

“自治”与“官治”： 从地方自治改革看清朝的灭亡^{*}

颜 军

【提 要】 地方自治是晚清民间吁求之一，立宪派、革命派将其视为民主建设的基础。新政开始后，清政府将地方自治纳入改革范畴，对如何改革，各级官员有不同看法。为稳步推进，清政府在天津进行了自治实验。在此基础上，推出地方自治的最终方案，其实质，就是在官方监督下，建立分权制衡式的自治组织，并在不影响官方税收的前提下，筹集资金开展地方建设。这种“官治”色彩浓厚的“自治”方案，激化了社会矛盾，成为清朝灭亡的诱因。

【关键词】 地方自治 官治 专制 清末新政

【中图分类号】 K265.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-114X (2014) 06-0131-09

对传统中国是否存在专制政体，学术界曾有过争论^①，但就清朝而言，“专制”则是统治者明确强调的^②。那么，在中国近代的历史变迁中，面对民间的民主诉求，推崇专制的清朝政府是如何应对的呢？这是一个值得研究的问题。

1901年，为救亡图存，清政府开始了新政改革，范围之广、力度之大，前所未有的，而地方自治是其中的重要内容，截至清朝灭亡，清政府推行了一系列地方自治改革举措，掀起了一场声势颇大的基层社会改造运动，使当时民间社会的发展出现了新气象。

对清末专制政权推行的地方自治改革，学界有不同看法，有认为它带有浓厚官办色彩的^③，也有认为它反映了清末专制集权的空前削弱^④。那么，清末地方自治改革到底呈什么取向？对此问题的考察，有助于我们了解清朝灭亡的原因。

一、民间社会对地方自治的吁求

地方自治是近代欧美资产阶级革命后确立的一项政治制度，它指在法律规定的范围内，地方

^{*} 本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“地方自治与清末变革”（项目号10XNB029）的阶段性成果。

民众有权通过选举组织机构，管理地方事务。作为近代民主革命的成果，地方自治反映了自由、平等理念在政治管理上的要求，极大调动了人们参政的热情，对推动社会、国家的发展产生了重要影响。

地方自治制度形成后，便开始在世界各地传播。由于文化背景、政治条件不同，地方自治出现了不同的模式。日本学者村松歧夫根据中央政府和地方政府分权程度的差异，将近代以来形成的地方自治制度分成“政治式分权”、“行政式分权”和“行政式转让”三种类型^⑤，其中，“政治式分权”式的民主性最强，“行政式转让”式的最弱。

鸦片战争后，地方自治也开始被中国人所认知，在清政府推行地方自治前，当时社会各群体已经积极呼吁实施地方自治。概括起来，主要有两种诉求，一种以君主立宪为目标，一种以民主共和为目标。前者以康有为、梁启超等维新派（立宪派）为代表，后者以孙中山为首的革命党人为代表。两者虽然在政治目标上存在差异，但都主张地方民众全面参与地方政治。如维新派认为，中国在近代的衰败，根本上是由于清朝的政治体制造成的，固有的体制，不但民众无权参政，即便体制内，也是上下隔绝，国家政治“惟政府一二人任之，虽圣人亦有不周者矣”。与此相比，欧美国家，包括日本，“人人有议政之权，人人有忧国之责”，特别是这些国家实行地方自治，“举国之公民，各竭其力，尽其智，自治其乡邑”，为民众参政提供了良好的渠道。^⑥因此，中国要振兴，首要的任务就是仿效西方体制，进行政治改革，在他们看来，地方自治则是一条捷径。

