

上海

地方自治 (1905-1927)

研究

HANGHAI DIFANG ZIZHI YANJIU

周松青◎著



上海社会科学院出版社

上海

地方自治 (1905-1927)

研究

周松青◎著

S
HANGHAI DIFANG ZIZHI YANJIU



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海地方自治研究:1905~1927/周松青著. —上海:
上海社会科学院出版社, 2005
ISBN 7-80681-785-9

I. 上... II. 周... III. 地方自治-研究-上海市-
1905~1927 IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 131002 号

上海地方自治研究(1905~1927)

作 者: 周松青

责任编辑: 常 工

封面设计: 王斯佳

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 19.75

插 页: 2

字 数: 338 千字

版 次: 2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-80681-785-9/K·184

定价: 38.00 元

版权所有 翻印必究



周松青，1969年生，湖北江陵人，1992年7月毕业于湖北师范学院历史系，获学士学位。1994～1997、1998～2002年就读于华东师范大学历史系中国近现代史专业，师从刘学照教授，先后获硕士和博士学位。曾在《学术月刊》、《近代中国》、《华东师范大学学报》等学术刊物上发表论文十多篇。现为上海图书馆馆员。

本书由上海市马克思主义学术著作出版基金资助出版

序 一

《上海地方自治研究》，原是周松青的博士论文，因为我曾主持该论文答辩，周松青便索序于我，杂事缠身，拖延了好些时日，心甚不安。

地方自治，是清末至民国年间出现的一种新的历史现象，上海地方自治延续时间最长，成熟度也较其他地方为高。周松青这部著作，当是迄今海内外研究这一课题最为系统也最有深度的一部专著。

地方自治值得研究，因为它在中国国家政权体制产生的重大变革中具有特殊的意义。

地方自治是近代中国社会发生的结构性重大变迁的产物。

在中国传统社会中，修身、齐家、治国、平天下，在家庭、家族与国家之间没有任何中介、过渡，家放大即为国，国缩小即为家，家是国的基础，国是家的延伸。芮逸夫1961年在《递变中的中国家庭结构报告》中指出：自周初至战国，凡800余年，家族单位占优势，政治组织为封建制；自秦、汉至清末，凡2100余年，家族单位占优势，政治组织为帝国。而这一时期，从秦、汉至隋末，凡800余年，主干家庭占优势；从唐至清末，凡1300余年，直系家庭占优势，并趋向于核心家庭。《礼记·哀公问》记孔子答复鲁哀公“为政如之何”时说：“夫妇别，父子亲，君臣严。三者正，则庶物从之矣。”由家庭中夫妇关系、父子关系直接导向国家中的君臣关系，“亲亲，尊尊”由此而直接联系在一起。《礼记·大传》对此作过更为详细的说明：“亲亲，故尊祖；尊祖，故敬宗；敬宗，故收族；收族，故宗庙严；宗庙严，故重社稷；重社稷，故爱百姓；爱百姓，故刑罚中；刑罚中，故庶民安；庶民安，故财用达；财用达，故百志成；百志成，故礼俗形；礼俗形，然后乐。”君主也因此被称作“民之父母”。

近代以来,随着近代工业和大规模市场经济的勃兴,人们的生产活动、经济活动突破了原先国家与家庭非此即彼的固定模式,新型企业家以工厂、企业、公司为他们活动的舞台,他们超越了家庭、家族的局限,受国家牵制但已不再像原先那样处处受国家约束和主宰。为了协调他们相互之间的关系,按共同认可的游戏规则活动,他们建立了各种商会、行业公会及其他多种形式的公共活动平台。在国家与家庭之间,于是产生了一种新的社会联系、社会关系、社会存在。这也就是人们通常所说的市民社会的出现。上海在中国近代化进程中走在全国前列,市民社会的发展也较全国其他城市成熟,周松青的研究,相当准确地揭示了上海地方自治的兴起与这一变迁密切的内在联系。

