



公法与法治文丛

总主编：谭宗泽 周祖成

# 地方立法研究

民国初期四川地方立法的理论与实践

陈建平 著



知识产权出版社

中国政法大学出版社



公法与法治文丛

总主编：谭宗泽 周祖成

# 地方立法研究

民国初期四川地方立法的理论与实践

陈建平 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

ISBN 7-301-06111-9  
9 787301 061119 >

## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法研究：民国初期四川地方立法的理论与实践/陈建平著. —北京：知识产权出版社，2016.6

ISBN 978-7-5130-4143-0

I. ①地… II. ①陈… III. ①地方法规—立法—研究—四川省—民国  
IV. ①D927.710.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 069815 号

### 内容提要

中国近代地方立法源自清末。民国初年，地方立法呈井喷之势，其立法技术、理论水平、立法成就远非今人所能及。本书以四川民国初年的地方立法为研究对象，再现当时人们对地方立法的所思所行。他们在地方立法中所遇到的困难，取得的成就，无论是经验还是教训，都足以为后人提供借鉴和警醒，都是后来者的一面镜子，有助于当今人们的立法实践。

责任编辑：甄晓玲 张筱茶

责任出版：孙婷婷

## 地方立法研究

民国初期四川地方立法的理论与实践

陈建平 著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司

社址：北京市海淀区西外太平庄 55 号

责任编辑：010-82000860 转 8180

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

印刷：北京科信印刷有限公司

开本：710mm × 1000mm 1/16

版次：2016 年 6 月第 1 版

字数：303 千字

ISBN 978-7-5130-4143-0

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 编：100081

责编邮箱：[baina319@163.com](mailto:baina319@163.com)

发行传真：010-82000893/82005070/82000270

经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张：16

印 次：2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价：58.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

# 总序

公法和私法划分的观念可以追溯至古罗马时期，时有伟大法学家乌尔比安为之代言：“公法涉及罗马帝国的政体，私法则涉及个人利益。”鉴于罗马法对欧洲法学的巨大影响，这种分类遂流行于大陆法系的法学理论。19世纪伊始，权力向国家的逐渐集中带来了公法的日趋繁盛，公法与私法判然有别亦为必然。然则，19世纪末叶，私法独立于国家与社会的观念趋于消隐，私法公法化似不期而至。虽屡遭批判，公私法的划分并未沦为大陆法系的历史遗迹，反而因对英美法系的成功植入而具有了普适性。公法学家不再是德法等欧陆国家的专利，我们同样见证了美国法学旗帜从肯特、斯托里、卡多佐、霍姆斯向沃伦、马歇尔、伦奎斯特等宪法阐释者的传递。必须承认，各国思想起点不同，历史发展不同，公法理论亦有所差别。然而正如著名公法学家莫里斯·奥里乌（Maurice Hauriou）所言，政治权力与法律之间关系的难题应当是一切公法理论的轴心。据此，公法理论的对象既是政治的，也是法学的，国家不仅是支配和管理的体系，也是法律制度的集合。因此，国家与法律之间的关系、国家如何顺服法律之治即为全部焦点所在。

中国法治进程道路艰险，历经曲折，不啻为一次新的长征。过往无须赘述，前景尚待明察。目前，全面推进依法治国、加快建设法治中国的基调业已定下，这就要求我们必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。作为一项宪法原则的法治原则，具有至为丰富的含义。但如果搁置宏大叙事，转向一种极简主义的立场，就意味着所有人、所有权力，不管是公共的，还是私人的，都应受到公开而事先颁布的法律的约束，并得分享其利益。鉴于长期与人治思维搏斗的特殊语境，如何限制当权者的恣意权力仍然是我国法治事业的第一要务。但也要看到，法治的目标在社会，在人的生活与生存状态。就此而言，法治并非目的，只是达成理想社会状态的手段，我们不能从一个无视法律的社会状态走入一个刻板地遵从



