



晚清自治思潮与县制改革

宋亚平

摘要：清季，随着民族危机的深重，传统县制面临着严峻的挑战，君主专制政体和中央高度集权模式日趋受到质疑。在西方宪政文明影响下，中国开始向现代化艰难转型。当时的县制改革有两条路径：一是对不断暴露的许多弊端进行修补以维护“官治”体制的继续运转；二是被迫接受以民主、民权、民生为核心内涵的时代潮流，在县域建立一种新型“民治”体系。正是晚清“新政”产生的“种瓜得豆”的效果，迅速瓦解了传统“大一统”的价值观念，并导致君主专制主义与中央高度集权模式的政治基础最终分崩离析。

关键词：晚清；自治；县制改革

春秋时期，县制取代分封制，开创了春秋战国时期历史前进的崭新局面，显示出了顺之者昌、逆之者亡的浩浩荡荡的不可逆转性。这种具有强大生命力的县制经过秦汉两朝的不断发展与渐渐完善，逐步演化为古代中国最基础性的政治体制。明末清初的思想家王夫之曾经说过：“郡县之制，垂二千年而弗能改矣，合古今上下皆安之，势之所趋，岂非理而能然哉？”^①但是，任何一种社会制度，均会随着时间与空间的变化而呈现出产生、发展、成熟、衰败以至逐渐灭亡的自然轨迹，谁也无法阻挡。

一、传统县制是维护专制集权的基础性制度

产生于春秋战国时期的县制，尽管给人一种“政务简略、官员精干、成本低下、社会稳定”的表面感觉，一路嬗变与演化下来，深层次的矛盾便开始不断地显性化，暴露出县制创立之初人们尚未意料到的许多弊端，最为突出的有六个方面：

第一，其根本目标在于维护朝廷和皇权的绝对权威，结果必然酿就中央集权和君主专制的苦酒。

历史证明，在中国，如果没有郡县制这个基础性的制度平台，任何国王或皇帝纵使有再大的野心和能量，也很难建设高度集中的中央集权，更无法形成一手遮天般君主专制的政治局面。秦始皇就是通过废诸侯，立郡县，置守令，专治权，从而实现“天下之事无小大皆决于上”这一独裁统治的。县制产生与发展的历史告诉我们，在君主专制主义与中央集权制度的“熔炉”里，人们无论是思维模式还是行为方式，都被“锻炼”成这样一个习惯：地方政府必须无条件地高度服从以皇帝为核心的中央政府，无条件地统一地接受中央政府的领导和监督。否则，很难见容于世。

第二，其核心精神是强化“官本位”主义，把政府凌驾于一切社会事务之上，无限权力之态势日益膨胀。

^①王夫之：《读通鉴论》卷1《秦始皇》，中华书局1975年，第1页。

现在看来,“分封制”与其说是将“天下”以分封的形式交给诸侯(国)、卿大夫(家)、士(宗族)等不同层次的社会群体去独立而自由地进行经营管理,还不如说这种允许各个地方充分行使适合本地情况的立法权、司法权、行政权的体制机制,很大程度上就是一种类似于现代社会的地方自治制度。但是,自郡县制出现之后,紧密围绕以君主专制为核心内容、以中央集权为主体框架、以下级绝对服从上级、地方绝对服从中央为结构特征的政府组织体系的建设便成为了政治领域的头等大事,而与之紧密呼应的“官本位”主义则更是两千多年来让人们醍醐灌顶的思维主基调。从秦、汉王朝要求百姓“以吏为师”,至魏、晋王朝称治理群众为“牛羊之牧”,再到宋、明王朝将官员比作“民之父母”,无不都是在进一步强化政府的权威性和官员的崇高性。清朝规定县衙门的职责是“掌一县治理,决讼断辟,劝农赈贫,讨猾除奸,兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神,靡所不综”^①。所谓“靡所不综”,就是无所不管,无所不包,无微不至。政府的权力与利益却一直在“为民”和“服务”的这种高调中不断膨胀与强化,及至“一家独大”。同时,几乎所有的社会组织与个人自立、自主、自我管理,并且共同推动和促进社会进步发展的正当功能作用均被逐渐排斥。

第三,其基本原则是只向上负责,不对下负责,必然滋生唯上命是从、官僚主义而无所作为的腐败风气。

当初推行县制的根本目标是为了建立“大一统”的中央集权和君主专制主义,最大限度地攫取全国的人力、物力、财力等各种资源,而不是为了促进地方经济社会的发展。为了达到这个目标,县政体系中一个重要的制度安排就是全国的县官都由皇帝或朝廷直接任命,而这些县官都必须无条件地绝对服从皇帝和朝廷制定的方针、路线,不折不扣地贯彻落实中央政府的各项政策措施。正因为这些地方官员的“乌纱帽”甚至是身家性命都被中央政府和皇帝捏在手心里,皇帝的意志和中央政府的想法便很容易地通过各级政府一层层地渗透到全国的每一个角落。为了避免犯错误,绝大多数县官只能采取因循守旧、阳奉阴违的办法来对付上级。顾炎武的说法是:“必且玩常习故,避嫌碍例,而皆不足以有为”^②,“相与兢兢奉法,以求无过而已。”^③