维新派认为，中国自古就有自治的传统，因此，在中国进行地方自治建设，是“因业而非创业”的“至易行之事”，^⑦但中国传统的自治存在不少弊端，如“国家未为定制，而议员局长不由民举，故时有世家巨绅盘踞武断之弊，而小民尚蒙压制愚抑之害而不得伸”。^⑧为此，他们提出了不少改造方案，其中以康有为提出的“公民自治”最有代表性。他建议，为激发民气，只要达到一定标准的“公民”，都有参政议政的资格；乡、都、县、省四级都实行地方自治，由“公民”选出地方自治组织。“凡一县、一道府、一省之政，例在国律范围之内。凡赋税公积、警察、户籍、学校、农、工、商、道路、桥梁、市港、山林、川河、医病卫生、慈善教化，皆由议会议定，地方长官许可，则施行之。”通过推行这种“举公民以为之”的地方自治，最终实现君权、国权、民权的统一。

革命派也推崇地方自治，在他们看来，自治是民权政治的最高境界。如孙中山表示“余以人群自治为政治之极则，故于政治之精神，执共和主义”。^⑨在其《革命方略》中，地方自治是民众维护权利、建设民主共和国家的手段与基础，其规定：中国民主革命分成军法、约法、宪法三个阶段，军法阶段就是在革命政府领导下，以武力扫除反动势力，约法阶段就是民众通过地方自治，培养参政能力，建设地方政府，并在此基础上最终实现民主共和政治。在整个民主革命建设过程中，地方自治起着承前启后的重要作用。

革命派虽然推崇地方自治，但在清末，他们并不赞同维新派倡导的地方自治，更反对通过发展地方自治来维护清朝统治。他们认为，在清政府的统治下，“无论为朝廷之事，为国民之事，甚至为地方之事，百姓均无发言或与闻之权；其身为民牧者，操有审判之全权，人民身受冤抑，无所吁诉。且官场一语等于法律”^⑩，广大民众处于被奴役、被剥削的地位，生存权、自由权、财产权等都受到严重侵犯。^⑪因此，在清朝统治下，人民不可能实现真正的自治，要实现自治，只有推翻清朝统治。

民间社会对地方自治的民主诉求，使得清政府在推行地方自治过程中，保持高度警惕。

二、清政府官员对地方自治的看法

对是否应该推行地方自治以及如何推行，清政府内部各级官员从一开始就存在不同意见。

1906年，载泽、戴鸿慈、端方等人在考察了各国宪政建设后，向两宫提出效法日本，在中国开展包括地方自治在内的宪政改革建议。8月27~28日，清政府召开了由满族亲贵、军机大臣、政务大臣、大学士等重臣参加的廷臣会议，讨论改革的可行性。在会议上，奕劻、袁世凯、徐世昌等人赞同载泽等提出的建议，主张速行立宪，以使君主威荣有增无减。但荣庆、铁良等人则表示反对，他们认为，政治改革事关大局，如果事先不做准备，贸然推行地方自治等改革，容易导致“执政者无权，而神奸巨蠹得以栖息其间，日引月长，为祸非小”，如果被土豪劣绅讼棍等乘机“公然握地方之命脉，则事殆矣”，^⑫所以他们主张暂缓实行。

为慎重起见，清政府在各级官员内部也征询了意见，出现了差别较大的看法。

一些官员基于近代民主立场，主张开放基层政权，吸纳民众参政议政，将地方官员置于民众监督之下，以此建立新型的地方管理体制。

如驻俄使臣胡惟德认为，中国幅员辽阔，人口殷繁，特别是随着社会发展，地方建设要面对教育、商业、交通、卫生、救济等越来越多“至纤至悉”的事务，在此情况下，传统的方管理体制已经很难适应这种变化，“断非守令一二人所可独担，亦非绅士数人所能分任。”因此，只有动员民众，集思广益，实行新型地方自治管理，才能适应社会变化。他的方案是：第一，在地方建立民选的府县议会等机构作为代议机关，承担“预算一县岁出入，稽核决算报告，及关于地方公益一切应办之事”等功能，议员由本县人民选举，议员额数视一县人口多寡而定。第二，在府县守令之下增置吏员，组成地方行政机关，吏员“任免委诸守令，而登用必经考验，俸给出自府县，而籍贯必属本乡”。地方行政机关“对于中央政府受监督之责，对于地方团体任管辖之权，以故法律命令之所规定，府县议会之所议决，皆为守令所执行。”第三，地方行政、代议机关之间彼此分权制衡，都“同受治于法律范围之下”。^⑬

