

● 胡春惠 著

民初的地方主义 与联省自治

中国社会科学出版社

● 胡春惠 著

民初的地方主义 与联省自治

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民初的地方主义与联省自治/胡春惠著. -北京: 中国社会科学出版社, 2001.5

ISBN 7-5004-3003-5

I. 民… II. 胡… III. ①地方自治-研究-中国-民国②联省自治-研究-中国-民国 IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 18851 号

责任编辑 张小颐
责任校对 何又光
封面设计 谭国民
版式设计 郑以京

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-64030272

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 金元装订厂

版 次 2001 年 5 月第 1 版

印 次 2001 年 5 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 1/32

印 张 11.25

插 页 2

字 数 293 千字

印 数 1—3000 册

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

孙中山与联治（代序）

1920年代初期中国的联省自治运动（简称联治运动或联治），曾一度风起云涌。最后却无疾而终。这个运动几与五四运动同时。如以两者运动比较而言，给人的印象是：五四运动倾向激进，富有革命性、破坏性；联治运动倾向保守，富于改良性、建设性。前者重文化层面，后者重政治层面。参与前一运动者以知识青年为主，后者则以所谓社会及学界“名流”为主，受到地方主义者的支援。前者则为国共两个在野党所延续，两个运动的结局也就不同了。

就联治运动当时的声势和影响而言，确曾发生不小的作用。在充满“地方主义”的色彩下，所谓“湘人治湘”、“粤人治粤”、“川人治川”、“浙人治浙”等口号下，使一些军阀如陆荣廷的“大广西主义”，唐继尧的“大云南主义”，段祺瑞的“北洋主义”皆应声而倒。盘踞湖北多年的王占元亦在“鄂人治鄂”的口号下，宣告不支。就连孙中山的护法北伐，亦受到联治的影响，受阻于湘之赵恒惕和粤之陈炯明，而功败垂成。这一变局，是以显示民初的联治运动，确曾表现出轰轰烈烈的景象。其在中国近代史中的重要性，毋庸置疑。然而过去研究的热度，与五四运动的研究简直不成比例。所幸胡春惠教授多年以前有《民初的地方主义与联省自治》一书的问世，填补了这段历史研究的空白。胡教授这本著作，虽有其极高的学术水准，却仍被视为“冷门”，不

1. 1500/01

2 民初的地方主义与联省自治

像研究五四运动的著作成为“热点”。甚至也不像胡教授另一名著《韩国独立运动在中国》广受中外学界的重视。但随着时代的考验，胡教授的《民初的地方主义与联省自治》渐已引起学界的重视。惜已绝版多时，纷纷求之而不可得。

中国自晚清以降，“地方主义”随着地方势力的兴起而抬头。表面看来，似乎造成国家统一的障碍，实际则为历史的趋势，非人为所能抗拒。但从另一角度来看，“地方主义”对于民族的复兴，政治的民主，国家的统一，也有其正面的效应。清末民初的改革家为唤起民众，群策群力，致力救国运动，类多对于中国传统的“地方主义”视为无限的潜力。例如章太炎 1902 年在日本东京《中夏亡国二百四十二年纪念会》的宣言中有一段最精彩的话，就是充满“地方主义”。它说：

愿吾滇人，无忘李定国；愿吾闽人，无忘郑成功；愿吾越人，无忘张煌言；愿吾桂人，无忘瞿式耜；愿吾楚人，无忘何腾蛟；愿吾辽人，无忘李成荣。别生类以箴大同，察种源以简蒙古，齐民德以哀同胤，鼓芳风以扇游尘，庶几陆沉之祸，不远而复。

所谓爱乡爱国，推己及人，此乃中国传统的精神。孙中山早在 1897 年与日本志士宫崎寅藏的谈话，即强调中国人的传统，具有共和自治的基础，举出“僻地荒村”人民为例，认为“彼等皆自治之民也。敬尊长，所以判曲直；置乡兵，所以御盗贼。其他一切共通之利害，皆人民自议而自理之。是非现今所谓共和之民者耶”？孙中山以为中国历史上的分裂与动乱，在改朝换代之际，皆因地方豪杰互争雄长，所谓成王败寇，乃因缺乏共和思想与宪政的观念。往往争战数十年甚或百年，不幸无辜之民，同受