第四,其价值导向是重稳定、轻发展,忽视行政管理职能的合理配置,导致责任与权力脱节,治理效率低下。

郡县不是朝廷的派出机构,而是独立一级的地方行政机构。但是,自秦代起,“海内为郡县,法令由一统”^④。无论哪个县衙门,实质上都只是中央政府派出到地方的行政管理机构。王朝的统治者为了防止地方闹独立、搞分裂和官员相互结党营私,总是想方设法通过各种监督手段和限制措施来牵扯、分散、削弱地方政府的权力。宋、明、清诸朝均是县制最严密的时期,但同时也是地方经济社会发展最为缓慢、对外反侵略能力最为软弱的时期。对此,顾炎武严厉批判说:“封建之失,其专在下;郡县之失,其专在上。不知有司之官,凛凛焉救过之不给,以得代为幸,而无肯为其民行一日之利者,民焉得而不穷,国焉得而不弱?”^⑤

第五,其运行特征是胥吏长期把持县政,不断侵蚀公权力,挟制官员,欺压百姓,成为祸国殃民的罪恶渊藪。

自从县制诞生之后,胥吏便作为一个特殊的阶层在县域政治生活中扮演着重要角色。虽然从汉朝以来几乎所有的王朝都无一例外地对胥吏采取了严格控制和严厉打击的政策,但衙门里大量的日常性行政事务必须依靠当地胥吏才能完成。胥吏实际上成为支撑县政运转的实权群体。顾炎武曾经这样说:“百官者虚名,而柄国者吏胥而已。”^⑥郭嵩焘说清朝实际上是“与胥吏共天下”^⑦。胥吏的严重破坏性

①《清史稿》卷116《职官三》。

②《日知录集释》卷9《守令》,吕宗力、栾保群校点,上海古籍出版社2006年,第543页。

③《日知录集释》卷9《守令》,第541页。

④《史记》卷6《秦始皇本纪》。

⑤《顾亭林诗文集》卷1《郡县论一》,中华书局1959年,第12页。

⑥《日知录集释》卷8《吏胥》,上海古籍出版社2006年,第486页。

⑦徐珂:《清稗类钞·胥役类》,中华书局1984年,第5250页。

主要表现为挟持县官、侵蚀公权、犯科作奸、贪污勒索,上假官府之威,下虐在野之民,从而成为败坏国家政治、激化官民矛盾、制造社会动荡的“毒瘤”。

第六,由于皇权“不下乡”,许多公共服务主要依靠士绅阶层和宗族力量,遂使农村社会长期陷入既散且弱状态。

古代中国历朝统治者推行“小政府、大社会”的治理模式,实质上就是只注重政治上的统治而不管经济上的发展,特别对民生问题十分漠视。自郡县制度发端起,行政机构与朝廷命官便只至县而止,不再下延。广大农村怎么办?秦汉时期设置有基层政权组织。《汉书》载:“大率十里一亭,亭有长。十亭一乡,乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼、收赋税。游徼徼循禁贼盗”^①。但是,这些农村基层干部大多由县官“自辟”,即招聘而来执掌某些社会公共事务或委托某项具体行政执法。他们多是士绅之类的地方头面人物,也可能有一些属于是横行乡里的流氓地痞。魏晋南北朝时期,豪强地主、门阀世族的势力非常强大,他们通过乡官的这一制度平台经常介入甚至干涉政治事务,从而引发国家政权与宗法势力的矛盾冲突。于是,隋文帝在开皇十年以“乡官判事,为其里闾亲识,剖断不平”为由颁布诏令,正式废除乡官制度,从而开启了“皇权不下乡”的政治局面。为了维系统治,此后历代王朝对于农村社会的治理大都采取“两条腿”走路的方法:一是攫取资源以职役制为主,即县官利用服役之民在乡里充当“耳目”与“爪牙”;二是维护安定则以宗族组织为基础,以保甲制度为载体,以士绅为纽带建立农村社会自治体系。然而,千百年来,除了极少数关系国家利益的重大水利工程与交通设施之外,农村社会绝大部分公共服务的供给与公益事业的建设均被各级政府“金蝉脱壳”,财政上几乎是“一毛不拔”,不得不依靠当地士绅阶层和宗族力量艰难地支撑着。这种体制与机制就必然产生一个直接后果,即由于缺乏政府的高度重视和财政的有效投入,广大农村的公共服务与公益事业千百年来一直处在极其原始落后的状态。