胡惟德的地方自治方案，具有较浓厚的民主色彩，特别是他打破了中国传统的官本位体制，提出在地方设立与官府具有对等地位的民选议会机关，并将地方行政机关置于法律而非皇权约束之下，这对当时的政治体制而言，无疑是富有挑战意味的建议。

但也有官员反对在基层开放政权，他们从维护皇权和既有体制稳定出发，主张对地方自治机关的权限加以限制。

如出使奥国大臣李经迈表示，地方自治事关宪政基础，是内政改革最大的关键，因此在筹划阶段，必须慎之又慎，不可操之过急，否则极易引起动乱。他特别强调，“官吏行政之权，与地方办事之权，必须预为分晰，断不至因侵越而生冲突”，因为地方自治机关是民选机构，而地方官员则是由皇帝任命，如果将官吏置于民意机关的监督下，一旦民选代表罢免地方官员，皇权将面临挑战。因此，李经迈特别强调，如果地方绅民对地方官员不满，“尽可准赴司法官控诉秉公判决”，但是，“地方官进退之权”，则“不可操之于自治会”，“盖非如此，则政界必因而扰乱。”^⑭

一些基层官员对地方自治更是如临大敌。他们认为，“自治二字，人多误解，亟应申明更正以定权限而防流弊”。所谓的误解，在他们看来，就是人们以自由平等来解释自治，“自治之义

不明而民主平权之弊生”，“视官长如木偶，等王章于弁髦”，“稍不如意，即藉口于自治之说而与官争，争之不已则抗，抗之不已则乱。”基于此，这些地方官员呼吁，在推行地方自治时，必须要“慎重自治概念”，否则“一悞其解，则其弊与自由平权相埒”，更严重的是“平权自由之党，中怀叵测，更不知若何鼓噪以职为厉阶。近数年南方党匪屡起风潮，是其殷鉴。”他们认为，所谓自治，就是地方公共团体行使公共义务，但是，“公共之义务，必待国家认许而后尽；公共之团体，亦不得与国家对抗而碍统治之权。”也就是说，地方自治组织不得藉口自治与官府对抗，所有的活动必须得到官府批准后方可进行，“依法规所定之监督而行，绅肩厥任，官总其成。此自治二字之铁板注脚。”只有这样，才能“权限明则政无纷扰，名分定而事有大纲。”^⑤

更有一些官员，提出了“君权”本位的“地方自治”方案。

如南书房翰林吴士鑑上了一份《请试行地方分治折》，这份自称是“取各国政法参互比勘，更证以彼邦通人学士之议论”的地方自治方案，将地方自治当作维护君主中央集权的工具，反映了清政府内部保守官员的地方自治改革方案。

吴士鑑认为，“司法行政之道，不外两端”，一是“中央集权”，一是“地方分治”。所谓“中央集权”就是“尊主柄也，其法权操诸君主，事虽经上下议院允行，非得君主俞允，则不成为法律。若既经君主许可，以敕令布之全国，则中央政府得时时监督之，辟阖张弛，惟其所令，而全国不敢自为风气”。而“地方分治”，在吴士鑑看来则是“中央集权”的必要补充——“然又恐权集中央，彼国臣民或但知有服从之义务，而不知有协赞之义务也，则又有地方分治之制以维之。”

吴士鑑认为，实行地方自治对巩固君主统治具有重要意义，但为防止民权冲击君权，必须要采取“职分而权不分”的方式。他的自治方案是“凡郡县町村，悉举明练公正之士民以充议长，综赋税、学校、讼狱、巡警诸大政，各视其所擅长者任之，分曹治事，而受监督于长官。其人之不称职，事之不合法者，地方长官得随时黜禁之，遇有重大事件，则报告于中央政府，以行其赏罚。”在这个方案中，地方自治人员只是“奉行成法”，“地方长官得随时黜禁之”。君主对地方财政可以随时征用，“一旦有事，民财无非君财，操纵敛散，捷于呼吸。”吴士鑑自诩，实行他的这种地方自治方案，既能挟国民之力与列强竞争，又能防止士民预政，“意美法良，无踰于此”。^⑥