法律的社会状态。以法为名而无视人的生活与生存，甚至践踏人格尊严，绝对不是法治所应有的状态。法治不是简单的法律之治，不是简单的严格执法，法治是一种价值追求和权利得到普遍尊重的社会存在状态，不同的利益诉求都能在法律上找到合理的平衡并有效协调各种冲突，法治是实现人类美好生活的重要路径选择。我们之所以崇尚法律，不是因为它是法律，而是因其符合我们的生活需求，使我们能协调共存和协同发展。法律以社会为基础，通过法律的社会作用建设法治中国，实现国家富强和人民幸福，这才是我们的目的。在法治建设过程中，固然需要借鉴有益的理论经验，但并无普遍适用的模式与方法，从中国实际出发，根据中国问题创造性地寻求自己的发展道路，才是正道。中国如何走向法治，如何不致误入歧途乃至背道而驰，如何把法治与人的幸福生活有机协调，使法律以其规范功能在平衡不同利益冲突过程中展现社会的发展空间和道路选择，提升人类文明，是法治建设不能不注意的问题。正因如此，基于中国特色的法治理论对于刻下中国之法治实践意义非凡，也是本文丛希冀有功于此的目标指向。

与法治事业的发展同步，我们也强烈地感受到近年来学界的成长与潜能。优秀丛书精彩纷呈，应接不暇；青年才俊纷纷涌现，活力无限，他们既是动力之源，也是未来的生力军。在建设法治中国的大背景下，作为法学研究者的担当和对创新的追求，我们策划了公法与法治文丛，期望为优秀作品助产，为杰出学者铺路，为学术大厦添砖。

西南政法大学向来重视学术研究和学术传承，既深入经典，又关注现实，一直在学术道路上辛勤耕耘。行政法学院作为学校一个重要的法学院，在组建时就被要求承担起公法和理论法学的教学与研究重任，故学院集中了全校相关方面的研究力量，这为学院的发展奠定了良好的基础。在老一辈学者的艰辛努力、带动和培养下，学院师承相继，薪火相传，造就了一大批优秀的中青年学者，他们辛勤育人，笔耕不倦，为学术繁荣和学院发展做出了重要贡献。学院作为教学和学术研究的组织者，志在通过提供条件和服务，让每位老师都能全身心投入教学和科研。在这一过程中，我们提倡和鼓励有组织的科学研究，通过团队组织集体攻关，研究一些重大的学术问题，并在相互研讨启发中寻求学术突破。为展现大家的研究成果，也为使研究更加系统和有针对性，我们组织出版公法与法治文丛，衷心希望得到各位同人的关注和指教。

谭宗泽 周祖成

2014年9月于重庆

## 序 言

地方立法是相对于中央立法而言。不同的国家由于各自政治、经济、文化等方面的不同，对中央与地方立法权限的划分也千差万别，形成不同的立法体制，在地方立法权的行使方面也各不相同。就世界各国中央与地方立法权限的划分情况看，立法体制大约可以划分为三类：一是单一制国家的一元立法体制。如日本宪法规定：“国会是最髙国家权力机关，是国家唯一立法机关。”即立法权由中央统一行使，地方不享有立法权。二是联邦制国家的二元立法体制。即在宪法中明确划分联邦和州（邦）的立法权限，凡是涉及联邦的事务以及跨州的事务，都由联邦管理，由联邦进行立法规范；凡只涉及州管理的事务和属州范围内的事务，则由州立法机关制定法律，行使立法权。不但联邦和州的立法权由中央和地方分别行使，联邦和州也有各自的司法体系。三是一元两级立法体制。即立法权主要掌握在中央，同时，在保证国家法制统一的前提下，允许地方有一定的立法权。实行这种立法体制，既有联邦制国家，如巴西；也有单一制国家，如中国、意大利。

按照哈耶克的观点，法律分为两类：一类是由法官发现的法律，这种法律是在司法过程中发现的正当行为规则，亦即“内部规则或自由的法律”，这种法律源出于并非人们创造的自生自发秩序，调整的是人们的涉他性行为，旨在划定每个人的确受保障领域的边界，适用于无数的未来情势。这些法律来自于无数代人通过实验而获得的经验，包含比任何个人所能掌握的更多的知识。另一类就是由立法者制定的法律，称为“外部规则”或“立法的法律”。这种法律制定的目的包含三个方面：一是实现特定的目的；二是对那些规定了应当完成某事或应当实现特定的结果的肯定性命令；三是建立各种使政府得以有效运转的结构。这种组织规则附属于那些制定了应于追求的目的并为不同的机构规