其祸。解决之法，惟有在联邦共和的名义下，使夙著声望者，各为一部之长，以尽其才，然后建中央政府以驭之，作为联邦之枢纽。

立宪派梁启超也以为中国民间自治之风最盛，诚能博采文明各国地方之制，省省、府府、州州、县县，各为团体，因其地宜以立法，从其民欲以施令，则吾中国之政体，行将万国之师矣。

革命的目的，在争取民权。在手段上，必重兵权。然当革命成功之后，势将形成军权独大，妨害民权。这一问题，如不能预为防范，终将成为历史上的地方豪杰，互争雄长之现象。防范之道，即为“约法之治”。这个设计，孙中山在其《约法之精义》中言之甚详。大意是说，革命目的，在争民权，而其结局不靳所期者，乃因民权为军权所克。其关键所在，即在革命进行之际，先定军权与民权之关系。定此关系，厥为约法。因革命之始，必立军政府，既有兵事专权，复秉政权，方利革命之进行。为使民权同时并进，即须与民相约，例如既定甲县，凡军政府与人民之权利与义务，悉规定之。他日既定乙县或丙县，使与甲县及乙县相联，共守约法。推之各省均如此。迨革命成功，全国底定，各县、各省均有约法为民意之后盾，军政府虽欲擅专，亦无由为力。再由约法而行宪法，民权立宪政权，可谓水到渠成，而无动摇之虑矣。

辛亥革命建立的共和政体，迅即为袁世凯的军权所取代。孙中山一再申言，民初共和之失败，乃以未行“约法”之故。

有谓孙中山晚年的政治思想有变，并不赞成联治。但其1921年5月在广州就任“非常大总统”的宣言中，仍如其早年的《约法之精义》，不但联省自治，而且分权到县。“宣言”说：

集权专制，为自满清以来秕政。今欲解决中央与地方永久之纠纷，惟有使各省人民完成自治，自定省宪，自选省长，中央分权于各省，各省分权于各县，庶畿既分之民国，复以自治主义相结合，以归于统一，不必穷兵黩武，徒苦人民。

史学家也曾参与联治运动的李剑农在其《中国近百年政治史》中认为中山前项宣言有“敷衍联治运动”之意。而其真意则为“不赞成以省为军阀割据的范围”。但就中山晚年两篇重要文献来看，不赞成“军阀割据”固为事实，但“敷衍联治”则未必真确。例如1924年1月国民党一全大会宣言对联治运动的批评，认为联治运动者“欲借各省小军阀之力，以谋减削中央政府之权能”；“其结果，不过分裂中国，使小军阀各占一省，自谋利益，以与挟持中央政府之大军阀相安于无事而已”。这不是真正的自治。所以宣言中指出：“夫真正的自治，诚为至当，亦诚适合吾民族之需要与精神。”

孙中山心目中的真正自治，除其早年主张的“约法之治”和“宪法之治”外，与其晚年手订的《建国大纲》，可谓一脉相承。两者均富联治的精神。例如《建国大纲》第十六条规定：“凡一省全数之县皆达完全自治者，则为宪政开始时期，国民代表会得选举省长，为本省自治之监督”；其第二十三条规定：“全国有过半数省份达至宪政开始时期，即全省之地方自治完全成立时期，则开国民大会，决定宪法而颁布之。”

不过孙中山的联治，是国民的联治，而非军人的联治；是民治，而非军治。真正的民治，就要普遍到地方基层，故主张以县为自治单位，联县而省，联省而国，即所谓“联邦共和”。这与

当时的联治运动，不仅没有抵触之处，且更为彻底。

就中国之国势与民情而论，联治运动，原可因势利导，建立一套适合中国需要的政治制度。然而未能成功者，据史学家李剑农的分析，认为当时无论赞成与否的两方，对于联治制度都没有真确的认识；没有为国家谋统一的诚意。依李氏之说：真确的联治，是容许各省自治，由各省自定一种省宪，或各省根本法，依法自组政府，统治本省。进而再由各省选派代表，组织联省会议，制定一种联省宪法，以完成国家的统一。李氏之说，正是孙中山“约法之治”和《建国大纲》的精神。这种精神，与当前所倡导的“一国两制”或“一国多制”，可谓名异而实同。联治运动，旨在谋求中国的“和平统一”，距今虽有 80 年之久，仍不失其时代的需求和意义。