总体来看，对如何实行地方自治，清政府内部分歧较大，既有民主色彩的改革思路，也有君主本位的方案，反映了各级官员对君权、官权、民权在地方自治中的不同定位，为清朝最高统治者提供了多种选择。

三、从两份地方自治章程看清廷地方自治改革的取向

基于官员对地方自治的担忧，清廷没有在全国贸然实行地方自治，而是决定在部分领域、地区先行试办。其中，以袁世凯督办的天津自治影响最大。从1906年8月起，在不到一年的时间里，该地先后创办了天津自治局、地方自治研究所、自治期成会，并通过民选产生了天津地方自治组织，在当时引起了很大反响。

天津地方自治是一次具有官方背景的自治实验，是清政府地方自治改革的阶段性成果，反映了他们对地方自治改革的摸索，是我们分析清政府地方自治改革取向的一个重要案例。下面根据《试办天津县地方自治公决草案》^⑦（以下简称《草案》）对有关情况加以考察。

先看天津地方自治组织是如何构成的。

天津地方自治组织由议事会和董事会组成，议会议决地方自治事务，董事会主要负责执行议会议决交办之事以及地方官以国费委办之事。

议事会由议长、副议长和议员组成。议员 30 人，由选民通过复选法[®]产生，任期两年；议长、副议长由议员选举产生，每年从议员中改选。议长、副议长、议员均为名誉职，不支薪水。议事会设常设事务所。书记由议事会从议员外选任，员额和薪水由议事会决定。

董事会由会长、副会长和会员组成。会长由天津县知县兼任，副会长和会员由议事会选举产生。副会长和会员的任期都是四年，会员每两年改选其中的半数。副会长、会员有薪水，但不得再兼任其他有薪水的职务。董事会设常任干事或临时干事，员额由议事会决定。设会计、书记，但不得以董事会员兼任，员额和薪水由董事会自定。

在董事会中，会长主要负责“代表本会签布文件、稽查本会办事成绩、开会议时发表意见”，主要会务由副会长负责。副会长、会员解任时，须先期一个月接受议事会审核，核清后始得解任。

从上述规定来看，天津地方自治组织是由民选代表和官方代表共同组成的。比较值得关注的是天津县知县兼任董事会会长这一架构，这个设置，虽然有利于官方对地方自治的控制，但在理论上也使其处于被问责地位。

另外，《草案》对议事会成员的政治、人身权利给以了一定保护，规定“议长、副议长、议员于议案范围中所发之言论，对于会外不負責任”，“议长、副议长、议员除现行犯外，于会期中非得本议事会之承诺，不得逮捕。”这些条款，无疑为民众参政议政提供了较大空间，使得他们在参加例会时能大胆议政。

再看天津地方自治组织所管辖的事务。

从《草案》规定来看，天津地方自治组织主要负责地方教育、实业、工程、水利、救恤、消防、卫生、市场、警察等事务的创设、改良及相关经费的筹措、预算决算等。另外，还负责接办地方政府交办的国费事务。在此过程中，自治组织“得上书质问，地方官应解答之”。对于地方政务，自治组织也有一定的处理权，如“议事会得受人民关于地方利弊之条陈，酌量议行或批却之”，“议事会得代人民申述其困苦不能上达之事于地方官，并调处民事上之争议”。

从上述规定来看，天津地方自治组织对地方事务具有相当大的权限，如他们可以受地方政府委托，办理警察事务。

最后来看对天津自治组织的监督。

天津地方自治组织虽然有较大的活动空间，但《草案》对其也有严格监督，主要分两层：一是地方自治机构的内部监督，即议事会和董事会互相监督。另外，还有官方监督，“初级为本府知府，最高级为本省总督。其属于各司道主管之事务，各该司道亦得监督之”。此外，自治组织所订文件条例需要“禀请本省总督批准并公布之”，“订立条例及新起征收”也须“本省总督批准之”，在一定情况下，“本省总督得解散县议事会”。