上述这六个方面的深层次弊端,可以说同县制有着一种与生俱来的逻辑联系。唐宋之后,不少有识之士对县制所存在的弊端提出过怀疑与质问,甚至有过许多旗帜鲜明的严厉批判,代表人物主要有南宋时期的叶适与明末清初的顾炎武。特别是顾炎武,出生于君主专制独裁黑暗统治的明王朝晚期,他通过大量的客观事实与亲身经历,十分尖锐地把中央集权、君主专制与郡县制度“捆绑”在一起进行解剖与透析,大胆怀疑“君权”的合理性,大力鞭挞“独治”的反动性,大量揭露郡县制度的腐朽性,得出的最后结论是前人未有之言:“郡县之失,其专在上”。在他看来,郡县制度弊病百出的总根源,就是来自必须要适应这个“君权”与“独治”的需求。顾炎武在《日知录》中引元人吴渊颖的文章说,县官办理公务只能依靠社会上的胥吏,消耗的是县域老百姓的税费而又不承担保卫地方的责任。由于职能被严重分割,权力被高度削弱,监督之目的仅仅在于束缚官员的手脚而不是为促进地方经济社会的发展,故县级政府很难正常履行自己的治理职责。“遇岁一俭,郡县之租税悉不及额,军无见食,东那西挟,仓廩空虚,而郡县无复赢蓄以待用。或者水旱洊至,闾里萧然,农民菜色,而郡县且不能以振救,而坐至流亡。”他因此论断:专权一日不改,县制即为死水一潭、了无出路,县政之兴就是无稽之谈、痴人说梦^②。

但是,如果没有时代的新变化,特别是外部力量形成超负荷的重大打击,叶适、顾炎武所揭示的这些矛盾问题仍然会随着时间的推移而“涛声依旧”,充其量仅仅演化成为一部分忧国忧民的先哲们的一种纠结心情而已,不可能得到任何彻底有效的解决。就算通过流血的手段艰难地实现了改朝换代,也只能是作为这个制度内部的一种自发的调和机制,让矛盾发展的尖锐进程暂时缓解一下,不至于激化到连同制度一起同归于尽的程度。新王朝诞生之后,传统的县制又会重整河山再开始。秦汉以来中国古代社会两千多年循环往复的历史过程,就是最生动、最形象、最典型的证明。

二、现代政治对传统县制的严峻挑战

当历史进入到了近代之后,传统的县制开始面临前所未有的严峻挑战。

^①《汉书》卷19上《百官公卿表七上》。

^②《日知录集解》卷9《守令》,第542~543页。

第一,县域面积不断扩展,人口数量日益增长,横向经济联系越来越密切,新兴领域越来越广阔,开放呼声越来越高,行政事务越来越复杂,相互分割与封闭状态下的传统县制已经无法适应现代社会的开放要求。

在古代中国推行县制的大部分时间里,绝大多数民众被小农经济模式“锁定”在分散的土地上,“鸡犬之声相闻,民老死不相往来”。县域一般“大率方百里,其民稠则减,稀则旷”^①,相互之间完全可以在分割与封闭状态下运行。

秦代有县约1 000个,人口约为2 000万,平均每个县仅为2万人。据《汉书》记载,西汉最繁荣时期的户数为12 356 490户,人口数为57 671 401人。这个人口规模是中国古代社会前半期的顶峰,一直到宋代英宗嘉祐八年(公元1063年)才被超过。但就算是此时,若除以1587个县,每县人口也仅为36 339余人,与银雀山出土的竹简《库法》里讲的汉代“【大县】百里,【中】县七十里,小县五十里。大县二万家,中县万五千家,小县万【家】”^②差不多。唐玄宗开元二十八年(740年)为8 412 871户,人口为48 143 609人。除以1806个县,平均人口尚不及3万人而只有26 657人。到了宋徽宗大观四年(1110年),全国户数达到20 882 258户,人口总数终于过亿,约为125 000 000人。若除以1234个县,平均约为101 296人。到了明代思宗崇祯十三年(1640年)的时候,全国约有1.4亿人口,除以1385个县,县均人口约为101 083人。迄至清代德宗光绪二十七年(1901年),全国人口已经高达4.5亿。当时,全国县域为1325个,平均人口高达339 622人之多。

由此可以看出,春秋战国以来,人口规模从2万人一直增长到30多万人,增幅近15倍。有效掌控的国土面积也从秦朝时期的约300万平方公里,不断发展到清末之际的1000多万平方公里(含外蒙古)。更为重要的,随着现代工业(机器工厂)、交通(铁路、轮船)、通讯(电报、电话)和现代城市建设等各个领域的异军突起,不同行政区划包括城乡之间经济横向联系日趋紧密,县域国土面积的不断扩张、人口数量的不断增长,特别是现代经济建设与社会事业的不断发展,必然导致县域管理规模越来越大、开放程度越来越高、行政事务越来越复杂。在这一新形势面前,传统的县制却如同一个老态龙钟的老人,无法适应时代进步的节奏了。