胡春惠教授这部《民初的地方主义与联省自治》，是一种纯学术性的著作；愈是学术性，愈能经得起时代的考验，保持其永恒性和客观性。胡教授的专精是政治学兼及史学，以此两学为基础，辅以大量的直接资料，来完成这部著作，其所表现的特色，是理论与史实的验证，国情与时代的结合。惜以本书绝版有年，久为各方需求而难得，在学术界的期盼中，今由胡教授交北京中国社会科学出版社出版简体字本。随着时代的需求，对两岸学界便更有其重要的意义了。

笔者有幸，本书初版时，即承胡教授赠阅，虽事隔多年，仍是印象深刻。兹值再版，胡教授嘱为之序，荣幸之余，何敢“班门弄斧”！谨撰《孙中山与联治》短文，以代序耳。

蒋永敬

2001 年 3 月于台北

序 言

今年是辛亥革命 90 周年，又适逢 21 新世纪开端，我国正在致力国家统一大业之际。此时，台湾资深学者胡春惠教授的力作《民初的地方主义与联省自治》一书，出版简体字本是有重要意义的。

民国初年的政治形势风云变幻，波浪汹涌，最为错综复杂。认真地研究这段历史，通过阐释与分析各派政治力量及其代表人物在这段历史过程中的表现，可以生动地揭示其各自的政治面貌与特征，可以说明它们的得失功过，以及各派军阀长期割据混战局面的成因，从而总结历史经验教训，借鉴未来。

本书所论者，前部分着重于民国建立前后地方主义的兴起与发展，后部分则为民国 9 年后诸省的地方自治与联省自治运动；并对清末民初的地方主义和联省自治都做了有益的探讨和研究。著者依据大量翔实的史料，钩沉探微，立论坚实，精辟地分析了地方主义与联省自治运动复杂的兴起背景，多向的发展活动，它们对日后不同层面的广泛而深刻之影响，以及阐明按照我国的国情及当时具体的历史情况，应如何评价整个联省自治运动；再者，阐释了清末统治者的腐败和地方主义呈现的尾大不掉，间接回答了辛亥革命的爆发乃历史的选择等问题，写得很有新意，是一本有价值的书。

人们之所以研究历史，不是为了发思古之幽情，也不是要把

历史当作艺术品来欣赏，人们研究历史完全是为了理解现实，面向未来，亦即“察古知今”、“鉴往知来”。当然，古往今来的客观历史条件是不会重复出现，人们对于历史经验教训，也从来就不可能予以简单的套用。但是，人类的社会生活中的道理往往是相通的，理解历史有助于理解现实，理解历史上的政治生活也有助于理解其他社会生活。历史这门学科特有的魅力即在于此。我们所以需要了解和研究历史经验教训，主要是为了打开人们的眼界，启迪人们的智慧，使人们聪明起来，使人们有所借鉴，避免或少走弯路。本书对民初地方主义和联省自治的探究和阐释，既可以对民国史的研究和教学有所裨益，也将会有助于我们理解和迎接“祖国统一、一国两制”的美好未来。

我于1990年8月在广东中山市翠亨村参加《孙中山与亚洲》国际学术讨论会时，初识春惠先生。相交十多年来，不时相互切磋，受益很多。在本书即将再版之时，承春惠教授的好意，嘱我在书前写篇短序。盛情难却，写下这些，权充自己的读后感，也是向广大读者的推荐。

是为序。

尚明轩

2001年4月于北京芳城园

前 言

历史的本身，原是由往时各种错综的事实交织而成。因此我们也可以从各种角度去观察、研究分析它。中国近百年的历史，更是复杂得叫人眼花缭乱，但这又何尝不是提供了治史者更多的研究机会与领域。

中国是一个幅员辽阔、地广民众之国家。正因这一辽阔广众的因素，也增添了国史上不少的纷争与混乱。打从中国初具国家形象的商周开始，横过两千年到清末，所有朝代的每一个统治者及其谋臣，无不是在孜孜矻矻，努力于大一统局面之追求与维持。可是政权真正能在中央有效控制情况下的时代，却并不如想象中那样长远。也即是说，每逢中央势力稍加式微时，地方政治便又回复了它的封建割据情况。这种“合久必分，分久必合”的现象，我们自然不能仅如历史循环论者一样，把它视为天命的神话。特别是在清末民初的现实政治中，中央与地方之间、割据势力与割据势力之间的冲突与战争，曾经使中国数亿人民的生活，陷入了苦难的深渊。