总体来看，虽然天津地方自治组织被置于官方的监管之下，但与前述清政府有关官员的设计相比，天津地方自治组织还是有较大的活动空间。这一方面是因为督办的袁世凯在当时热心宪政，致力推广地方自治；另外，他不假手胥吏，调集了金邦平、凌福彭等留日学生督办自治，使得这次自治具有一定的民主色彩。时人称天津地方自治中，“揆之势理所断不能行者，盖亦有

焉，至持之有故，与一时虽不能行而异日终无以易其言者，亦时时出于其间。”¹⁹

天津地方自治实验之后，经过一年多“不厌精详”的“悉心考求”，1909年1月18日，清廷推出了地方自治的最终方案——《城镇乡地方自治章程》（以下简称《章程》）等。²⁰《章程》对此前官员指出的问题和地方自治实验中发现的问题，都作了相应调整，与《草案》相比，清廷对自治组织的权力加以了限制，使得所谓的“地方自治”，最终只是一种附庸于地方官府的事务性组织。

先看清廷对地方自治的定位。

什么是地方自治？在《章程》颁布前，清廷并没有给出过正式定义，这也是此前不少官员呼吁尽快“慎重自治概念”的原因。对此，《章程》作出了回应，“新政权兴，事端既多创举，即名义不免创设，若或望文生训，笼统误解，以自治为不受管辖之意，不独失国家驭民之柄，而无识官吏，或谈虎变色，阴为摧阻，以隳宪政之基。名之不正，则生心害政，在在堪虞。”²¹其实，对当时清政府而言，最让其感到威胁的就是革命党人倡导的欧美式自治，这种由民众对地方事务进行分权式管理的自治一旦实行，必然会在基层对清朝统治形成冲击。为了避免这种地方自治挑战官方权威，在正式实施地方自治前，清廷对“地方自治”的内涵进行了明确界定。

首先，淡化地方自治与欧美文化的关系。

“地方自治之制，其名词译自日本，其经画始于欧美”²²，这是包括清政府官员在内的时人对地方自治的一个认识，但《章程》则对此加以了淡化，强调“查地方自治之名，虽近沿于泰西，而其实则早已根荇于中古，周礼比闾、族党、州乡之制，即名为有地治者，实为地方自治之权舆。下逮两汉三老、嗇夫，历代保甲乡约，相沿未绝。即今京外各处水会、善堂、积谷、保甲诸事，以及新设之教育会、商会等，皆无非使人民各就地方聚谋公益，遇事受成于官，以上辅政治而下图辑和，故言其实，则自治者，所以助官治之不足也。”从字面上来看，《章程》并没有否定地方自治和欧美文化的关系，但它无视中国传统自治和近代地方自治的本质区别，认为“泰西”只是创造了地方自治的概念而已，所谓的“地方自治之实”，“则早已根荇于中古”。清廷的这种“追根溯源”，无非是想切断人们对欧美文化的比附借鉴，而把中国传统的“地方自治”作为其建设的基础。

其次，确定自治“并非离官治而独立之词”。

在革命派的宣传下，当时越来越多的人开始关注地方自治的性质，认为“地方自治之制度，诚不可以不讲求，地方人民之性质，尤不可以不改变，盖必先去其独裁之性质，而后可以集群策合力以谋地方上之公益，而适合乎立宪国之行为”。²³为了遏制民众这种对地方自治的民主化要求，巩固官方的基层统治，《章程》明确宣布“自治者，与官治相对待而言也，无官治，则无所谓自治，犹无二物，则无所谓彼此。自治之事渊源于国权，国权所许，而自治之基乃立。由是而自治规约，不得牴牾国家之法律，由是而自治事宜，不得抗违官府之监督，故自治者，乃与官治并行不悖之事，绝非离官治而孤行不顾之词。”在这段解释中，清廷将既有“官治”作为“自治”的权力来源和不可动摇的“本体”，以此确定了自治的附庸地位，在这种自治中，地方自治组织显然只能如吴士鑑此前所规划的那样“奉行成法”而已。对于这一点，清朝统治者予以了高度强调，特别叮嘱督抚“尤须将朝廷惠爱闾阎官民共济之意，剴切晓谕，使知地方自治，乃辅官治之所不及，仍统于官治之内，并非离官治而独立之词。”²⁴