第二,随着经济建设的快速发展和社会事业的不断进步,传统的“小政府、大社会”的县制模式从组织体系、权力结构、职能安排、机构设置、人事任用 to 政府实施行政管理的方式方法均已经全面地陈旧落后了。

从本质上讲,古代中国的县制是建立在小农经济社会基础之上的一种以攫取资源和政治控制为主要目的之管理平台,紧密围绕这个平台所形成的体制机制,有利于中央政府的高度集权,使得君主专制的力量很容易“一竿子插到底”,从而实现国家对人民最大限度的政治控制和经济掠夺。两千多年来,历代王朝的统治成本都比较低,低就低在始终坚持财税上“多解中央、少予地方、不管民众”的政策。

虽然法律规定知县对一县事务必须“靡所不综”,但实际上除了钱谷、狱讼这两项被纳入考核范围之外,其他职能或责任都往往有名无实。即使有,也不是政府掏钱而主要是依靠当地士绅与宗族的微薄力量。政府对社会公共服务责任的逃避与放弃,而且又往往很容易滋生出让土豪劣绅武断乡村、欺压百姓的负面效应。

第三,鸦片战争之后,随着民族危机的深重,传统的君主专制政体和中央高度集权模式日趋受到普遍质疑。在西方民主和地方自治制度影响下,开民智、伸民权、阜民财、振民气成为时代潮流,中国社会开始向现代化全面转型。

中国一向以“天朝上国”相标榜,即使到了晚清时代,仍然觉得自己的各种社会制度特别是以郡县为基础,以君主为核心的统一集权式的政治体制还是世界上最先进、最优秀的。没想到从鸦片战争开始,西方几个“蛮夷小国”竟然让“天朝上国”一败涂地,特别是1895年的甲午战争,当“蕞尔小国”的日本海

^①《汉书》卷19上《百官公卿表七上》。

^②银雀山汉墓竹简整理小组:《银雀山汉墓竹简》壹,文物出版社1985年,第134页。

军将中国人寄以“强国之梦”的北洋舰队“檣櫓灰飞烟灭”的时候,这种“千古未有之变局”,对中华民族产生了强烈的震撼。

这一期间,西方宪政国家许多社会制度的文明成果通过各种途径不断地传播到中国,其中尤以民主、民权、民生与地方自治的思想理论与实践经验,极其广泛而深刻地影响着中国社会各个阶层的仁人志士。他们不断地反省,认为堂堂中华帝国之所以一而再、再而三地败于东西方列强,其根源肯定不在于洋人拥有的坚船利炮和科学技术,而在于我们死守的传统政治体制已经明显地陈旧落后和十足的腐败无能。于是,人们纷纷公开提出必须学习东西方列强的制度文明,倡言民主与民权,呼吁维新变法,要求改革君主专制,建设立宪政体,实施县制改革与推行地方自治。至此,包括县制在内的政治、经济、文化、教育等一切旧的体制机制都无法再沿着昔日的故道继续前行了,中国历史由此开启了由传统社会向现代化全面转型的大幕。

三、清季新政与县制改革

晚清时代县制改革的思想准备与精神源泉首先是来自于西方的地方自治制度。其实,早在鸦片战争之前,便有西方的传教士与商人开始传播欧美等国家地方自治制度。1837年,由在华西方传教士创办的《东西洋考每月统记传》六月号的卷首上,刊发了假借移居国外之侄致叔父书信形式的一篇《侄外奉叔书》,介绍美国的地方自治制度:“当乾隆年间,其列邦各自操权,而行宽政,乃以民安,容各人任言莫碍。此居民不服王君,而每省良民立公会,自选人才忠烈缙绅,代庶民政治修举,然统理国会与列邦首领之主,而治国纲纪。首领主在位四年遂退,倘民仰望之,欢声载道,复任四年。百姓之所悦,思能办众,便超举为官。该国无爵,民齐平等。惟赋性惠达,财帛繁多之主,大有体面焉”。^①但此时的中国,君主专制与中央集权正在大行其道,世界形势的巨变,西方文明的崛起,并未惊醒这头实际上早已经是外强中干的所谓东方“睡狮”。

《南京条约》签订后,国门开始逐渐敞开。一批具有远见卓识的士大夫根据传教士的中文著述和自己对西方社会制度的悉心了解,开始编撰书籍,介绍西方宪政国家地方自治信息。如林则徐在《四洲志》中就讲:“数百年来,育奈士迭(美国)遽成富强之国。足见国家之勃起,全由部民之勤奋。故虽不立国王,仅设总领,而国政操之舆论,所言必施行,有害必上闻,事简政速,令行禁止,与贤辟所治无异。此又变封建、郡县官家之局,而自成世界者。”^②“变封建、郡县官家之局”,就是脱离君主专制主义与中央集权模式的窠臼。