然而,地方自治的兴起,又非市民社会的简单或直接的延伸。自秦汉实行郡县制以来,中国形成了行政权力逐层逐级依序支配的中央集权大一统国家权力体制。国家虽然也承担着大规模水利工程以及抵御游牧民族侵扰等职责,但其经常性工作相当单纯:解粮与刑名。解粮,是筹措额定与维持官僚机构及军队所需的财政收入;刑名,即维护社会秩序与社会安定。然而,近代以来,随着农耕经济向大规模工商业经济的转变,特别是新兴城市的出现,对内对外都有大量新的公共事务有待处理。因应这一需要,清末以来,在原先国家机器中增设了一批新的机构,但是,仅仅如此,常常无法满足实际的需要,尤其是传统国家机器运作的惯性,使现代公共事务的处理充满了困难和风险。地方自治的勃兴,是在未根本改变传统国家机器的情况之下,积极处理新型公共事务的一项具有创造性意义的尝试。近代以来,中国国家机器的改造是一极为困难而又极为复杂的任务,地方自治,正是要在传统国家机器运作中注入一些新东西。周松青所清楚展示的上海从城厢内外总工程师局(1905~1909)、自治公所(1909~1911)、市政厅(1911~1914)到工巡捐局(1914~1924)、市公所(1924~1927),以及1927~1937年南京国民政府在中央与地方关系下定义的自治这一曲折发展过程,非常有力地说明,传统国家机器实质性的改变而非形式上的改变,是一个多么艰难的过程。但地方自治对中国传统政治体制而言,毕竟是体制异化的一个产物,因此它又必然会与传统体制产生冲突,而不断受到打压。自治体制为求生存,又不断调整自身。由此,人们可以更为深刻地认识中国传统政治体制的内在本质及其运行规律。

上海地方自治,反映了政治参与者队伍的扩大,权力构成多元化格局已经初现端倪,宪政在一个地区范围内已经较为务实地开始运作。政治参与者队伍的扩大,随之而来的问题是他们的政治参与是否公平,而一旦较多体现公平,又如

何保障效率。权力构成一旦多元化,随之而来的问题便是权力如何有效地互相制衡,权利与义务、权力和责任如何有效地兼顾。宪政一旦较为务实地开始运作,随之而来的问题就是人们政治上一旦趋向自主自立,他们的思维方式、行为方式、他们的观念、兴趣、生活习惯都将发生深刻的变化,这一切,又如何与基本上未发生多大变化的传统思维方式、行为方式、生活方式相容。上海地方自治经历短暂的兴盛即告中落,最后归于结束,这一最终的命运,说明这一系列问题终究无法在现有社会发展基础上得到解决。

周松青的研究,以东西方不同的文化背景比较了地方自治的不同形态。他通过大量事实说明了,西方形态如何以民主传统为根基,以个人权利为本位,由下而上地建立,如何形成以选举与投票表决决定地方事务,这一政治体制如何与国家政权体系完整地融合于一起;中国本土形态则如何以中国文化传统为根基,以地方势力填补国家权力在地方社会中的空疏而形成,如何很难与国家政权体系相融合。正是基于这一较为宏大的视野,他发现上海地方自治的出现,受到西方自治理念的影响,而以西方自治形态为其理想目标。但同时,上海自治的空间实际上不能不一再受到本土自治形态的掣肘。在法律构成与组织架构上都表现了这种由特定历史形成的二元性,其功能也就不能不局限于道路交通建设、学校教育、社会保障及市政建设方面。正因为如此,上海地方自治虽有其鲜明的个性特征,却仍有着相当广泛的普遍意义,事实上,它对当时中国各地区的地方自治产生了不容置疑的重要影响。

我和周松青接触不多,但是,对他的好学善思印象很深。他能从东西文化及东西政治历史的不同背景,从近代民族国家形成及市民社会发展,从自治作为一种民主行为如何改变了市民的价值观念、生活方式和政治观念等多角度,来对上海地方自治作全方位的考察,表现了他在进行历史的实证研究中,是多么注意深层次的理论思考。没有这种深层次的理论思考,片面强调纯实证的研究,将会陷入琐碎的细枝末节,结果将会只见枝叶,不见树木,更不见森林,无法揭示历史活动的本质东西。读《上海地方自治研究》,不仅可以相当系统而全面地了解历史发展的全过程,而且可以透过现象,了解许多本质层面的东西,从中得到很多启示,这是应当感谢周松青多年博学深思、刻苦钻研的。