定了各种任务的特定命令。<sup>①</sup>显然这两种法律在国家一形成时应该都已经具有，而国家最初承担制定外部规则的部门显然也并非现在的立法机关。由代议机关来承担立法者的使命，最初出现在英国。英国议会的发展是一个自然的演变过程，而不是按人们事先设计好的方案建立的。现代英国议会的前身就是英国最初的“贤人议会”，<sup>②</sup>贤人议会的主要职能就是根据世袭的原则选举王位继承人，辅助国王决定王国其他内外大事。后来国王制定法律，法律的定稿亦需要获得贤达的同意。在诺曼公爵威廉征服英国前，英国已形成“国王未征求意见和得到同意不得行动”的原始民主理念。诺曼·威廉进入英国后，贤人议会得到了保留，并在此基础上建立了“大议会”<sup>③</sup>，大议会后来经过分化，由贵族组成的会议称为上议院，由地方代表参加而组成的会议则称为下议院，这两部分与国王一起，构成今天英国的议会，或称为“巴力门”。<sup>④</sup>卢梭认为政治体因社会公约而得以生存和具有生命，其行动和意志就必须由法律来赋予，法律作为政治体结合的条件，乃是一种公意的行为。<sup>⑤</sup>作为一种公意的运用而产生的立法，自然是一种主权行为。在英国，议会作为主权者，其立法权的拥有自然是不言而喻的。但“立法机关”一词的出现是在17世纪中叶以后，人们用这个术语来指称既有的“被任命的机构”，即那些旨在指导或控制政府的代议机关的称谓。<sup>⑥</sup>当权力分立的理论被普遍接受以后，立法机关也就成了主要制定法律的机构。

① [英]哈耶克：《法律、立法与自由》（第一卷），邓正来等译，中国大百科全书出版社2000年版，第189页、第199页。

② 贤人议会出现在5—7世纪，盎格鲁—撒克逊人趁罗马帝国崩溃之机征服了大不列颠岛的中部和南部，在英格兰建立起大小7个王国，这些王国的国王和贵族代表组成“贤人议会”，共同治理国家。参见刘建飞、刘启云、朱艳圣编著：《英国议会》，华夏出版社2001年版，第3页。

③ 大议会由贵族和教会头面人物组成，其主要作用最初是国王需要财力支助时，通过召开大议会获得贵族捐赠。13世纪时，国王感到税收和一般捐赠已不足以支付政府的开支，于是他们召集贵族以及各郡、城市、镇的代表会议，主要是为了让他们同意征收特别的税款。参见刘建飞、刘启云、朱艳圣编著：《英国议会》，华夏出版社2001年版，第4页。

④ 戴雪认为君主、贵族院与众民院的合体，被称为“议会中之君主”，是为巴力门的本义。参见[英]戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社2001年版，第116页。

⑤ [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2003年版，第21—33页。

⑥ 哈耶克曾对“立法机关”一词的出现进行过推断，有可能是这些使用者隐隐约约地认识到了权力分立的观念所致，也有可能是他们试图把那些主张有权控制政府的机构的任务限于制定一般性法律的努力未获成功所致。参见[英]哈耶克：《法律、立法与自由》（第一卷），邓正来等译，中国大百科全书出版社2000年版，第205页。

地方立法如果专指地方立法机关制定的规范性文件，那么这种地方立法在我国只能是近代才有的事。在地方立法机关产生之前，地方并非没有自治法律，这种自治法律中一类应该就是哈耶克所称的自生自发秩序<sup>①</sup>，另一类是由地方行政长官制定的规范性文件，这类规范性文件会随着长官意志的变化而变化。

近现代意义上的中国地方立法，始自清末地方自治。然而清末地方自治刚铺开，清王朝便已轰然倒塌。辛亥革命时，各地方政府应行政管理及政权正当性的需要，纷纷制定自治法规，地方立法一时呈现井喷之势。袁世凯担任中华民国大总统后，为加强中央集权，取消地方议会，地方立法便一时沉寂。待到黎元洪继任中华民国大总统，各省议会恢复。然随之而来的是南北两政府对立，一时战祸绵延，民众死伤无数，哀鸿遍野，地方立法自是无法进行。虽然南北两政府俱取武力统一中国策略，但南北两政府实力都不足以实现统一，且各自内部派系矛盾重重，相互意见不一，于是出现南不能统一北、北亦无力统一南的局面。有识之士为解决南北纷争，和平统一中国，提出联省自治的政治主张。联省自治按照民国政治学者李剑农的说法，就是：“所谓联治运动，含有两方面的意义：第一是容许各省自治，由各省自己制定一种省宪，依照省宪自组省政府，在省宪范围以内，非但可以免去中央的干涉，便是省与省之间，也可以免去侵略的纠纷，什么大云南主义，大广西主义，都应该收拾起来。第二是由各省选派代表组织联省会议，制定一种联省宪法，以完成国家的统一，就是确定中国全部的组织为联邦制的组织，如此既可以解决南北护法的争议，又可以将国家事权划清界限，藉此把军事权收归中央，免去军阀割据之弊。这就是联治运动两方面的意义。”<sup>②</sup> 于是一场由湖南首先发起，四川等省随后响

