91)
地方自治试行条例(1914年12月29日)	(94)
地方自治试行条例施行规则(1915年4月14日)	(98)
自治讲习所简章(1916年12月30日)	(101)
县自治法(1919年9月7日)	(102)
县自治法施行细则(1921年6月18日)	(108)
县议会议员选举规则(1921年6月18日)	(109)

省参事会条例(1921年6月23日)	(113)
市自治制(1921年7月3日)	(114)
乡自治制(1921年7月3日)	(121)
自治单位问题与其实施之初步(邓初民)	(124)
三、南京国民政府(1928~1948年)	(127)
地方自治开始实行法(1920年3月1日)孙文	(127)
国民政府建国大纲(1924年4月12日)孙文	(130)
中华民国训政时期约法(1931年6月1日)	(131)
地方自治专门委员会条例(1928年10月17日)	(135)
县组织法(1929年6月5日公布,1930年7月7日修正)	(136)
县组织法施行法(1929年10月2日)	(140)
区自治施行法(1929年10月2日公布,1930年7月7日修正)	(142)
区长训练所条例(1929年8月30日)	(147)
区丁制服章程(1930年10月9日)	(150)
乡镇自治施行法(1929年9月18日公布,1930年7月7日修正)	(152)
区乡镇现任自治人员训练章程(1930年6月11日)	(160)
各县划区办法(公布时间不明)	(162)
省政府组织法(1930年2月3日)	(163)
乡镇间邻选举暂行规则(1930年2月25日)	(166)
区乡镇坊调解委员会权限规程(1931年4月3日)	(169)
促进地方自治及注重区乡镇组织与人选办法(公布时间不明)	(170)
乡镇坊自治职员选举及罢免法(1930年7月19日)	(171)
乡村自治问题(上、下)(吕振羽)	(175)
修正人民团体组织方案(1930年7月28日)	(184)
人民团体职员选举通则(1931年2月7日)	(186)
人民团体理事监事就职宣誓规则(1930年9月18日)	(187)
北方各省人民团体改组或组织指导办法(1931年1月22日)	(188)
国民政府派遣地方自治指导员暂行办法(1931年2月23日)	(188)
农村合作社暂行规程(1931年4月18日)	(189)
县保卫团法(1929年7月13日)	(195)
妇女团体组织大纲(1930年1月23日)	(198)
妇女团体组织大纲施行细则(1930年7月24日)	(199)
妇女团体组织法规之运用(1930年7月24日)	(199)
清乡条例(1929年9月17日)	(201)
户籍法(1931年12月12日)	(203)
国民体育法(1929年4月16日)	(216)
县参议会组织法(1932年8月10日)	(217)
县参议员选举法(1932年8月10日)	(218)

市组织法(1930年5月20日)	(222)
市参议会组织法(1932年8月10日)	(234)
市参议员选举法(1932年8月10日)	(235)
县市自治组织问题(金鸣盛)	(239)
各省设立县政建设实验区办法(1933年8月16日)	(246)
乡镇公民宣誓登记规则(1929年12月20日)	(249)
各县颁发区钤记、乡镇间邻图记章程(1930年9月10日)	(250)
宣誓条例(1930年5月)	(252)
改进地方自治原则(1934年2月公布,1934年8月修正)	(253)
各省县市地方自治改进办法大纲(1934年3月3日)	(254)
改进地方自治原则要点之解释(1934年3月)	(255)
修正改进地方自治原则要点之解释(1934年5月)	(257)
扶植自治时期县市参议会暂行组织办法(1934年8月11日)	(260)
区乡镇坊调解委员会权限规程(1935年11月8日)	(261)
县自治法(1934年12月21日)	(263)
县自治法施行法(1934年12月21日)	(269)
市自治法(1934年12月21日)	(270)
市自治法施行法(1934年12月21日)	(275)
自治法草案评议(陈心柏)	(276)
县各级组织纲要(1939年9月26日)	(283)
市组织暂行条例(1941年7月4日公布,1941年11月20日修正)	(287)
县参议会组织暂行条例(1941年8月9日)	(291)
县参议员选举条例(1941年8月9日公布,1944年10月4日修正)	(292)
乡镇组织暂行条例(1941年8月9日)	(296)
乡镇民代表选举条例(1941年8月9日)	(302)
地方自治实施方案(1941年10月5日)	(303)
保民大会议事规则(1942年5月6日)	(305)
乡(镇)保应办事项(1942年7月1日)	(307)
县参议会议事规则(1943年6月24日)	(308)
乡镇民代表会议规则(1943年6月24日)	(310)
县参议员选举条例(1944年10月4日)	(312)
乡镇调解委员会组织规程(20世纪40年代)	(315)