姜义华

2004年9月10日

序 二

历史研究实是对已往历史的一种重构工程,治史者的主体意识和科学精神对研究的面貌起着极为重要的作用。周松青博士学植厚实,治史态度严谨,他向学界推出的《上海地方自治研究(1905~1927)》是一部体制堪巨、内容翔实、富有特色的优秀学术专著。

地方自治是清末以来中国社会转型和民族国家构建中的一个重要社会政治局面,是试图树立现代国家与社会关系的一种征兆和显影。上海是近代中国最大的对外口岸和工商业城市,当时的上海地方自治在全国自治潮流中具有开先性、典型性等特点。近年来,随着中国现代化快速发展,近代中国地方自治研究日益受到学界的关注。比较来说,这方面的研究仍较多侧重于某一区域、某一时段或某一方面,而对近代中国地方自治进行全面系统考察的专著尚不多见。同样,对具有“领导风气,执全国自治枢纽”的近代上海地方自治进行全面系统考察的著作亦属阙如。显然,本书作为海内外第一部全面研究近代上海地方自治的专著,它不仅在选题上处于学科前沿,具有开创性学术价值;而且,对正确认识和切实把握当今中国现代化进程中的国家与社会关系亦有重要的现实性借鉴意义。

学术研究是一棵常青树。本书的另一特色在于它在研究理论和方法的运用上有许多创新。自20世纪20年代末、特别是60年代以来,运用其他社会科学理论、方法、成果、技术来研究和撰写历史的跨学科的史学研究模式在世界史学界取得了优势,使史学研究呈现出崭新的面貌。本书的写作具有跨学科历史、即边

缘史的特点。它除运用历史文献研究等基本史学研究方法外,又结合运用现代西方民主理论、政治学、社会学、文化学以及计量分析等多学科的理论和方法。既给1905至1927年间上海地方自治一波三折的曲折历程以史的考察,又给其时上海市民社会的发育生长、上海市民阶层和市民意识、上海市民的社会认同和社会整合、上海自治机构的法律、组织和功能的构成、其权力关系和与社会互动,以及上海地方自治进程中所凸显出的国家与社会关系的曲折性变迁,作了诸多分析与论述,较为切实、深刻地揭示了近代上海地方自治历史现象与历史过程的本质。再之,20世纪以来世界历史学的发展又有所谓“叙述史”和“分析史”之争。随着50年代末以来的新经济史、新政治史、新社会史的崛起,历史记叙的传统迅速衰退,分析史在当代史学研究中逐渐占据了优势。但近二三十年来,有不少史家认为,分析史和叙述史并非水火不容,在历史研究中应加强分析与叙述的密切结合。总观本书,它具有分析史的特点,重视对“事实为何如此”的分析;又保持叙述史的传统,不忽视对“事实是怎样发生”的叙述。总之,本书采用跨学科的边缘史研究模式,又兼采分析史和叙述史之长,熔“史”与“社会”的研究于一炉,堪称是新意盎然的上海社会历史学的力作。

历史研究由于自身的特点,其思维活动是一种三极思维活动。即由认识主体(历史学家)、认识中介(历史资料)和认识客体(历史实践)构成的三极在实践中的能动的统一。本书作者运用多学科的理论和方法,所依据的原始资料和可靠资料(包括不少未刊档案资料)堪称宏富,实证性特强,又合理运用逻辑思维及形象思维,从而能切实厘清相关历史事实,复原上海地方自治历史过程,得出经得起历史资料和历史事实检验的历史规律性认识。作者认为,上海地方自治是东西方两种文化冲突、交融和两种自治形态互动的产物。西方自治形态是上海地方自治追求的目标,本土自治形态在很大程度上成为上海自治空间的量度及其在面临国家权力挤压而遭受挫折时退隐的场所。作者揭示,上海地方自治是在国家权力架构之外建立的,体制异化问题是近代上海地方自治难以得到合理发展的障碍。这在启示人们,如何使地方自治成为国家权力架构内不可或缺并能产生良性互动的部分,理当为现代化进程所应树立的一种新型国家与社会关系。可以说,这是本书的微言大义和根本大旨。显然,作者在自己合理的三极思维活动中所产生的这种历史认识和历史判断是有助于中国社会前进的。