① 中国自秦统一至清末，地方无立法机关，故一般学者都认为中国清末以前都是中央集权专制的国家，地方无自治可言，此乃中国难以与泰西各国竞争的原因。于是有学者反驳这种观点，认为：“吾国素为宗法之社会，而非市制之社会，故族制自治极发达，而市邑自治甚微弱，论者遂谓宗法为初民集合之原体，而大大有碍于人群之进化，此其说证以欧西之历史，则固然矣。然亦盍思夫吾族自治之能力，绵绵延延经二千余年专制政体之摧残剥蚀而遗一线者，固重赖此宗法之制也乎。乡约之制，一市府议会之规模也；郡县之公局，一都市议会之形式也；善堂公所，一医院卫生局之筭路蓝缕也；市镇之团练，一民兵义勇之缩本影相也；墟庙之赛会，一袄祠教堂之仪制也。礼失而求诸野里，乘流传，固无一不具体自治之性质者，不过其组织未进于精严，进化乃形其濡滞耳，以是之故，而谓吾民无与外族竞存之资，不亦诬乎。”参见蛤笑：“论地方自治之亟”，载《东方杂志》1908年第5卷第3号，第35—36页。

② 李剑农：《最近三十年中国政治史》，上海太平洋书店发行1931年（第3版），第466页。



应的联省自治运动风靡全国，先后要求制定自治法实行地方自治的有四川、湖南、浙江、江苏、广东、湖北、福建、云南、广西、贵州以及东北三省等 14 个地方。其他如山东、河南、山西、陕西、甘肃等省也在开展自治运动。在这场轰轰烈烈的联治运动中，当时领军全国制定省自治法的有四大地区，分别为四川、湖南、广东、浙江。继湖南宣布自治制宪后，四川于 1921 年 1 月 8 日宣布川省自治，以省公民意制定省自治根本法，行使自治权。其他各省亦纷纷制定省宪或自治法，地方立法一时到达顶峰。

这次立法与辛亥革命时的立法相比，一个显著特点就是各省纷纷以联邦观念为指导思想，旨在建立一个联邦共和国，以解决当时社会纷争。而辛亥革命时的地方立法虽然亦主张建立一个联邦国家，但独立各省在制定自治法或省宪时，均规定所制定法律为临时性法律，待国宪制定后，临时立法即失去效力。与清末的咨议局或民国成立后的议会立法相比，以前的地方议会立法多是根据上位法制定实施性（执行性）立法，自主性立法少；这次立法是在没有上位法的情况下，各省所做的自主性立法，秉承本省公民意愿而制定。这次立法的另一个特点就是虽然立法运动搞得轰轰烈烈，不少省份也制定了地方自治法，但真正能得到实施的寥寥无几。其关键在于高喊地方自治立宪的人并不都具有近代民主政治的思想。一些学者固然从学理的角度提出联省自治以解决当时中国面临的困境，因为从学术方面而言，解决当时南北统一的途径并非一端，主张武力统一的人是从中国传统的老路着想，“用武力来铲除地方群雄，回归中央集权；联省自治主义者则以承认既存事实，从手段上、制度上另谋救济之道为依归。两者之间，孰优孰劣本难评断”。<sup>①</sup>但更多的人，尤其是地方实力派人物则是从自己的实际利益而主张的，在中央时主张中央集权，在地方时主张地方分权，所谓地方自治都是为了保护自己的利益和地盘的招牌而已，他们何时真正想过要实行地方自治。故南北政府处在僵持状态时，各省纷纷以自治自立为自保；当南方政府北伐一路顺风时，各省纷纷取消自治，转向支持北伐。