第二部分 地方制定的地方自治法规

一、天津	(321)
试办天津县地方自治章程(1907年3月6日)	(321)
天津地方自治机构成立情况简表(1910年10月22日~1911年8月2日)	(330)
天津地方协会简章(1933年1月17日)	(331)

二、湖北	(333)
中华民国军政府暂行条例(1911年10月17日)	(333)
中华民国鄂军政府改订暂行条例(1911年10月25日)	(335)
中华民国鄂州临时约法(草案)(1911年10月28日~11月13日期间)	(337)
总监察处关于议决鄂州临时约法草案及官制草案的特别通告(1911年11月14日)	(340)
政务省官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(340)
政务省管辖各官署官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(341)
各部官职令通则草案(1911年10月28日~11月13日)	(343)
军谋府官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(345)
参议府官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(345)
都督府附属员官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(346)
地方官职令草案(1911年10月28日~11月13日)	(347)
鄂省临时议会议员选举章程(1912年1月29日)	(348)
鄂省临时议会章程(1912年3月25、27日)	(349)
三、上海	(354)
上海县城厢内外总工程师局章程(公布日期不详)	(354)
上海县城厢内外总工程师局简明章程(公布日期不详)	(356)
上海总工程师局暂定章程(公布日期不详)	(358)
城厢内外总工程师局总章	(358)
总工程师局议会章程	(359)
总工程师局参事会章程	(362)
总工程师局各区分办处章程	(363)
沪军都督府条例(公布日期不详)	(364)
淞沪市自治制(1925年5月30日临时执政公布)	(367)
四、江苏	(375)
江苏谘议局关于本局议决权内之本省行政命令施行法(公布日期不详)	(375)
江苏临时议会章程(1911年11月中旬)	(375)
中华民国江苏军政府临时约法(1911年12月7日)	(377)
中华民国江苏军政府临时约法各司官职令通则(公布日期不详)	(378)
江苏军政府暂行官制总纲(公布日期不详)	(380)
江苏暂行地方官制(公布日期不详)	(380)
江苏军政分府(公布日期不详)	(381)
江苏省议会议决县民政长选举章程(1911年11~12月)	(382)
江苏省议会决议裁厘抵补方法案(公布日期不详)	(385)
江苏省江宁自治实验县组织规程(1934年1月9日)	(386)
江苏省江宁自治实验县土地陈报办法大纲(公布日期不详)	(387)
江苏省江宁自治实验县土地陈报施行细则(公布日期不详)	(388)

江苏省暂行市乡制(1911年10月公布,1912年4月、1913年6月修正)	(390)
江苏暂行市乡制选举章程(公布日期不详)	(399)
训宪政时期江苏市制之商榷(董修甲)	(405)
江苏省制宪规程(1921年6月3日)	(419)
江苏省制草案(公布日期不详)	(421)
青浦县区调解委员会组织规则(1930年11月)	(426)
青浦县区调解委员会办事细则(公布日期不详)	(427)
青浦县乡镇调解委员会组织规则(公布日期不详)	(428)
青浦县区自治公约(1931年6月)	(429)
青浦县区公所区务会议议事通则(1929年9月16日通过,1931年7月 修正)	(429)
青浦县各区乡镇公所办事通则(公布日期不详)	(430)
青浦县各区乡镇大会会议通则(公布日期不详)	(431)
五、四川	(432)
蜀军政府政纲(1912年1月18日)	(432)
蜀军政府设置地方司令官施行细则	(434)
中华民国全蜀地方议会联合会简章	(437)
全川自治联合会宣言(吴玉章起草)	(438)
四川省宪法草案	(440)
评四川省宪法草案(皓白)	(450)
六、浙江	(454)
浙江军政府临时约法(1911年12月29日)	(454)
浙江都督府官制修正案	(456)
浙江省县自治章程(蒋尊簋)	(457)
浙江省宪法(1921年9月9日)	(464)
浙江省宪法施行法(1921年9月9日)	(474)
浙江省自治法(1926年1月1日)	(476)
浙江省自治法施行法	(487)
七、湖南	(489)
湖南省自治法大纲草案(梁启超代拟)	(489)
湖南省自治法草案	(492)
省自治(黄抱一)	(496)
湖南省宪法(1922年1月1日)	(499)
湖南省宪法草案说明书	(510)
湖南省宪法批评(罗敦伟)	(514)
湘浙省宪比较观(愚庵)	(521)
八、江西	(531)
江西省临时约法(1912年1月24日)	(531)