人生自古即重情。松青1994年从鄂中来学,先读硕士,后工作,再定向攻读博士,十年来我们师友交谊甚为相得。两次读学位期间,他在每月细流斋读写论坛上虽不爱发长言和宏论,却常在简评短论中显露出睿智和有见。他为学勤奋、踏实、厚重,但有某种不拘一格而自成一格、别出心裁而独开生面的野性思维的特征。常使人不意有“于无声处听惊雷”和“蓦然回首,那人却在灯火阑珊处”之感。他在入读硕士学位的第一年就在《学术月刊》等著名学刊上发表颇有见地的学术论文。本书是他在硕士学位论文基础上撰成的博士学位论文,虽是尽了三年之力,实蕴积八年之功。我为本书出版而倍感欣喜之余,对松青的执着、求实和不蹈故常而独辟蹊径的力学精神由衷地赞赏。“莫道式微久,终见世运昌”。随着国运回转和21世纪中国“和平崛起”,一个现代化的中国必然召唤史学的繁荣。希望松青本着“天生我才必有用”的古训,在地方自治这块研究沃土上继续耕耘,拓展对1927年后成为上海市下“一个较次要部门”的自治的研究,并酌与其他城市或其他地区的地方自治进行比较研究,再有新的近代上海社会历史学或近代中国社会历史学力作面世。而同样珍视学谊的我,虽已渐入老境,仍会从中受到鼓舞,谨记“爱情理想忘老,豪气永如前”的自勉勉人的人生箴言,时从陋室内传出细流之音。最后,有一辨正:常言名师出高徒,但生活中高徒常不出自名师。谨勉。权为序。

刘学照

2004年7月

上海持续高温之日

于华东师范大学一邨细流斋

目 录

序一/姜义华 / (001)

序二/刘学照 / (001)

绪论 / (001)

一、地方自治的两种形态 / (001)

二、选题意义和研究现状 / (012)

三、研究时段和写作框架 / (023)

第一章 清末上海地方自治的兴起 / (028)

一、当中西文汇之冲 / (029)

二、上海的社会团体 / (032)

三、社会认同和整合 / (035)

四、清末新政与租界的影响 / (038)

五、清末民初上海地方自治历程 / (043)

第二章 清末民初上海地方自治的构成 / (048)

一、上海自治机构的法律构成 / (048)

二、上海自治机构的组织构成 / (054)

三、上海自治机构的功能构成 / (060)

四、宝山县自治概况及其与上海自治的比较 / (074)

第三章 上海地方自治的权力关系 / (081)

一、上海地方自治的权力关系 / (081)

二、上海地方自治中的精英 / (086)

三、上海地方自治与合法性 / (101)

第四章 上海地方自治与上海社会 / (121)

- 一、自治机构的财务状况 / (122)
- 二、自治机构的警察状况 / (128)
- 三、地方自治与社会规范 / (134)
- 四、地方自治与民间宗教信仰 / (144)
- 五、民间力量与自治机构的纠纷 / (154)

第五章 上海地方自治的流变和中止 / (161)

- 一、从拆城案看上海地方自治的变化 / (162)
- 二、上海独立性增强与全国统一呼声高涨 / (174)
- 三、门禁交涉案:自治危局的先声 / (181)
- 四、二次革命和上海自治的中止 / (188)

第六章 工巡捐局时期的上海地方自治 / (195)

- 一、承续市政厅主要职能的工巡捐局 / (196)
- 二、工巡捐局的收入来源 / (206)
- 三、另行设立的市乡经董办事处 / (210)
- 四、恢复自治的请愿 / (223)
- 五、隐形自治中的权力关系 / (231)

第七章 市公所时期的上海地方自治 / (243)

- 一、上海地方自治恢复的背景 / (243)
- 二、上海市公所的成立及其职能 / (255)
- 三、淞沪商埠督办公署 / (268)
- 四、市公所时期的自治权力关系 / (272)

结论 / (281)

- 一、两种文化的冲突和两种自治形态的互动 / (281)
- 二、向民族国家转型不可或缺的一个层面 / (286)
- 三、自治作为一种民主行为对市民个体的影响 / (289)

附录:征引、参考文献 / (295)

后记 / (301)