四川地方立法同样源自清末地方自治。当四川咨议局成立后，川省也尝试性地进行了地方立法，这些地方立法大多是执行性立法（实施性立法），主要是为了执行上位法而进行具体化的立法，甚少有自主性立法出现。辛亥革命时，川省一些地方纷纷独立，为了临时治理的需要，各地都颁布过一些地方法

① 李达嘉：《民国初年的联省自治运动》，（台北）弘文馆出版社 1986 年版，第 3 页。

律，这些法律都是在没有上位法的情况下，根据各地自身特点而制定的自主性立法。这些地方法律的制定虽然简洁，立法技术亦比较粗糙，但它们的制定实施不但有利于地方政府的治理，而且为地方立法累积了经验，为川省日后的地方立法打下了基础。

中华民国成立后，川省首先成立了一个临时省议会，参照清朝地方自治法制定了一些地方自治法。但临时省议会一则因为存在时间短，前后不过半年，在地方立法方面也难有作为，更重要的是，当时的地方政府根本没有认真对待临时省议会，地方立法难有作为也就可想而知了。第一届省议会成立后，议员们踌躇满志，立志要干一番大事业，但刚成立便陷入党派斗争的泥潭而不能自拔，地方立法根本无从谈起。接着便是省议会的取消，议会活动中止。待到第一届国会恢复，各省议会自然也随之恢复，川省却再一次陷入战乱的漩涡中，议会当时忙的不是立法，而是抗议当时滇黔客军在川省的驻留。第一届省议会任期届满后，第二届省议会产生。由于第二届省议会产生时，川省的党派势力以国民党一党独大，议会自然也就成了国民党的天下。当南方军政府取消，北方政府发布统一令，感受威胁最大的就是国民党议员。于是省议会首先表示川省实行自治，并在与省长刘湘争夺制宪主导权的过程中，开启了川省自治立法的进程。

在川省自治立法的过程中，川省各党派、社会团体、自治组织和公民个人积极参与到制宪的进程中来。其参与的范围之广、民众参与的热情之高，当为川省历史所罕见。其所制订的川省自治法，无论从立法技术还是立法理念、内容等都达到了川省地方立法的顶峰。

本书以川省民初地方立法为研究对象，主要在于此段时间是川省自主立法的高峰时期。地方立法的成就不在于其立法数量的多少，关键是其自主立法的内容及技术。民国川省地方立法的时间段也主要集中在辛亥革命前后和联省自治运动时期。1926年9月，当北伐军攻克武汉后，川省地方军阀纷纷向国民政府“输诚”。川省政府转向支持国民政府后，川省就进入了孙中山建国的第一或第二阶段——军政或训政阶段，省议会被取代，川省地方立法自然也就告一段落。

民初川省地方立法由于资料缺失，后来者无从研究；另外也因为后来者价值观念的转变，一直没有得到足够多的人的重视，以致这段历史日益成为后人认知上的盲区。但历史不应该忘记，不管我们喜不喜欢，“它都记载了它所诞

生的那个时代的故事——这些故事不仅昭示着过去，而且也应当启迪未来”。<sup>①</sup>正如一位学者说的，“一个失去记忆的民族，是一个愚蠢的民族；一个忘记了历史的组织，只能是一个愚昧的组织”。<sup>②</sup>因为现在来源于历史，正是历史孕育了现在；只有了解历史，才能理解现在和把握未来。民国初期的川省地方立法是当时川省人民的思想、价值、社会认识、世界观的反映，它记录了川省的这一段历史，有着川省人民的独特记忆。在它走上民主、法治的这条道路上，无论它迈出的这一步是多么幼稚或让人发笑，总之是向前迈出了第一步。有了第一步，它就会从此坚定它的方向，继续不断地向前走下去。

---

① 周叶中，江国华主编：《自下而上的立宪尝试：省宪评论》，武汉大学出版社2010年版，总序。

② 杨继绳：“追忆朱厚泽”，载《炎黄春秋》2012年第5期，第32页。

# 目 录

总 序 .....	(i)
序 言 .....	(iii)
第一章 近代四川地方立法的缘起 .....	(1)
第一节 川省地方自治思想的萌发与传播 .....	(1)
第二节 预备立宪的实施与发展 .....	(9)
第三节 川省立法机关的雏形——咨议局的产生 .....	(17)
第四节 咨议局的立法参与 .....	(25)
第二章 辛亥革命时川省自治立法的实践 .....	(35)
第一节 《蜀军政府政纲》的制定及其主要内容 .....	(35)
第二节 《四川独立条约》的签订与大汉四川军政府的成立 .....	(45)
第三节 成都军政府的重建及其立法活动 .....	(54)
第四节 成、渝军政府合并及四川军政府成立 .....	(62)
第三章 民初川省立法机关的产生及立法自治主张 .....	(70)
第一节 第一届川省议会的成立及其立法活动 .....	(70)
第二节 川省地方立法自治的主张 .....	(77)
第三节 南充地方立法自治的实践 .....	(95)
第四章 川省自治法的制定 .....	(102)
第一节 刘湘省政府制宪主张 .....	(102)