九、贵州	(534)
贵州军政府组织大纲	(534)
贵州立法院拟定宪法大纲(1911年11月)	(534)
十、广西	(536)
广西军政府临时约法(1911年11月17日)	(536)
十一、福建	(539)
福建省宪法	(539)
福建省宪法施行法	(553)
福建省宪法之今昔观(王孝泉)	(555)
十二、广东	(561)
广州市暂行条例(1921年2月15日)	(561)
广东省宪法草案(1921年12月19日)	(566)
十三、河南	(575)
河南省宪法草案	(575)
十四、陕西	(590)
陕西省宪法会议组织法(1921年7月5日)	(590)
十五、安徽	(592)
皖省临时县议会章程(1912年4月12日)	(592)

地方自治观念在近代中国的嬗变*

——从政治意义上的自治到法律意义上的自治

王建学

众所周知,在清末和民国时期的宪法学说中曾存在丰富的地方自治思想。但关于其起源,学术界通常认为,地方自治的制度和学说均起源于西方社会,^①近代中国的地方自治学说移植自西方政治法律学说。^②易言之,中国传统社会不存在地方自治的观念,近代的“西化”构成了我国地方自治学说的历史起点。实际上,这种有关地方自治学说起点的看法也代表了宪法学界有关中国宪法学历史起点的一般看法。

对于地方自治“西方移植起点说”(不妨如此称呼),笔者存有疑义。如果中国宪法学说中的“地方自治”观念完全是移植西方的产物,为什么我们能够在本土话语中找到指称地方自治的术语和符号?^③中国传统社会是否真的从未存在任何形式的地方自治学说?退一步讲,即使西化说能够成立,也应当更为细致地考察西方地方自治思想“植入”中国本土观念的过程,以便发现西方地方自治思想在植入中国社会的过程中,与中国传统的政治法律观念发生了怎样的冲突,导致了哪些方面的变化。本文旨在阐明地方自治观念在近代中国的嬗变,或者说,在中国社会从传统向现代转型的特定时空背景下,地方自治学说到底经历了哪些方面的变化,以及“西化”的结论在何种意义上才能够成立。

一、中国传统社会的地方自治观

冯桂芬是近代中国提倡地方自治的第一人,他在《校邠庐抗议》(1861年)中最早提出

* 本文曾入选第二期“中国法学青年论坛”主题发言论文,后经删减发表于《厦门大学学报》(哲社版)2011年第3期。

① 参见《中国大百科全书》(法学卷,中国大百科全书出版社1992年版)中的“地方自治”条。马小泉先生也提出,“近代意义的‘地方自治’(local self-government)是欧美资产阶级革命初期,为反对封建专制、争取参政权利而提出的一种地方政治建制,是西方资本主义政治文化和历史条件的产物”。参见马小泉:《清末地方自治与宪政改革》,河南大学出版社2001年版,第23页。

② 汪太贤教授认为:“近世中国的地方自治思想,萌生于19世纪60年代至90年代中期。就总体而言,促成其萌生的外在原因是西方政治文明的启示和中西国力强烈对比的刺激,其供给的途径既包括西方思想的引入,也包括外来势力的入侵。”汪太贤:“近世中国地方自治主张的最初提出及其表达”,载《西南民族大学学报》(人文社科版)2004年第5期。

③ “自治”是汉语中较早采用的一个词汇,在古代典籍中,其最常见的含义是自我管理或者处理,如“诸将徇地,至,令之不是者,系而罪之,以苛察为忠,其所不善者,弗下吏,辄自治之”(《史记·陈涉世家》)、“得王之地不足以为大,得王之财不足以富,服领以南,王自治之”(《汉书·南粤传》)、“离为数十部,酋各自治”(《新唐书·北狄传》)。此外,自治也用来指修养自身的德性或自然安然,如“道可以自治,而不可以使人乱”(《淮南子·论言训》)和“法用则反道,道用则无为而自治”(《尹文子·大道上》)。

