

国家与社会：

清末地方自治与宪政改革

马小泉 著

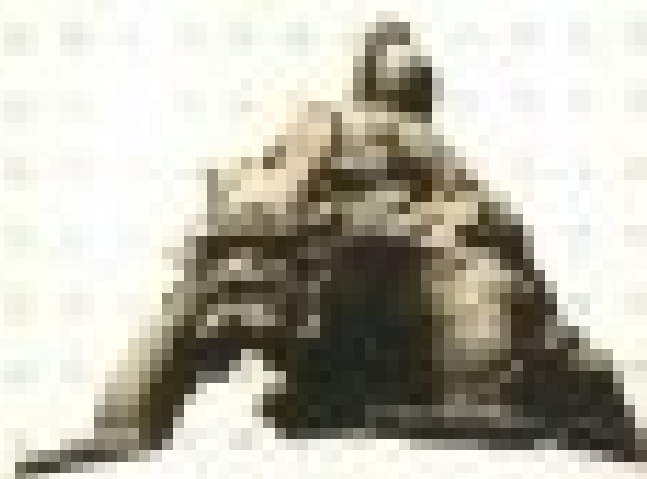


河南大学出版社

国家·社会·

清末地方自治与宪政改革

王健 著



中国社会科学出版社

国家与社会：

清末地方自治与宪政改革

马小泉 著



河南大学出版社

795023

图书在版编目(CIP)数据

国家与社会:清末地方自治与宪政改革/马小泉著. 开封:河南大学出版社,2000.12(2004.10 重印)

ISBN 7-81041-795-9

I. 国… II. 马… III. ①地方自治—研究—中国—清后期②宪政运动—研究—中国—清后期 IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 88495 号

责任编辑:刘小敏

责任校对:冯爱莲

装帧设计:王四朋

出版:河南大学出版社

河南省开封市明伦街 85 号 (475001)

0378-2865100

发行:河南省新华书店

印刷:河南第一新华印刷厂

开本:890×1240 1/32

版次:2001 年 8 月第 1 版

印次:2004 年 10 月第 2 次印刷

字数:182 千字

印张:8.25

印数:1000—3000

定价:16.00 元

序 言

章开沅

清朝末年兴起的地方自治运动，是近代中国宪政革新事业的重要内容。清朝政府在预备立宪期间曾经制定地方自治章程，并责成各省督抚遵章办理，但从一开始清廷对地方自治的承诺就是很有限度的，他们特别强调“渊源国权”、“对待官治”、“责重监督”，惟恐绅民越雷池一步。相反，新式资产阶级绅商人士对地方自治则有自己的理解，他们并不满足于辅佐地方官吏管理一些道路、卫生、慈善、治安之类的公益事业，而是侧重强调在“地方自治之中，亦有行政、代议之别”，把资产阶级议会政治的模式推行到基层政权，为国家实行立宪奠定切实的基础。同时，他们又把地方自治与发展资本主义经济、文化结合起来，这自然更加增添了他们的主张与实践的积极的意义。可惜，由于清朝政府的阳为提倡而阴为阻格，加以中国缺少欧洲国家那种城市自治或团体自治的传统，清末的地方自治终于收效甚微，这是中国近代民权运动历史的一大遗憾。

清朝末年的地方自治毕竟是近代中国政治体制革新历程

的一次有益的尝试，因而是一个非常值得研究的课题。近些年来，海内外学术界对这一课题作过一些研究，取得了一定的成绩，但在很多问题上仍需作进一步的探讨。马小泉同志撰写的《国家与社会：清末地方自治与宪政改革》一书，吸收了近年来国内外的最新研究成果，借取了政治学、社会学等相关学科的研究方法，从社会政治结构即“国家与社会”的关系和中国早期政治现代化即“政治发展”这两个新的角度，对清末地方自治运动作了系统而深入的探讨，是目前为数不多的专门研究清末地方自治问题的学术著作之一。

通读全部书稿之后，我所感知的本书主要特点是：

其一，通过考察清末社会经济的发展、阶级结构的变化、社会矛盾的激增以及官僚体系的僵化，对清末地方自治的起因提出了颇有新意的见解，认为清末地方自治的兴起，一方面是社会的要求，是资产阶级包括正在向资产阶级转化的绅商群体为代表的新兴社会力量，为救时改制而提出的政治革新方案；另一方面也是政府的需要，是晚清政府为了维系垂危的专制统治，加强对基层社会的控制，而被迫接过地方自治的旗号，并力图将地方自治纳入政府所敷设的轨道。也就是说，清末地方自治是出于国家与社会的双向推动，从而决定了其性质的复杂和发展的艰难。