一般而言，幅员辽阔的国家容易构成经济文化上分割的特殊性，即使民族相同，也难免彼此扞格，不易受统一政策的指挥。中国自秦汉以来，虽就进入了号称大一统之情况，而且儒家“定于一”的伦理观，也早在春秋之后，就薰陶着国人的意识。加上秦皇汉武等力强能多君主的统治技巧及愈来愈有效率的官僚制

度，也均成功地强化了这一个国家的结合力。^①可是由于地形上的山川阻隔，与古代交通的不发达，这种天然的地理因素，仍然干扰着中国的统一，在历史上造成了层出不穷的问题。因而所谓“天下分久必合，合久必分”这句话，在另一方面而言，又正是描述了以往中国统一中有分裂，分裂中有统一的现象。

盖中国历代君主不论是开国者抑或承位者，虽皆竭尽其智能，追求一统局面，并且也尽量在各州郡地方选举人才，使四方人士皆得参与其统治，作中央与地方之桥梁，形成各地对中央之向心力，以巩固其统治权。然而一旦名君贤相去位时，地方藩镇割据，尾大不掉的情况便又告形成，这都显示出中国历史因素中社会的结合力虽大，却仍不能绝对克服那些统一上存在的所有障碍。

我们或可从另一个角度去观察一下中国古代的社会。农业化的特质，使农村显得安定而少变化，加上宗法制度与儒家不鼓励突破所造成的墨守成规，使基层的社会几乎停顿在与中央朝廷无关的半独立状态，中央政治的权力与地方基层社会永远有着一段距离，除非发生大型的战乱或灾难，中央政府的权力与影响力，就很难有效地发挥而深入地方。一般人民所看到的，永远是那些活动在地方的父母官及士绅的影子，这就是中国人传统中“天高皇帝远”意识的来源，也就是张东荪所称的，中国自古以来的“两橛政治”基础。加上语言隔阂、经济物产、风俗习惯的差异，“美不美故乡土，亲不亲故乡人”一类的乡土性地域观念就自然出现了。地域观念本只是情感上的，一旦与地区性经济利害配合

^① 李疏影：《由“分裂中的中国”看军阀政治的概况》，见张玉法编：《中国现代史论集》第五辑，第136页，台北，联经出版公司。

上以后，就会很快地形成政治上的所谓“地方主义”^①。

盖“夫治公事者，不如治私事之勇；救他人者，不如救其家人亲戚之急；爱国者，不如爱其所生省份之亲，人情所趋，未可如何也”^②。所以近世以来，京城大邑便常有各省“会馆”的存在。而以地缘关系结成的“同乡会”等组织，在中国也较在他国政治社会中更有重要地位，所以在清末，即使以改革传统为己任的革命团体，它们在诞生的过程中，也都无法避免受到传统地域观念的影响。^③

中国历史上结合力的因素，既然是依靠君主统治的技巧、官僚政治效率和儒家文化所形成的大一统观念，因而到19世纪西风东渐外力入侵以后，一连串外交、军事、经济上的挫折横来，君主的统治技巧、官僚政治的效率和儒家牢不可破的独尊形象，逐渐开始动摇，这样一来，便自然而然地影响到中国结合力本身的弱化。^④特别是清末自强运动的新政改革中，新式的工商业逐渐转向专业化活动，更强化了区域与区域之间，经济利益上的差异和区域本身的内聚力。而这些发展，当然也助长了清朝末年某些省份，在区域利益更形明显的情况下，走向地方主义的倾向^⑤，

① “地方主义”一词，在民国初年即已流行。如徐血儿氏在民国2年3月6日的《民立报》上，即以“奈何有地方主义”为题，发表时评。徐氏说：“近来观察社会，有至可悲可惊之现象，即地方主义之日形发达是也，事实上虽力谋于合，而心理上则力趋于分，有省界而复有府界，有府界而复有县界，使如此之地方主义，而不亟为扫除，则适自兆分裂而已矣。呜呼，旧事不论，河东一案，非由地方主义酿成者耶。”

② 欧榘甲：《新广东》，张玉法编《晚清革命文学》，第2页，台北，经世书局。

③ 如兴中会之成员限于广东，华兴会属于两湖，光复会之限于江浙等现象。

④ 张玉法：《中国现代史论集》第五辑，第137页。

⑤ 如汉冶萍公司与湖北，棉纺专区与江属地区，如铁路、矿业之与某些省份之特殊密切关系。而 R. Keith Schoppa 在其所著：《Province and Nation: The Chekiang Provincial Autonomy Movement, 1917-1927》一文中，也持此一看法。