第二节	议会立宪的主张及推动 .....	(107)
第三节	自治法草案的制订 .....	(115)
第四节	川省议会的终结与地方立法的中止 .....	(127)
<b>第五章</b>	<b>川省自治法草案的主要内容 .....</b>	<b>(130)</b>
第一节	川省宪法的主要内容 .....	(130)
第二节	法院编制法的主要内容 .....	(152)
第三节	川省自治下的第一届省议会议员选举法的主要内容 .....	(159)
第四节	川省自治下的第一届省长选举法草案的主要内容 .....	(163)
<b>第六章</b>	<b>民初川省地方立法的评价 .....</b>	<b>(167)</b>
第一节	依法行政的理念获得了川省的认可 .....	(171)
第二节	促进川省地方立法理论的提升 .....	(175)
第三节	澄清一些容易混淆的基本概念 .....	(179)
第四节	促进川省乃至全国民主政治的发展 .....	(184)
第五节	为川省培养了大批的地方立法人才 .....	(195)
<b>结 语</b>	.....	(197)
<b>附录一</b>	<b>蜀军政府政纲 .....</b>	<b>(200)</b>
<b>附录二</b>	<b>四川独立条约 .....</b>	<b>(204)</b>
<b>附录三</b>	<b>四川南充县暂行自治大纲 .....</b>	<b>(206)</b>
<b>附录四</b>	<b>四川省宪法草案 .....</b>	<b>(211)</b>
<b>附录五</b>	<b>四川省第一届省议会议员选举法草案 .....</b>	<b>(224)</b>
<b>附录六</b>	<b>四川省第一届省长选举法草案 .....</b>	<b>(230)</b>
<b>附录七</b>	<b>四川省法院编制法草案 .....</b>	<b>(233)</b>



# 第一章 近代四川地方立法的缘起

从历史上看，以地域为基础的地方政府以地方立法权为权力中心。有学者认为，作为自治法规的市政法有着其正当性，也就是说，具有管辖权的自治区或市镇有权颁布对自己适用的法规。在分析地方政府与自治机构的立法权时，学者 Istvan Ereki 认为，不存在没有立法权的地方政府，最重要的不是地方政府是否存在立法权，而是立法权的范围和扩张的潜力。<sup>①</sup> 我国地域广阔，各地风俗、民情、地理、经济状况各不相同，自古以来地方各级政府就被赋予一定的自治管理权限，拥有制订规范一定范围内事务的权力。但近代民治意义上的地方立法却是清末才有的事情，这种近代民治意义上的地方立法的产生，需要近代地方立法的理论支撑和立法机关的出现才成为可能。川省地方立法的出现，首先是地方自治思想的萌发与传播。其次是清末预备立宪的实施，川省咨议局的产生。预备立宪促进了川省地方立法的发展，咨议局的产生则为川省地方立法筹备了立法人才、提供了立法场所。最后是随着地方自治活动的不断开展，地方立法理论也就得到了广泛的传播。当立宪成为大势所趋、任何力量都不可阻挡的潮流以后，地方自治作为立宪的基础和必要前提就得到了大家的认同，地方立法也就水到渠成了。

## 第一节 川省地方自治思想的萌发与传播

地方自治是指一国地方各行政区域内的公民，依据法律规定，选举地方行政官员，组织地方政府，自行决定和处理本地公共事务的一种制度。有学者认

---

<sup>①</sup> Autonomy in the Legislation of Local Governments. <https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?&operation=go&searchType=0&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=0324-5934>.