再看《章程》对地方自治组织权限的规定。

对地方自治组织的事务范围,《章程》作了较具体的规定,分为本城镇乡之学务、本城镇乡之卫生、本城镇乡之道路工程、本城镇乡之农工商务、本城镇乡之善举、本城镇乡之公共营业、因办理本条各款筹集款项等事、以及其他因本地方习惯向归绅董办理而素无弊端之各事等共8类,每一类都有具体名目。

与《草案》相比,地方自治组织失去了办理地方警察事务的权力,也失去了《草案》规定的诸如“议事会得受人民关于地方利弊之条陈,酌量议行或批却之”,“议事会得代人民申述其困苦不能上达之事于地方官,并调处民事上之争议”之类的权限。另外,从表面看,虽然《章程》规定的自治内容要比《草案》丰富,但这种对内容的具体规定,实际上也是一种对权利的限定。这从《章程》开篇的论述中可以看出“查各直省地方局所,向归绅士经理者,其与官府权限,初无一定,于是视官绅势力之强弱,以为其范围之消长。争而不胜,则互相疾视,势同水火,近年以来,因官绅积不相能,动至生事害公者,弊皆官民分际不明,范围不定之所致。今既令人民自治,若再有此种情形,宪政前途何由日进,是以特将自治事项,指实条列,别为款目,俾一览而知其范围之所在,此外非国家之所许,即不容人民之滥涉,经理在民,董率在官,庶得相倚相成之意,而胶扰可以不生。”

再者,地方自治组织人员的地位和权利都被打压。

在《草案》中,议事会可以“对于地方官所办之事,得上书质问,地方官应解答之”,“议长、副议长、议员于议案范围中所发之言论,对于会外不负责任”,“议长、副议长、议员除现行犯外,于会期中非得本议事会之承诺,不得逮捕”。《章程》则取消了这些内容,并规定“自治职员有以自治为名、干预自治范围以外之事者,城镇乡议事会各员及城镇董事会名誉董事,于会议时停止其到会三日以上,十日以下,城镇董事会总董、董事及乡董、乡佐,停止其薪水半月以上,二月以下,其情节重者,均除名”。体现在文书格式上,规定,“城镇乡议事会、城镇董事会及乡董,行文该管地方官,用呈”,“地方官行文城镇乡议事会、城镇董事会及乡董,用谕”。

“慎重自治经费”,则暴露了清政府在推行地方自治时,并没有放弃巩固中央集权的企图。

有研究者曾认为,“清末专制政权已将学务、卫生、道路工程、实业、公益善举、公共营业等许多方面的相当一部分管理权下移民间,这说明清末的专制集权不是更加集中,而是空前削弱”。^⑤笔者以为,这个论断有值得商榷之处。第一,在传统中国,由于官方基层组织的财力、人力有限,上述道路工程、公益善举等事务,实际大多依靠民间力量办理,因此,管理权下移民间一说,并不十分准确。另外,即便此说成立,也不能说明清末专制集权的放松。因为新政开始后,百废待兴,但由于鸦片战争以来的巨额赔款,清政府的财政此时可以说是捉襟见肘,在此情况下,他们将学务、实业、公共营业这些事务转给民间自治组织筹款建设,这对清政府而言,与其说是管理权下移,更不如说是负担下移。这或许正是他们既防范地方自治,又推广地方自治的一个重要原因,因为以民间人力、物力进行国家建设,对清政府加强统治力量而言,无疑是一种低成本的操作。但即便如此,清廷也仍然强调“慎重自治经费”,但这并不是对民情的体恤——《章程》称“万事非财不举,地方自治既不能动用国家正款,则于旧有公款公产而外,不能不别开筹措之途。然若漫无限制,则浮征滥费,势所难免,而甚者会敛逾等,或至与国税相妨,则尤与自治宗旨相反。”显然,清廷强调的是地方自治在“别开筹措之途”时,不能影响“国税”收入。