绪 论

一、地方自治的两种形态

地方自治是中央和地方权力关系的一种模式。自治有自己操纵、自己控制的含义；它的相对概念是集权，即将权力集于中央政府。从这个角度来看，地方自治是行政体制的一种分权方式，它以中央对地方的集权统治为基点来调整中央与地方的关系。安德雷·拉焦尔将分权划分为三种类型：一是政治的分权，这是在联邦制的情况下，地方政府在财政上高度自主，地方政府的首长通过选举产生。二是行政式分权，地方政府的法律基础在中央政府，地方必须从属中央，但并非完全依附中央。财政上有部分自主权，地方政府首长有时依靠选举产生，有时不依靠选举产生。三是地方在法律上根据中央授予的权限从事行政管理。政治上，地方从属中央，地方首长由中央任命。地方政府基本上是中央的派出机构，其存在不仅取决于中央政府，而且在财政上也依附中央^①。松村岐夫认为，拉焦尔的划分偏重于法制论，且限于政治概念。松村同意制度不同，分权的方式也会不同，但是在各种条件下，考察作为政治性机能的地方自治如何成立才是重要的^②。松村的观点代表了政治学上一种较为重要的看法。

① [日]松村岐夫、孙新译：《地方自治》，经济日报出版社1989年版，第2~3页。

② 同上，第4页。

地方自治的形态如何,由其依托的文化理念所决定。西方社会中广泛存在的中央与地方分权模式,是由西方文化的民主价值观念繁衍而来。由于文化的差异,东方社会存在着完全不同的中央与地方关系,表现出不同的地方自治特征。对这两种自治形态的描述,有助于为本课题提供一个宏观的背景,也为处于东西方文化互动下的上海自治演绎出繁衍与流变的脉络和轨迹。

(一) 西洋形态

地方自治在西方有非常深厚的传统,从两千年前的雅典城邦共和国到现在的英美民主政体,对地方自治的理念和具体的操作都日趋完善,当然,不同的地域和时期,地方自治的表现形态存在一定的差异。

西方的经典民主理论认为,公共权力形成之前,每个人都有天生的自然权利,可使用任何方法求得一己之安全。公共权力是为了维护共同利益,投票的大多数是永远可以约束其他一切人的,但是人民必须积极参与表达公意,才能成为主权者。共同利益的判断与个人愿望的简单聚合是不同的,公民有义务在共同达成同意的基础上服从法律和管理制度,因为他们实际上只有义务服从他们按照共同利益而规定的法律^①。

自治是确保个人平等自由的一种手段,自治意味着人类自觉思考、自我反省和自我决定的能力,它包括在私人和公共生活中思考、判断、选择及根据不同可能的行动路线行动的能力。自由主义对人的本性、人和人之间的平等关系以及生命财产权利的思考,将自治引入了政治权威、法律的架构内。自治的实现原则是“特定的政治框架形成并限制着个人可利用的机会,在这个框架范围内,个人应该享有平等的权利,因而承担同等的义务;这就是说,只要他们不用这种框架来否定别人的权利,那么,他们在决定自己的生活条件时就应该是自由和平等的”^②。对于自治原则的考量是十分必要的,它确立了个体或团体维持自身自由、平等、人权的界限。超过这个界限将会是有害的。这就是民主社会中一般意义的“自治原则”,表现在如下四个方面:(1)人们在构成他们生活和机会的政治框架中应该享有平等的权利和义务。(2)权利的概念意味着资格,无需冒任意或不公正干涉的风险而实施行动的资格。(3)在决定自己的生活条件时,人们应该是自由和平等的,所有人都可以自由平等地参与重大公共问题的争论和审议的过程。(4)个人权利需要保护。自