而这种区域性利益明显化的结果，自然对于国家整体化的观念，相对地是构成了一种损伤，而清末民初的地方分权主义思想，正是此一时空条件下的产物。它虽然不足让我们过分地去加以强调，但是它在中国近代政治史中，却一直或隐或显地存在，并且不断发生作用。其中民国 9 年以后一直到民国 15 年国民革命军北伐以前的联省自治运动，就是此一主义作用的结果。笔者不敏，愿抱一种尝试心情，来就辛亥前后，以迄国民革命军北伐前夕，民初近 15 年期间，中国政治所呈现之有关现象，加以归纳探讨，以就教于学界诸先进。

目 录

前言	(1)
第一章 清末地方主义的兴起	(1)
第一节 地方督抚权力的扩张	(1)
第二节 清末新政助长地方势力	(4)
第三节 设立省咨议局与地方主义之具体化	(8)
第四节 清廷的反制措施——中央集权	(17)
第五节 地方的反中央集权活动	(22)
第二章 辛亥革命与地方主义的发展	(31)
第一节 地方势力与辛亥革命的关系	(31)
第二节 临时政府的联邦色彩	(38)
第三节 舆论上倡议地方分权	(45)
第四节 外人主张中国实行地方分权	(52)
第五节 国民党之趋向地方分权	(55)
第三章 民初政争与中央和地方权力之消长	(62)
第一节 军民分治与废省倡议	(62)
第二节 中央财政整理的集权涵义	(73)
第三节 二次革命与地方主义之衰退	(82)
第四节 洪宪帝制与地方主义之交互影响	(91)
第四章 联省自治运动发生之背景	(100)
第一节 民初地方主义之蜕变	(100)
第二节 学界对联治思想之再倡议	(110)

2 民初的地方主义与联省自治

第三节	外来新思想之刺激·····	(123)
第四节	对中央制宪无望后之觉悟·····	(132)
第五节	摆脱长期战乱之心理·····	(142)
第六节	南北统一无望中的转向·····	(148)
第五章	湖南首倡省宪运动·····	(158)
第一节	湘省的独特风气与环境·····	(158)
第二节	湘省省宪运动之发轫·····	(164)
第三节	谭延闿与前期湖南自治·····	(175)
第四节	赵恒惕与湖南继续制宪·····	(184)
第五节	湖南省宪的实施及其内容评价·····	(192)
第六节	湖南的护宪战争及其影响·····	(203)
第七节	湖南省宪的修改与结束自治·····	(210)
第六章	联省自治在其他地区的反响·····	(220)
第一节	四川省的自治与省宪运动·····	(220)
第二节	浙江省的自治与省宪运动·····	(236)
第三节	广东与福建的自治与省宪·····	(255)
第四节	江苏与江西的自治与省宪·····	(272)
第五节	湖北与安徽的自治与省宪·····	(283)
第六节	云贵与广西的自治与省宪·····	(294)
第七节	联省政府与国是会议宪草·····	(310)
结 论	·····	(326)
参考资料举要	·····	(342)
一、中文书目	·····	(342)
二、英文书目	·····	(347)
三、期刊报纸部分	·····	(347)

第一章

清末地方主义的兴起

第一节 地方督抚权力的扩张

行省之成为中国地方单位，肇基于元朝至元十三年（1276）。清入关后，于顺治十八年（1661）因感于省区之过大，乃有分省之议，迄康熙六年（1667）将原有之十五布政司，析定本部为十八行省。^①此时督抚之制已普遍设置，布政使已非一省之最高长官，而由总督或巡抚取代控有一省之实权，以迄于清朝之灭亡。

总督、巡抚之设置，肇始于明代。其设置精神，本在取法北宋之中央集权制度精髓，使之代表中央监临地方。^②所以督抚原系临时遣派之行官，到满清入关以后，因各地经常发生重大事故，朝廷为了便于处理，乃差遣重臣，分别监莅重要地区，时间一久，乃演成为辖区之地方行政长官。督抚既成各省之最高行政长官，所以举凡一省之庶政及百官，便均归其节制。到雍正、乾隆、嘉庆以后，各省总督或巡抚，又因向例兼兵部尚书或侍郎头

① 杨予六：《中国历代地方行政区划》，第308页。

② 杨予六：同前书，第302页。