通过以上考察，我们对新政时期清政府的地方自治改革取向可以有一个大致把握——那就是在官方的监督之下，通过分权制衡的方式组织地方人力，并不影响官方税收的前提下，由民间组织筹集资金开展社会建设。诚如清廷所称，这种地方自治，确实是一种“助官治之不足”的自治！民间吁求的近代民主范畴的地方自治，就这样被清政府改造成巩固新型专制统治的新基石，清政府也由此化解了对基层社会统治的挑战。

余 论

托克维尔在分析法国大革命时曾说“经验告诉我们，对于一个坏政府来说，最危险的时刻通常就是它开始改革的时刻”，人们平时可以“耐心忍受苦难，以为这是不可避免的，但一旦有人出主意想消除苦难时，它就变得无法忍受了”，18世纪后期，法国人心思变，“路易十六最轻微的专横举动似乎都比路易十四的整个专制制度更难以忍受”。^⑤和法国大革命前夕一样，清政府带有“专制”倾向的地方自治改革方案的推出，非但不能维护其统治，反而成为激化矛盾的导火索。

1906年，《东方杂志》对清廷改革曾发表过如下看法“此诚数千年来未有之创局也，夫使当局之举措果出之以诚意，而希望民权者亦诚厚养其实力以为基，则其由平和之途而达共同之幸福，固无难也”，但是，如果改革只是为了笼络人心，“假文明之面目而增其附和之程度”，则“数年以内形式毕具而腐败危险将视昔而愈甚”。^⑥

对于地方自治，致力和平改革的人士原本充满了期待，希望通过这个途径，激发民众参政议政的热情，实现中国从传统王朝向近代民主国家的转变，上下一心，共图富强。日俄战争期间，东北民众为图自保，创设东三省保卫公所，实行自治。对此，《中外日报》发表文章，对东三省自治充满期望，认为“此次东三省之欲自立殆成功乎，将来东三省之自治政体或即为十八省之先进乎”^⑦。对地方自治的向往，溢于言表。

然而，随着宪政改革的推进，人们对清政府越来越失望，即便是温和的立宪派，也越来越认识到，不首先建设一个“以民为国”^⑧的责任政府，即便是他们此前倡导的地方自治也无法实行。1907年，《中国新报》刊发《国会与地方自治》一文，鼓动人们放弃地方自治，投身开办国会运动，认为“欲普及地方自治，须速谋开设国会”，忽视国会，“亟亟谋地方自治，不惟足以阻谋开国会者之气，而又将有危乎吾国家者在也。”

清政府“助官治之不足”的地方自治方案的出台，证明了立宪派的担忧不是空穴来风，由此激发了立宪派对清政府的不满。地方自治章程颁发后，报刊上很少见到立宪派对此有赞誉之词，取而代之的，是他们随之掀起的激荡社会的国会请愿运动。

而革命党人，则对清政府的地方自治改革更是进行了无情批判“地方自治推行已及两年，而遍国中之自治事业，无一件可望有成效者。其所成立者，仅各省、府、州、县之自治局所而已。”“苟只为设一自治局所，何则有于人民之利益耶？”^⑨“筹办宪政，就朝廷一方面言之，则挽救危亡之局在是，图收富强之效亦在是。就人民一方面言之，则恢复固有之权利在是，造就国民之资格亦在是。”^⑩因此，他们倡导“而今而后，无论经若何之险阻，殫若何之劳瘁，要必竭尽吾人所固有之能力，以谋绝对之完全自治，而不容更有一摧抑我民气之人，剥夺我民利之事，与我同生共产于二十世纪中。”^⑪