到了“洋务”时期,清王朝与英法媾和,并以“自强”、“求富”相标榜,大兴洋务运动,创立了一系列近代企业,包括福州船政局、江南制造总局、开平煤矿等等,从而促进了资本主义工商业的发展。这期间,受朝廷的经常性派遣,一批批以游历、出使形式或专门出洋考察外国政治、经济、文化、教育事务的官员,他们以亲历的资格,感同身受地从各个角度介绍自己对受访国的所见所闻,使得现代工商业文明与地方民主自治制度的有关说法更加具有广泛的社会影响。

甲午战争之后,君主专制独裁与中央集权的腐败性日趋显性化和严重化,为挽救民族危亡,中国社会出现了各种旨在反对列强瓜分、奋力救亡图存的改良、改革或革命的思潮,还有一批团结在这些改良、改革或革命思潮周围的政治团体。尽管这些政治团体之间的政治主张各有千秋,甚至呈现出天壤之别,但无论是改良派、立宪派,还是革命派,或者是不满清王朝腐朽统治,希望振兴中华的其他政治派别,他们主要的思想资源、概念工具、目标体系,包括路径选择与措施运用等等,却都是对当时东西方列强国家在现代化进程中所创造的先进性制度文明的学习与借鉴。由此看出,鸦片战争以来中国社会在日益沉重的民族危机中逐渐展开的全面转型过程,很大程度上不是源于自身传统文明的逻辑发展,而是源于外部世界异质文明的输入与推动。

^① 黄时鉴:《东西洋考每月统记传》,中华书局1997年,第241页。

^② 张曼:《四洲志》卷31《育奈士迭国》,华夏出版社2002年,第155页。

正因为中国社会的现代化转型是受外来文明力量的推动,并且又是在清政府的主导下进行,故而必然存在很多制度障碍或者说是激烈的路线斗争。实施现代意义上的地方自治制度,得到了民间、官方几乎一致的共识,还有一个重要的原因,就是这个地方自治的社会制度此前就已经成功地施行于欧美等西洋许多国家。实践证明,西洋各国实行地方自治之后,不仅带来了政治生活上的昌明,而且也促进了经济建设上的繁荣,极大地增强了国家的综合竞争实力,提升了国家在国际事务中的重要地位。这些由弱至强、止衰为盛的显著变化表现出来的先进经验,对于正在饱受列强侵略与凌辱中奋力救亡图存的中国人来说,无疑就是一剂梦寐以求的神丹妙药。

康有为是维新运动的“旗手”和维新派的领袖。他在1902年的《新民丛报》第5号上发表《公民自治篇》:“今吾中国地方之大病,在于官代民治,而不听民自治也。救之之道,听地方自治而已”^①。梁启超则是维新派最为著名的思想家,也是君主立宪派最为得力的“吹鼓手”。他在《〈公民自治篇〉按语》中称赞道:“以地方自治为立国之本,可谓深通政术之大源,而最切当今中国之急务。”^②

黄遵宪曾经担任过驻日本公使、美国旧金山总领事,回国后署理湖南按察使,算是当时地方自治积极倡导者中的官方代表。1898年2月,黄遵宪莅南学会演说,批评中国的官僚政治,倡言“民治”,要求士绅“自治其身,自治其乡”,“官民上下,同心同德,以联合之力,收群谋之益,生于其乡,无不相习。不久任之患,得封建世家之利,而去郡县专政之弊。由一府一县推之一省,由一省推之天下,可以追共和之郅治,臻大同之盛轨”^③。

可以说,19世纪末20世纪初,关于地方自治一事成为了中国社会最具广泛性、最有吸引力的热点、焦点议题。柳诒徵先生在《中国文化史》一书中讲:那个时候的“谈国是者,咸以地方自治为立国之基础”^④。无论是改良派、立宪派、革命派、政府官员,还是那些关心国家大事的知识分子,大家都几乎在异口同声地为之呐喊、为之鼓吹。

问题在于,晚清时代推崇地方自治的思潮中虽然有很多美妙动听的理由和说法,但其根本动机与主要目的其实都很简单,就是要挣脱中国两千多年来以君主专制独裁为核心的由中央高度集权的体制机制,重新建立一种新型的中央与地方的权力格局与利益关系。从这个角度上看,实施自治制度的范围究竟是行省、府、州、县、乡哪一级都不重要了。重要的是,如果真正像西方宪政国家那样实行了名副其实的地方自治模式,传统的以君主专制独裁为核心的中央集权式体制机制便必然寿终正寝,而不可能再死灰复燃。