其二，通过比较清末各级地方自治章程与西欧各国早期地方自治及日本地方自治制度之异同，对晚清政府推行地方自治的政策取向给予了明确的界定，认为清末地方自治的组织形式和基本精神，是取法日本而稍有损益。其目的并非为了赋予人民参政议政的权力，即实行资产阶级的宪政体制，而是为了调适政府与社会的关系，确立新的绅商“辅治”的地

位,以自治的形式,达到稳固专制政治基础的目标。由于清朝政府的干预和控制,就使得清末地方自治带有浓厚的官办色彩,成为“专制性质之自治”。

其三,运用现代政治发展理论,阐明清末地方自治是中国资本主义发展的产物,是民族资产阶级的政治成就之一,作为近代地方政治革新的先导,构成了中国早期政治现代化的一个阶梯。同时,又对清末地方自治的历史局限性进行了客观的评析,指出清末地方自治之所以未能按照资产阶级的意愿发展,实现宪政革新的初始目标,原因在于实行地方自治和资产阶级民主政治的各种主客观条件尚不具备,而实现这些条件又非一朝一夕之功,这无疑也是中国早期政治现代化发展迟缓、迭遭顿挫的基本原因。

总之,本书对清末地方自治问题的研究是用力的,立论是平实的,它不仅为这一课题的研究做出了有益的补充,而且还提出了一些值得人们进一步思考的话题。

小泉同志从我治学有年,勤奋好学,诚朴踏实,备受师友称赞。如今事业有成,学力精进,欣慰之余,絮叨数语,如有误导,尚祈读者与各界先进见谅。

辛巳初春于实斋

引 论

中国是世界历史上屈指可数的文明古国,也是最早形成系统的封建政治制度的国家之一。早在封建社会初期的秦汉时代,中国即已建立了宏大而完备的君主专制制度,同时也创立了广博而精深的封建政治学说,这对中国乃至人类社会的发展,有着无可否认的价值和影响。然而,如何使我们的民族由传统迈向现代,由君权的社会步入民权的社会;如何建设一个民主统一的现代国家,使之循着法制的轨道高效运转,对此,我们的先民并没有留下现成的答案。

中国传统的君主专制政治制度,经过两千余年的传承与发展,到了晚清,由于内外政治情境和历史际遇的变迁,终于由盛而衰,被迫开始了由传统政治形态向现代政治形态的艰难的转型。

19世纪末20世纪初,中国新兴的资产阶级掀起革命与立宪两大政治革新运动,目的均在于改变中国传统的君主专制制度,使中国走上民主统一的现代国家之路。现代国家的塑造,势必要涉及国家与社会、中央与地方关系的调整,涉及阶

级结构和社会政治结构的重组。如何重新分配国家的政治权力,如何设计中央和地方政权的组织形式,以实现社会的动员与整合,建立协调稳固的政治基础,这不仅是新兴资产阶级努力探索的问题,而且也是清朝封建统治阶级面临的严峻挑战。现代发展理论认为,一定形式的地方自治,是政治现代化的重要变项。^①清朝末年地方自治的兴起与发展,既是近代中国宪政革新事业的重要环节,也是中国早期地方政治现代化的初步尝试。

近代意义的“地方自治”(Local Self-government),是西欧资产阶级革命初期为反对封建专制、争取参政权力而创设的一种地方政治体制。其核心精神,在于建立一套社会参与的机制,实现资产阶级的民主政治。中国有着长久的封建专制的传统,而缺乏实行这种以民主政治为主旨的地方自治的机制。由秦汉以至晚清,中央与地方政制,均以高度专制集权为特征。清末地方自治的兴起与发展,主要是受西方地方自治思想和制度影响的结果。

清朝末年的地方自治具有两个基本特征:其一,随着晚清政治的腐败和民族危机的加深,新兴资产阶级的政治代表主张仿照西方资本主义国家的民主政制,通过改革传统的政治体制,谋求中国的独立与富强,并且明确提出实行地方自治的方案,作为救时改制的目标之一。因之,清末的地方自治是民族资本主义发展的必然产物,也是中国早期资产阶级的一项“政治成就”。其二,由于晚清中央专制权威的坠落和官僚政治体系的僵化,地方基层政权趋于解体,社会动荡日益加剧,