如此结果，是清政府始料未及的。

①2008年,侯旭东发表《中国古代专制说的学术考古》(北京《近代史研究》,2008年第4期),引发了学术界的相关讨论,主要有黄敏兰《质疑“中国古代专制说”依据何在——与侯旭东先生商榷》,北京《近代史研究》,2009年第6期;万昌华《一场偏离了基点的“知识考古”——侯旭东〈中国古代专制说的知识考古〉一文驳议》,河南开封《史学月刊》,2008年第9期。

②嘉庆曾说“我朝列圣相承,乾纲独揽,皇考高宗纯皇帝临御六十年,于一切纶音宣布,无非断自宸衷,从不令臣下阻挠国是。即朕亲政以来,办理庶务,悉遵皇考遗训,虽虚怀延纳,博采群言,而至用人行政,令出惟行,大权从无旁落。”中国第一历史档案馆编《嘉庆道光两朝上谕档》,广西桂林:广西师范大学出版社,2000年,第7册,第46~47页。

③代表观点参见丁旭光《近代中国地方自治研究》(广州:广州出版社,1993年)、马小泉《国家与社会——清末地方自治与宪政改革》(河南开封:河南大学出版社,2001年)等论著。

④代表观点参见朱英《晚清经济政策与改革措施》,第10章,武汉:华中师范大学出版社,1996年。

⑤〔日〕村松岐夫:《地方自治》,孙新译,北京:经济日报出版社,1989年,第3页。

⑥⑧⑨明夷:《公民自治篇》,日本横滨《新民丛报》,第5号。

⑦攻法子:《敬告我乡人》,东京《浙江潮》,第2期。

⑨⑩⑪广东省社会科学院历史研究室等合编《孙中山全集》,第1卷,北京:中华书局,1981年,第172、50~51、252页。

⑫《考政大臣之陈奏及廷臣会议立宪情形》,上海:《东方杂志》,1906年临时增刊。

⑬⑭⑯⑰⑱故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》,下册,北京:中华书局,1979年,第714~716、718~719、711~714、722页。

⑲⑳甘厚慈辑《北洋公牍类纂》(正续编),第1册,北京:全国图书馆文献缩微复制中心,2004年,第1、

143页。

⑳《草案》分总则、议事会、董事会、薪水酬金及办公经费、自治之财政、自治之监督、调恤及罚则、附则共8章111条,对天津地方自治的选举、机构、人员组成、权限、监督等事宜作了具体规定。该《草案》改入《北洋公牍类纂》(正续编),第1册,第82~95页。

㉑即由选民先选出若干选举议员人,再由这些人投票选出议员。

㉒该《章程》共9章112条,对地方自治的性质、事务、机构、选举、经费、监督、处罚甚至文书格式等都作了具体规定。

㉓以下引文,除另行标注外,悉引自《宪政编查馆奏核议城镇乡地方自治章程并另拟选举章程折附清单》,见故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》,下册,第724~741页。

㉔《论地方自治有专制立宪之别》,上海《东方杂志》,第3卷第11期。

㉕《宣统政纪》,卷5,“光绪三十四年十二月下”,北京:中华书局,1987年影印本,第99页。

㉖朱英《晚清经济政策与改革措施》,第237页。

㉗〔法〕托克维尔《旧制度与大革命》,冯棠译,北京:商务印书馆,1996年,第210页。

㉘宜果《论中国之进步》,上海《东方杂志》,第3卷第1期。

㉙《论东三省自治》,上海《东方杂志》,第1卷第10期。

㉚唐文权、桑兵编《戴季陶集》,武汉:华中师范大学出版社,1990年,第243~244页。

㉛⑳马鸿谟编《民呼、民吁、民立报选辑》(一),郑州:河南人民出版社,1982年,第142、75页。

作者简介:颜军,中国人民大学清史研究所讲师,历史学博士。北京 100872

[责任编辑 陈子先]