从鸦片战争起,清王朝经过60年殊死抵抗,最后终于在内外交困中痛苦地发现,光绪帝1895年所言的“今日即孔孟复生,舍富强外亦无治国之道,而舍仿行西法一途,更无致富强之术”,乃为现在没有选择的选择。慈禧于1901年1月29日颁布的这道上谕,标志着晚清政府主导的“新政运动”(简称“新政”)正式鸣锣开道。4月21日,朝廷成立了以庆亲王奕訢为首的“督办政务处”,作为领导全国“新政”运动的最高权力机构,任李鸿章、荣禄、鹿传霖为督办政务大臣,刘坤一、张之洞(后又增加袁世凯)为参与政务大臣,总揽一切“新政”事宜。

清末新政顺应了世界一体化的发展潮流,直接推动和促进了中国社会由传统向现代的转型。同时,从可操作性上讲,清王朝拥有合法的政治地位,严密的组织体系,巨大的行政动员能力和一定的财政支持能力,由他们来主导自上而下的改革开放,应该是成本最低、效率最高的现实选择。而且,中国人向来注重“名正言顺”。朝廷办“新政”,对于重新唤起绝大多数国人在戊戌变法时被残酷打压的维新改制热情,统一思想认识,加快推进变法图强进程,无疑有着极其正面的作用。

从1901年开始到1911年辛亥革命为止,清政府在十年间连续颁布了一系列“新政”上谕,相继成立了一系列专门机构,也推行了一系列改革开放的具体举措。关于晚清“新政”运动的详细情况,有关的历

①《康有为全集》第7集《官议制卷八·公民自治》,中国人民大学出版社1998年,第272页。

②《新民丛报》1902年第5号。

③梁启超:《戊戌政变记》“附录二:湖南广东情形·黄遵宪南学会第一次讲义”,中华书局1954年,第141页。

④柳诒徵:《中国文化史》,上海古籍出版社2001年,第934页。

史著作可以说是汗牛充栋。新政运动所涉及到的改革传统县制的著作不在少数。

当时,清王朝对传统县制进行改革的思路、方案与具体做法有很多,让人目不暇接、眼花缭乱,甚至不知其所以然。但透过各种现象,其问题并不复杂,基本路径主要为两条:一条是针对自古以来县制本身存在的各种缺陷,或者说是针对县制不断暴露出来的许多弊端努力进行改革。出发点与着力点都是修补完善,以维护这种传统的“官治”体制的继续运转;一条是针对世界性的以民主、民权、民生为核心内容的时代潮流,在县域建立起一种类似西方宪政国家现行的新型“民治”体系,即以“以本地人士、本地财力,办本地事务”为主要特征的地方自治制度。

第一条路径的大致情况是:

(一) 创新县官选拔途径

科举取士一直是历代王朝选拔县官的主要渠道。1905年9月,袁世凯、张之洞等大臣们奏请废除科举,兴办新式学校。清廷“准奏”之后,全国所有乡试、会试戛然而止,各省岁科考试也随之叫停。但考虑到读书人的出路和国家对各种人才的需求,清政府制订了“留学生考试章程”,让归国的海外留学生通过现代教育科目的考试进入仕途。此外,还改革原来州县正印官主要由吏部铨选的办法,将铨选权力大部分下放到各省。一旦州县正印官出现空缺时,由督抚按照一定程序从本省应升、应调的基层官员和候补人员中任用。这类人员大多为署理县官或州县主官的副手,虽然不是出身“正途”,但一般都在县域行政方面工作过很长时间,具有很强的实践经验,升任正职之后,立即就能够进入角色。

(二) 强化县官职业培训

担任社会最基层的县官,本属于专门职业,有着自己特定的内在运行规则,需要进行专门的学习与研究,并在实践中不断地积累经验、总结规律方能做个有作为的好县官。过去通过科举铨选的县官有一个共同的缺点,即通过死记硬背学了满肚子的道德文章,考试也能够过关斩将,却严重缺乏县域行政管理的起码知识、必要能力和基本经验。刘坤一、张之洞等针对这个弊端,极力主张在京城设立“仕学院”,在各省设立“教吏馆”,专门传授行政管理方面的各种知识,特别是对那些即将担任县官的人员,无论科举考试成绩如何优秀,都必须在上岗前进入教吏馆“分门讲习,严定课程,切实考核,进功者给予凭照,量才任用;昏惰者惩戒留学,不可教者,勒令回籍,其实缺各官愿入馆讨论求益者,亦听其便”。^①