^① 参见周忠德、严炬新编译:《现代化问题探索》,第54页,上海,知识出版社,1983。

封建统治阶级内部的官僚改革派,为了加强对社会的控制,稳固皇权政治的基础,则力图把地方自治纳入统治阶级所敷设的轨道,使之成为晚清政府为了维系垂危统治而做出的一个自救动作。由此说明,清朝末年的地方自治,实际上出于社会和政府的双向推动,因而也就使之具有了多元的政治属性和复杂的社会影响。

近些年来,海内外学术界对清末地方自治问题日见重视,并且作过一些研究,取得了不少创造性的成果。中国大陆方面有章开沅著《开拓者的足迹——张謇传稿》(中华书局,1986),以张謇在南通的实业活动为对象,专章考察了其地方自治的活动与成就,是关于近代中国地方自治个案研究的成功范例。朱英著《辛亥革命时期新式商人社团研究》(中国人民大学出版社,1991),集中考察了近代新式商人在清末地方自治活动中所进行的组织活动和经济活动,探讨了近代商人的政治属性和社会作用,为清末地方自治问题的研究提供了重要的思维框架。丁旭光著《近代中国地方自治研究》(广州出版社,1993),是对清末民初地方自治问题的专题研究,在研究方法和资料梳理方面具有较强的系统性。同期发表的学术论文,如郑永福的《评清末筹备立宪中的地方自治思想》(中州学刊,1984,第3期),吴桂龙的《清末上海地方自治运动》(《纪念辛亥革命七十周年青年学术讨论会论文集》,中华书局,1991)等,也是清末地方自治问题研究的开拓之作,具有较高的学术参考价值。

台湾方面,有中央研究院近代史研究所出版的一批学术专刊,如张朋园著《立宪派与辛亥革命》(专刊24)、张玉法著《清季的立宪团体》(专刊28),以及中国现代化的区域研究

系列专题,如苏云峰著《中国现代化的区域研究——湖北省》(专刊41)、张玉法著《中国现代化的区域研究——山东省》(专刊43)、李国祁著《中国现代化的区域研究——闽浙台地区》(专刊44)、张朋园著《中国现代化的区域研究——湖南省》(专刊46)、王树槐著《中国现代化的区域研究——江苏省》(专刊48)等,均从不同角度或不同地域,对近代地方自治及其与政治现代化的关系作了考察。胡春惠著《民初的地方主义与联省自治》(台湾正中书局,1983),从中国地方主义的政治文化背景入手,对民国初年的联省自治运动进行了深刻系统的研究,其资料全面翔实,分析论说精辟,是关于中国近代地方政治问题研究具有代表性的专题著作。研究同一问题的著作还有李达嘉著《民国初年的联省自治运动》(台湾弘文馆,1986),也有自己的特色。

海外西文著作中涉及中国近代地方政治和地方自治问题研究的主要成果有,澳大利亚学者傅因彻(John H. Fincher)著《中国的民主:地方、省和国家政治中的地方自治运动,1905-1914》(*Chinese Democracy, The Self-government Movement in Local Provincial and National Politics, 1905 - 1914*, John H. Fincher, ST. Martin's Press, New York, 1981);美国学者 Roger R. Thompson 著《中国宪政改革时期的地方议会》(*China's Local Councils in the Age of Constitutional Reform, 1898 - 1911*, Published by the Council on East Studies, Harvard University, and distributed by Harvard University Press, Cambridge [Massachusetts] and London, 1995)等,虽数量不多,但各有其独到的学术创见。

日本对中国地方自治问题的研究也很深入,有横山英编《中国の近代化と地方政治》(劲草书房,1985)、《中国近代

化の经济构造》(东京亚纪书房,1972),及东洋史学论集中的《中国近代化の社会构造》(汲古书院,1973)等。这些论文专集,对中国近代地方政治团体、经济组织的自治活动作了部分个案研究,进行了较为独到入微的学术评析。

以上这些学术论著,或是从资产阶级立宪运动的角度立论,或是进行区域性或团体性的个案研究,均取得了相当的学术成就。但是,对于清朝政府在地地方自治问题上的政策与措施的研究,对于清末地方自治在中国早期地方政治现代化历程中的地位和影响的研究,仍显薄弱。本书拟在上述研究成果的基础之上,从社会政治结构即国家与社会的关系,从中国地方政治现代化即政治发展的角度,对清末地方自治运动作一系统的考察,以冀加深对于中国早期现代化和宪政改革的认识与理解。