①② [英]戴维·赫尔德著、燕继荣等译:《民主的模式》,中央编译出版社1998年版,第381页。

治原则不仅详细规定了个人必须是平等和自由的,而且规定了多数人不能把自己的意志强加于他人^①。

自治原则是现代民主思想传统的必要前提,是已经而且仍在继续优先培育自治或独立的那些政治形式的基本的、不可或缺的要素。

在西方社会存在两种比较典型的自治模式:一种是美国模式,另一种是法国模式。

托克维尔认为:“在欧洲大多数国家,政治生活都始于社会的上层,然后逐渐地而且是不完整地扩及社会的其余不同部分。”另一种是“在美国,可以说完全相反,那里是乡镇成立于县之前,县又成立于州之前,而州又成立于联邦之前”^②。在法国,由国家的税务人员去收乡镇的税;而在美国,则由乡镇的税务人员去收州的税。也就是说,法国是中央政府把它的官员借给了村镇;美国则是乡镇把它的官员借给了州政府^③。在美国存在联邦主权和州主权,“联邦主权是人工创造的;各州主权是天然存在的,它像家庭的父权一样,不必费力就能建立起来。”联邦主权只是一些重大问题上涉及到个人利益,它代表一个幅员辽阔的国家,代表一种模糊不清的感情。各州主权似乎每天都在包围着每个公民,每天都在精心地掌管着每个公民,正是它在负责保卫每个公民的财产和自由,它无时无刻不在影响着每个公民的安危。各州主权所依靠的是人民的传统和习惯。联邦主权是一个抽象的存在,只与少数的对外事务有关,各州主权是一个完全能被人们感知的存在,易为人了解^④。

清末民初探询宪政的中国人也认识到了美国和法国宪政的区别。有人认为,“两国之政体相同,制度大异。美行总统制,法行内阁制者也。两制既判然相反,遂使我步其后尘者踌躇满志,不知适从”。“总统制以总统为行政首领,内阁制则于总统之下特设总理,总揽政权,总统端拱无为,不啻无责任之君主也。总统制内阁对于总统负责任,内阁制内阁对于议会负责任。故法之议院有弹劾内阁之权,而内阁之势常动摇;美惟总统有解散内阁之力,故内阁之势较稳健。”^⑤

在一定程度上,地方自治的最终主权属于中央政府,到目前为止,在全球政治体

① 《民主的模式》第381~382页。

② [法]托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆1997年版,第44~45页。

③ 同上,第72~73页。

④ 同上,第188页。

⑤ 陈钟凡:《中国宜采用总统或内阁制之商榷》,《天籟报》1913年,第三册第7~8页。

制中找不到例外。但是,各国之间中央对地方的主权强弱存在一定的差异。在经验上可以判定对地方的主权和地方自治之间存在一个相逆的函数关系,即中央的主权越强,地方的自治程度越弱,反之越强。在一个国家范围内的历时比较中,地方自治的强度随国家政体和主权的出现而出现较大的变化。以法国为例,托克维尔对法国的认识和数十年之后的法国已有很大的出入。在法国的乡镇,人们看到的是镇长而非镇本身,几十年后人们看到的是镇本身而非镇长,因为镇长已为各级自律的官员所取代。到此我们大致可以得出一个结论,地方自治并不是地方的事务,它体现在国家与地方的关系当中,随着国家形态的变化而变化。

考察西方地方政府模式还需要回到国家与地方的关系上来。D. 赖特(D. Wright)将中央与地方的关系分为三种模式,把联邦政府、州政府、地方政府三者之间相互独立行动定为分离模式;把联邦包含州,州包含地方定为包含模式;把相互依存定为重复或相互依存模式。美国被认为是一个传统上具有分离模式的中央地方关系的国家,地方是州的产物,所以分离模式只意味着联邦和州之间管辖的明确分离和独立。州与地方的关系是州包含了地方,地方只是行使州授予的权限。赖特认为相互依存模式也能解释美国的中央与地方关系。三级政府各自具有互不干涉的领域,同时还具有共同关心、共同负责的领域,共同领域中既有三级共同参与的情形,也有两级相互合作的情形。在这种模式中,各个单位的自律性较少,在事业的实施上,交涉成为重要的过程^①。

地方自治形态并非一成不变,它会随着自身运动状况而发生变化,也会随着中央政府的变化而变化,地方自治在地域上限制了它的活动范围,即在一个特定的地域内,在一个国家的政治框架下实行自己的管理。就西方的理想自治形态而言,它离不开国家的民主政治,一个实行专制统治的国家在地方实行自治,从地方的角度而言是善的,但对于有数百年民主传统的西方国家来说不仅是不合意的,而且是恶的。因而理想的地方自治是以国家的民主政治为大前提,实行地方的以民主为理念的治理。

(二) 本土形态

本土形态是以中国文化的自身发展进程为背景,在地方政治生活领域存在着自治的形态。这种形态与西方以民主为理念的自治有着根本的区别,其相似之处在于

^① 转引自《地方自治》,第7、123~124页。