(三) 正视县官避籍误区

自秦汉以来,县官任职一直实行回避本籍的制度,但实践证明其弊端也很多,历代都遭到人们的批评,其中尤以李鸿章幕府高参冯桂芬的言论最为有理。他在《校邠庐抗议》卷上《免回避议》中讲,县官避籍的本意是为了防止地方官曲意乡间、结党营私,从而保证执法能够公正廉明。但是,这种制度忽视了另外一个问题,即县官远仕他乡,“言语之不通,风土之不谙,利弊则咨访无从,狱讼则洞听无术,不得不倚奸胥为耳目,循宿弊以步趋”。更重要的是:官员在本籍任职,“营私固易,举发亦倍易。阿比固多,责备亦倍多。祖宗丘墓之所在,子孙室家之所托,立身一败,万事瓦裂,非一官传舍之比,乡评之可畏甚于舆论”^②。这种社会压力与舆论监督对本籍官员十分有效,对外籍官员却基本无用。为了创造“政绩工程”以敷衍上级和获取升迁资本,不少外籍县官往往会选择一些短、平、快项目以追求急功近利的效果,甚至搞一些形式主义“花架子”。由于人们的强烈批评,加之地方自治思潮的影响,从晚清开始,本籍人任县官现象开始多了起来。

(四) 探索州县财政新路

两千年来,县衙很少有类似于现代社会“一级政府一级财政”的搞法,全国均实行由中央政府“统收统支”的财政体制。以赋税正供为主要内容的绝大部分财力被高度集中到了中央政府,地方财力极其有限,只有官员的工资与少量办公经费,充其量仅仅维持基本开支和基本运转的水平。“新政”启动后,县域学务、警政、实业、自治等被定位为“官治”之外的地方事务,其所需经费国家财政一概不予拨给,各

① 甘 韩:《皇朝经世文新编续集》卷1《通论上》,商绛雪斋书局,清光绪二十八年石印本。

② 郑大华:《冯桂芬马建忠集》,辽宁人民出版社1994年,第9~10页。

县因此不得不依靠自己去筹措地方公共收入。如直隶《满城县志略》上说：“自创设警察、学堂、自治、实业诸要政，所费恒以巨万计，一切悉责之地方，而赋税正供已尽数提解以去，丝毫不为地方存留。于是地方不能不筹费，如随粮附征，补助公益附加税等项名目，日益繁多，不能不专设管理机关，势使然也。”^①对此前所未有的财政“乱象”，中央政府毫无办法，只得睁只眼闭只眼，允许县衙自设税费机构，以随粮附征，补助公益、附加税等项目来解决县本级财政收支平衡的问题。各县成立的这些财务机构最初大多都是相互参照而设立，名称并不统一，有的叫财政所，有的叫理财所，人员身分也颇有差异。1909年之后，各地陆续规范化。

严格地讲，上述这些改革虽然有不少新的亮点，但很大程度上仍然还是对以“官治”为主要性质的传统县制的修修补补，追求的目标仍然还是在保持君主专制与中央集权的体制机制不变的前提下，针对已经出现的矛盾努力进行化解。这种传统的体制内的调整与改革，不可能真正地解决县制存在的根本弊端。

第二条路径的大致情况是：

1908年，清政府颁布了预备立宪的《逐年筹备事宜清单》。根据这份文件的安排，地方自治的“路线图”和日程表是：光绪三十四年（1908年）颁布《城镇乡地方自治章程》；第二年设立地方自治研究所；此后至第六年，“城镇乡地方自治一律成立”；至第七年，“府厅州县地方自治一律成立”，全国实现地方自治局面。

对于这个路线图和日程表，当时的革命派和立宪派似乎都不大满意，认为步伐太慢，指责清廷有故意拖延之嫌。实际上，在一个几乎没有任何民主政治基础，而且君主专制主义思想极其顽固、高度中央集权历史极其悠久的中国社会，指望七年之内就可以完成西方国家耗费了近两百年功夫才逐步达到的宪政改革与地方自治境界，真可谓是不可思议和犹如天方夜谭的事情。人们竟然还觉得没有“只争朝夕”，巴不得一夜之间便能够踏入世界强国之林，这在另一个角度上充分反映了国人的急功近利与浮躁心理。

与“官治”的模式相比较，“自治”性质的县制改革，主要目标虽然也是创建和健全县、乡（镇）两级行政组织体系与运行机制，但有两个明显不同的特点：一是其基本原则是“以本地人士、本地财力，办本地事务”，因此其领导人不是由上级任命更不是由国家派遣，而是由本地群众自下而上的公开选举；二是这一制度不再像从前那样把决策与执行合而为一，县官既是规则制订者，同时又是运动员兼裁判员。把决策与执行分开，承担“议决”即“决策”功能的是一个组织机构，承担具体“执行”任务的又是一个组织机构，两者相互制衡。这两个与传统“官治”显然不同的特点，正是西方国家宪政制度文明的精髓之一。