为地方自治的基本内涵应包括：（1）中央政府和地方政府实行分权，地方治权归地方行使，中央政府只能行使其监督权；（2）与官治相对应，即一定区域的事务由本地居民自主决定和处理，不受官吏意志的支配；（3）其治理的形式是由本地居民选举人员组织自治机关或团体，制定法律或章程，议决地方事务，举办地方公共事务。<sup>①</sup> 这些特征能准确界定单一制下的自治，但联邦制下的地方自治与单一制下的地方自治区别在于地方自治权的来源不同，单一制下的地方自治权来源于中央，联邦制下的地方自治权来源于地方本身，无须中央授权。在人民主权理论已为多数人认同的情况下，地方自治权无论出自哪里，最后都来源于人民。如此地方自治既是人民主权的体现，也是民主的体现或内在要求。而地方本其住民的意思自定法律，由此法律发生自治行政，再根据此等法律产生自治行政人员执行，其人员直接或间接对地方负责任。质言之，要实行地方自治，首先要有地方立法。地方立法成为地方自治的一个重要组成部分。

近现代意义上的地方自治，无论概念还是制度，都是源自于西方。国人最先对地方自治知识的获知，虽然在鸦片战争前与外国传教士的交往中就有一定的了解，但此时并没有将它们与中国联系在一起。直到鸦片战争时，中国被西方的坚船利炮战败，一些清醒的知识分子才去思考泰西各国强大的原因，促使中国的知识分子与士大夫发起一场“洋务运动”以学习西方的先进技术。在这场洋务运动中，一批有远见的知识分子如林则徐、魏源等开始介绍西方的历史、地理、科技和政治制度，地方自治制度便随着这些学者的介绍进入中国人的视野。<sup>②</sup> 此后，一些在泰西游学的学者或出使的官员在国外耳闻目睹了泰西各国的自治后，对西方的自治赞叹有加，并做了细致的记录。<sup>③</sup>

① 汪太贤：《从治民到民治：清末地方自治思潮的萌生与变迁》，法律出版社2009年版，第8页。

② 如林则徐在《四洲志》中对美国地方自治的介绍：“各部落自立小总领一人，管理部落之事。每部落一议事公所，其官亦分两等：一曰西亚（Sheriff），一曰里勃里先特低甫（Representatives），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。如增减税餉，招集兵马，建造战船，开设铸局，与他部落寻衅立约等事，均不得擅专。”参见《四洲志英吉利国》，王锡祺辑，《小方壶斋舆地丛钞再补编》第十一帙，杭州古籍书店1985年影印本，第39—40页。魏源在《海国图志》中对美国地方自治也有描述，如“议事听讼，选官举能，皆自下始，众可可之，众否否之，众好好之，众恶恶之，三占从二，舍独徇同，即在下许预议之人，亦先由公举，可不谓周乎？”参见魏源：“外大西洋墨利加州总序”，载《海国图志》（百卷本），光绪乙未年上海书局石印本，卷五十九，卷首。

③ 1866年斌椿率领同文馆学生访问英、法、俄、荷、比、意等国家，发现“英属各乡镇，皆公举一人，司地方公事，如古治郡者然。”参见斌椿：《乘查笔记》（近代中国史料丛刊第五十五辑），文海出版社1970年影印本，第69页。其后介绍地方自治的有刘锡鸿所著的《英韶私记》、张德彝的《四述奇》、刘启彤的《英政概》与《英藩政概》等。

国人对地方自治的主张，自甲午战争后，即得到许多学者的推崇。如严复认为当时国家刻不容缓之事主要在于“求富强”和“国群自由”。“夫所谓富强云者，质而言之，不外利民云尔。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。”<sup>①</sup>“求国群之自由，非合通国之群策群力不可。欲合群策群力，又非人人爱国，人人于国家皆有一部分之义务不能。欲人人皆有一部分之义务，因以生其爱国之心，非诱之使与闻国事，教之使洞达外情又不可得也。”“然则，地方自治之制，乃刻不容缓者矣。窃计中国即今变法，虽不必遽开议院，然一乡一邑之间，设为乡局，使及格之民，推举代表，以与国之守宰，相助为理，则地方自治之基础矣。使为之得其术，民气不必缘此而遂嚣，而于国家纲举目张之治，岂曰小补？上无曰民愚不足任此事也。今之为此，正以痛愚。”<sup>②</sup>