目 录

序 言	章开沅 (1)
引 论	(1)
一 清末政治革新的背景	(1)
(一) 传统的专制政体	(1)
(二) 近代的应变历程	(7)
(三) 推动改革的力量	(15)
二 清末的地方自治思潮	(23)
(一) 中外地方政治制度之比较	(23)
(二) 甲午战前地方自治思想的输入	(29)
(三) 戊戌时期地方自治方案的孕育	(34)
(四) 20 世纪初年的地方自治思潮	(40)
三 地方自治的早期萌发	(52)

(一) 湖南南学会与保卫局	(52)
(二) 东三省保卫公所	(69)
(三) 上海城厢内外总工程局	(76)
(四) 天津自治局	(84)
(五) 其他地区的地方自治活动	(91)
四 清政府的预备立宪方案	(100)
(一) 预备立宪方针的制定	(100)
(二) 中央资政院的开设	(104)
(三) 各省咨议局的筹办	(107)
五 资产阶级的立宪请愿活动	(112)
(一) 立宪团体兴起	(112)
(二) 国会请愿活动	(117)
六 清政府的地方自治政策	(123)
(一) 统治阶级对地方自治的认识	(123)
(二) 各级地方自治章程的颁定	(135)
(三) 清政府筹办下的地方自治	(143)
七 资产阶级的地方自治活动	(160)
(一) 上海城自治公所	(160)
(二) 苏州市民公社	(166)
(三) 粤商自治会	(175)
(四) 立宪党人与地方自治	(184)

八 清末地方自治与宪政改革评析	(194)
(一) 地方自治与政治发展	(194)
(二) 地方自治的历史局限	(203)
(三) 宪政改革的现代意义	(209)
附 录	(215)
(一) 1908 年以前研究、筹备自治之机构列表 ...	(215)
(二) 清政府颁定各级地方自治章程要项列表 ...	(222)
(三) 上海市地方自治董事会议事会职员表	(227)
参考书目	(235)
后 记	(246)

一 清末政治革新的背景

(一) 传统的专制政体

中国是世界历史上最早形成系统的封建政治制度的国家之一。与西欧各国的专制君主制度多形成于封建社会晚期的情况不同,中国早在封建社会的初期秦汉时代,即已确立了全国性的封建专制主义君主制度,中经两千余年的发展完善,到了明清时期而达到极盛,形成以小农自然经济为基础、以专制皇权为核心、宰辅制与部院制相结合的高度中央集权的政治体系。

清代的中央政权,是典型的封建专制集权政体。清朝建立统一的全国政权后,始废议政王大臣会议而设内阁,辅佐皇帝办理国家政务;继又设立军机处取代内阁的职权,作为承旨办理军国要务的中枢机关,其于“军国大计,罔不总揽”^①。中

① 《清史稿》第21册,卷176,第6229页,北京,中华书局,1976。

枢机构的演变，标志着专制皇权的强化。军机处虽为枢要之地，但并无决策权，而绝对听命于皇帝。军机大臣例由内阁大学士、各部尚书、侍郎中选员入直，是为皇帝之高级幕僚。军机大臣无权向各部或各省直接发布命令，此一权力完全操诸皇帝手中。

清代的中央行政机关主要有吏、户、礼、兵、刑、工六部，此外还有理藩院、都察院、翰林院、大理寺、太常寺、太仆寺、光禄寺、鸿胪寺、内务府、宗人府、詹事府等部院衙门。六部虽为重要行政机关，对于各省政务可以核议准驳，但也无权向地方直接发布命令。尚书与侍郎由皇帝直接控制，均可单独上奏，遇有不同意见时，必须奏请皇帝裁决，一切政务均以皇帝的意志为转移。

清代的地方政权，也具有明显的专制集权特征。清代地方制度分省、道、府、县四级。省为地方最高一级行政单位，总督、巡抚为地方最高军政长官。通常总督管辖一省或二三省，巡抚管辖一省。总督、巡抚的职权原本不同，大致是以军事归总督，民事归巡抚，但至咸同以后，督抚的职权逐渐混同。督抚同为封疆大吏，受皇帝直接控制。清代实行“廷寄”和“奏折”制度，皇帝的谕旨可由军机处密封直达地方，地方督抚的奏章也经由军机处直达皇帝，从而加强了中央与地方的联系，加强了皇帝对督抚的统驭。

省下设道、府、县。道分“守道”和“巡道”，为省之布政使、按察使的佐理机关，协助藩臬二司办理和监察地方政务。府掌宣布国家政令，总核所属州县赋役、诉讼等事，汇总于藩臬二司，是承上启下的地方行政机关。县为地方基层行政机关，知县掌管全县政务、赋役、户籍、诉讼、文教等一切事务，