地方自治制度建设的第一步，便是在县域之内划分基层政区，设置区、乡、镇一级行政管理的正式机构。城、镇、乡属于县以下行政区划，其议会、董事会组织体系建立起来之后，标志着中国县制历史上广大乡镇社会治理新模式的正式开端。有了乡镇一级行政组织体系的基础性作用，县一级行政自治体制的建立自然就很容易收到水到渠成的效果。按照《府厅州县地方自治章程》规定，各县也纷纷设立“议会”，名义上被定义为县域自治的最高权力机关。成员由以城、镇、乡为选区选举产生，称“议员”。议会设议长、副议长各1人，由议员互选。各县议会下面还设置有一个执行议决的机构，有的叫参事会，有的则叫董事会。这个机构的负责人一般由州县行政长官兼任，具体的办事人员如警务署的总董、劝学所的总董等也主要由地方行政长官招募与聘任。

除了地方自治的决策机构本身之外，在县政体系建设方面还有以“四局（所）”即教育局所、警务局所、财政局所、农业局所等为基本框架的行政管理执行机构。

晚清“新政”虽然轰轰烈烈，但持续时间并不长，很快便在武昌首义引发的辛亥革命中随着满清王朝的覆灭而偃旗息鼓。当时，关于县制的许多改革创新只是开了个头而已，有些部分甚至还处于思路的讨论与方案的选择阶段，算不得是完整而真正地付诸实施。但是，清末开启的县制改革创新并未因清王朝

^①陈宝生：《满城县志略》卷5《县政一》，台湾成文出版社1968年影印本，第161页。

的垮台而中止,而是在随后的民国时期呈现出了一定的延续性。

需要着重强调的是,在晚清推行的县制改革中,虽然清王朝承认并且也实际容许了县域地方自治的一些制度安排,但议事会也好,董事会也罢,这些组织机构既不是与现行清王朝的县级政权组织相平行而存在,更不是对现行的“官治”行政管理体系取而代之的产物。根据史料,清末的地方自治始终受到朝廷权力的严格监督,包括授权地方官有权检查、纠正自治机构议决的方针、路线与政策,有权令自治机构报告其日常工作与年度成绩,有权检查其财务预算、决算执行情况,有权请求督抚解散城、镇、乡各自治机构、撤销自治人员职务。县议事会、参事会的召集及开会、闭会均要求由县官具体负责,甚至在一定条件下对议事会、参事会的决议行使否决权,直至有权咨请民政部解散县议会。

由此可以看出,晚清地方自治所追求的制度建设的根本目标,并不是按照西方宪政国家的民主体制建立起一个“以本地人士、本地财力,办本地事务”为主要特征的独立而完整的行政管理体系,而是一个由清王朝专制政府实际控制的有限度的地方分权模式。说到底,清王朝准许推行地方自治,真正的目的是要借当时世界的潮流、民众(主要还是那些具有极大话语权的改良派和革命派)的呼声,吸纳地方少数精英分子参与地方治理,以克服传统“官治”之弊端,弥补传统“官治”之不足。所以,宪政编查馆在奏报《城镇乡地方自治章程》的核议情况时明确指出:“地方自治既所以辅官治之不及。”^①

众所周知,“新政”本来就不是清王朝自觉自愿的改革开放行为,而是在内外交困的窘迫局势下,为维护摇摇欲坠的统治而不得已采取的一场“自救”措施。改革之初,慈禧太后便定下了“四个不能变”的基本规矩:三纲五常不能变,祖宗之法不能变,大清朝的统治不能变,皇权至高无上不能变,这“四个不能变”的原则,成了谁也不能触犯的“高压线”和“地雷阵”,导致许多方面的维新特别是政治领域的改革无法超越雷池一步。

然而,以民主、自由、科学为核心内涵的时代文明大潮在中国已经成为不可抗拒的巨大力量,慈禧太后为首的满清王朝决策层为挽救统治所开启的“新政”运动,在众目睽睽中竟然产生出了让他们恐怕是痛心疾首的“种瓜得豆”的历史效果。其原因一是这场“新政”让中国主动地融入了世界一体化的进程,而在“国际惯例”、“普世原则”等客观条件的影响下,统治者很难再用“特殊性”来简单地排斥全人类的优秀文明成果了;二是以西方富民强国经验为范本的“新政”,在推动了中国经济与社会空前发展的同时,也促进了人们思想上的极大解放,过去视为神圣不可侵犯的君主专制主义与中央高度集权模式,日益被怀疑甚至遭到唾弃;三是以地方自治为主要内容的县制改革,迅速瓦解了传统的“大一统”的价值观念,君主专制主义与中央集权制度的政治基础也随之分崩离析,从而为辛亥革命的爆发提供了重要的社会条件。

● 作者简介:宋亚平,湖北省社会科学院研究员,历史学博士;湖北 武汉 430077。

● 基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(12YJAZH167)

● 责任编辑:桂 莉

^① 故宫博物院明清档案部:《清末筹备立宪史料》,中华书局1979年,第726页。