康有为的地方自治主张最早见于《上清帝第六书》中，认为“地方之治，皆起于民。而县令之下，仅一二簿尉杂流，未尝托以民治”。以致“向者兴学堂、农商之诏累下矣，而各直省多以空文塞责”。如“每道设一民政局，妙选通才，督办其事。用南书房及学政例，自一品至七品京朝官，皆可为之。准其专折奏事，体制与督抚平等；用出使例，听其自辟参赞随员，俾其指臂收得人之助。其本道有才者，皆可特授；否则开缺另候简用，即以道缺给之。先拨厘税，俾其创办新政。每县设民政分局督办，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，皆次第举行。三月而备其规模，一年而责其成效”。“然后变法可成，新政有效。”<sup>③</sup>

变法失败后，康有为流亡海外，对地方自治有了进一步的认识。在《公民自治篇》中，康有为首先认为中国之病在于没有公民。对于何谓公民，康有为没有定义，只是强调公民应该具有的属性，即“人人有议政之权，人人有忧国之责”。“人人皆视其国为己之家，其得失肥瘠皆有关焉”。“各国皆有公民，而吾国无公民，则吾国孤子寡独而弱败。若吾国有公民，则以吾四万万人选公民至多，以多公民与少公民者较，吾国必较列国而尤强。故今之变法，

① 王栻：《严复集》，中华书局1986年版，第27页。

② 王栻：《严复集》，中华书局1986年版，第935—1027页。

③ 乔继常：《康有为散文》，上海科学技术文献出版社2013年版，第148页。

第一当立公民矣。”公民何以立？“今中国举公民之制，凡住居经年，年二十以上，家世清白，身无犯罪，能施贫民，能纳十元之公民税者，可许为公民矣。”“既为公民，得举其乡、县之议员，得充其乡、县、府、省之议员，得举为其乡、市、县、府之官。”“夫国何以成，非成于民耶？治何以起，非起于乡耶？故古者之治，起化于乡，自州党族里，其法至纤悉而皆举。”“夫民者国之本，乡者治之本。本立则基固，基固则虽拱把之小树，亦能干枝坚劲，而花实繁荣。”“是故小国民本能立，其国亦强；大国民本不立，其国弱亡。观之英三岛之臣印度，日本三岛之败我国，其已然之迹矣。”“今中国地方之大，病在于官代民治，而不听民自治也，教之道，听地方自治而已。”<sup>①</sup>

梁启超对地方自治的主张在于地方自治是兴民权的基础。强调“民权之有无，不徒在议院参政也，而犹在地方自治。地方自治力强者，则其民权必盛，否则必衰”。他认为法国虽然号称民主国家，但其民权的发展程度反远落后于英国，其原因就在于法国地方自治远不如英国。<sup>②</sup>

1900年八国联军入侵中国，国内四处激荡着中国危亡的呼声：“呜呼！今日之中国，其世界列强竞争角逐之燃点哉。英也、俄也、法也、德也，咸眈眈焉孜孜焉，蓄神出鬼没之阴谋，施巧取豪夺之手段，思逞其大欲我者，无时而或已也。”“分裂、灭亡之祸，悬于眉睫，岂我四万万皇帝神农之遗裔，遂穷补救之术乎？岂数千年文明祖国，遂沉于天演大圈，所谓万劫不复者乎？”<sup>③</sup>在这种情况下，地方自治被作为一种救国之策得到了多数国人的响应。于是一些报纸杂志纷纷发出声音，到1903年后达到高潮。<sup>④</sup>

在这些自治的声音中，既有为什么要实行自治的理由，也有要如何进行自治的理论和方略。在要实行自治的理由中，首先是救亡。如1900年《中国旬报》载文：“欲救中国之亡，宜行分治。”“本于封建之义，参以泰西地方自治之制，统古今而筹之，为救时之良策。”<sup>⑤</sup>“吾民救死之方，惟在伸张自力。舍此之外，绝非有可依赖者存也。且政治之革新与否，他力之退敛与否，亦皆

① 明夷（康有为）：“公民自治篇”，载《辛亥革命前十年间时论选集（第一卷上册）》，张枏、王忍之编，生活·读书·新知三联书店1960年版，第174—180页。

② 梁启超：《梁启超全集》第二册，北京出版社1999年版，第979页。

③ “中国之改造”，载《大陆》第3期，1904年2月。

④ 汪太贤：《从治民到民治：清末地方自治思潮的萌生与变迁》，法律出版社2009年版，第153页。

⑤ 陆伯周：“论大统决非外夺”，载《中国旬报》第4期，1900年3月5日。