了地方自治主张,^①确切地说,冯氏的地方自治主张出现在该书的“复乡职议”篇中。考察该篇的内容,冯氏没有引用任何西方的政治学说,更未提到西方的地方自治制度,相反,他将中国古制和固有学说作为其地方自治主张的论据。他首先引用柳宗元“有里胥而后有县大夫,有县大夫而后有诸侯,有诸侯而后有方伯、连帅,有方伯、连帅而后有天子”的说法和顾炎武“大官多者其世衰,小官多者其世盛”的论述,并以此为起点来提出自己的地方自治主张,即“折衷周汉之法”,恢复乡亭之职,其由当地人公举,“真能亲民,真能治民”,从而达到“风俗日新”、“教化日上”的目的。^②显然,一方面,冯氏的主张从立论到内容都没有西化的影子;^③另一方面,也有必要回溯柳宗元、顾炎武甚至更早的本土学说。

柳宗元这句经常被人引用的论断往往给人以地方自治论的印象,但柳氏并非地方自治的提倡者,他主张的是带有中央集权色彩的郡县制,反对的是“封国土、建诸侯”的封建制。值得注意的是,柳氏的政治权力起源观是地方化的,即政权是从小范围(个人和地方)到大范围(君主和国家)的联合,只有通过层层联合与合并,才能使人获得生存的外部凭借,弥补自力的不足,预防和纠正相互之间的纷争;非加强君主的强权,非通过集权的手段,无以防止“列侯骄盈”、“黠货事戎”、“天下乖戾”,^④质言之,即“明智有力者运强权以行公理”。^⑤一方面是以个人与地方作为起点,另一方面是以国家“利维坦”(原指怪兽,用以比喻一个强大的国家)作为理想的终极统治形态,这与霍布斯的政治理论极为相似。

相比之下,顾炎武则是地方自治论者,其“寓封建之意于郡县之中”^⑥的观念是尽人皆知的。而且,顾氏在《日知录》中也引用了柳宗元在《封建论》中对政治权力起源的论述,但他比柳宗元走得更远。顾氏提出,“天下之治,始于里胥,终于天子,其灼然者矣。故自古及今,小官多者其世盛,大官多者其世衰。兴亡之涂,罔不由此”。^⑦因此,除了认同柳宗元的政治权力地方起点论,顾氏的政治权力运行观也是以地方为中心的,易言之,欲使天下安定,应当首先从完善乡里基层组织开始。顾氏在以《日知录》为主的各种论著中具体构想了地方制度的框架,基本上也是恢复古乡亭之职,建立自足的地方自治组织,这为冯桂芬的地方自治主张提供了基本框架。秋风曾将顾氏的建议解读为两个主张:第一个主张即社会自治,使乡里基层组织发挥社会组织和伦理维系的作用,第二个主张即分权给地方,实现地方政府自治。^⑧

在顾氏看来,治官之官的“大官”多,则中央政权庞大,而治民之官的“小官”多,则官员多服务于基层,能直接与民众接触,体察民情。这背后蕴涵的意义是,政权的运行尽可能贴近民众和地方,才会产生“人民乐业”、“国家富足”的结果。在《日知录》的“省官”

① 汪太贤:“近世中国地方自治主张的最初提出及其表达”,载《西南民族大学学报》(人文社科版)2004年第5期。如果不考虑未形成书面资料的言论,这种结论应当是可以成立的。

② 冯桂芬著:《校邠庐抗议》,中州古籍出版社1998年版,第92~93页。

③ 当然,冯桂芬之所以提出地方自治主张是由于受到了西方政情的刺激,但这只是冯氏提出地方自治主张的外因,而不是其地方自治思想的来源。

④ 柳宗元著:《封建论》。

⑤ 萧公权:《中国政治思想史》,辽宁教育出版社1998年版,第380页。

⑥ 顾炎武撰:《顾亭林诗文集》,中华书局1983年版,第12页。

⑦ 顾炎武撰、黄汝成集释:《日知录集释》,花山文艺出版社1990年版,第363页。

⑧ 秋风:“封建制与郡县制”,载《21世纪经济报道》2006年11月23日。