

戊戌地方制度改革与维新派的地方政治思想

彭平一, 丁光耀

(中南大学政治学与行政管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 戊戌维新运动中, 光绪帝下令裁撤湖北、广东、云南三省巡抚, 反映了维新派试图通过“委重督抚”加强地方权力, 并提高行政效率的政治思维; 而湖南省在变法中创设的南学会和保卫局, 都反映出维新派试图通过地方议会和地方自治改变督抚专政, 让新式绅商掌握更多地方权力的政治用意。维新派在维新运动中的地方政治主张, 都是以政治权力下移为核心。

关键词: 戊戌变法; 督抚制度改革; 南学会; 湖南保卫局; 地方政治权力

中图分类号: K 256.5

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)03-0407-07

百日维新中, 光绪帝颁布的变法措施并没有完全反映维新派的要求, 不过这些变法措施又大都是以维新派的思想作为基础。其中有关行政制度方面的改革措施则在一定程度上反映出维新派的政治思想和主张。而一些维新派人士和官僚在地方上进行过一些政治改革的实践则更是以他们思想作为理论基础。分析这些政治改革措施和政治改革的尝试, 可以从中领悟到维新派的地方政治思想和主张及其对戊戌政治变革的影响。

一

百日维新中对地方制度进行的改革最引人注目的是裁撤湖北、广东、云南三省的巡抚。戊戌年七月十四日(1898年8月30日), 光绪帝发布上谕:“国家设官分职, 各有专司, 京外大小各官旧制相沿, 不无冗滥。”上谕列举了冗滥的弊端, 作出了对中央和地方行政官制进行改革的决定。关于地方行政官制主要是裁撤督抚同城省份的巡抚和东河总督:“外省如直隶、甘肃、四川等省皆系以总督兼管巡抚事, 惟湖北、广东、云南三省督抚同城, 原未画一, 现在东河在山东境内者, 已隶山东巡抚管理。只河南河工由河督专办。今昔情形确有不同, 所有督抚同城之湖北、广东、云南三省, 均著以总督兼管巡抚事, 东河总督应办事宜即归并河南巡抚兼办。”^[1](909)]这应该说是晚清历史上对于地方督抚制度的一次真正的改革。当然, 与百日维新的其他改革措施一样, 这一改革在变法失败后也

被废止了。仅仅二十多天的实行时间, 这一改革措施到底实行如何, 效果如何是无法进行准确的评估的。然而, 从这一改革措施中可以窥见的是光绪帝和维新派的地方行政思想。

督抚制度作为清朝的地方行政制度, 反映了清王朝为加强专制主义中央集权, 不惜牺牲行政效率而实现督抚相互牵制的一种地方行政理念。清廷通过这种制度, 一方面集地方事权于中央, 另一方面把中央的部分权力分寄于督抚, 使督抚处理地方政务有更多的主动权, 更能担当得起“一方保障”的责任^[2](239-243)]。而这种集权与分寄都是以总督和巡抚的权力互相牵制为前提, 即为了防止地方大员专权, 将总督和巡抚交错配置, 以分割其权力, 达到加强中央集权专制统治的目的。因此, 戊戌变法中裁撤三省巡抚, 使行省政权中不再出现督抚同城的现象, 显然是与督抚制度本身所暗寓的督抚权力分割的行政理念不相符合的。

关于戊戌变法中督抚制度改革措施所隐含的深意, 日本学者真水康树先生认为:“1898年巡抚被裁撤有记载的理由并不复杂, 但是该理由的思维背景可能是什么? 真水先生提出了四点“新思维”, 即: 裁汰冗官、排除督抚同城、陕甘方式和支持事权归一。他似乎更看重第四条“新思维”。他把戊戌年间的督抚制度改革与1904年的督抚制度改革联系起来:“裁汰冗员也好, 排除督抚同城也好, 这两个想法的重点在于克服过去的缺点, 在此积极创造新情况的意图不够浓厚。但是1904年的上奏里可以看出支持督抚的‘事权归一’,

收稿日期: 2008-12-08

作者简介: 彭平一(1953-), 男, 湖南长沙人, 中南大学政治学与行政管理学院教授, 主要研究方向: 中国近现代史。

不局限在克服缺点,还有积极创出新生事物的想法。”这种新的想法是什么呢?他认为,“典型的清朝督抚制度的最主要特点是:中央不愿意出现强有力的地方大官。结果清朝中央政府基本上是采纳以‘二省一总督二巡抚’的督抚制度,实现了督抚之间的相互牵掣。这意味着:当时的中央政府在一定程度上牺牲了行政效率的合理性,选择了督抚间的牵掣。但是戊戌维新开创了新的思维方式。对该新思维,行政的合理性是个出发点,不考虑‘旧制’或‘祖制’等死的概念。”^[3]看来真水先生所说的“新思维”指的是以行政效率合理性为出发点的行政体制改革设想。可惜真水先生没有说明维新派或者光绪帝是如何表达这种“新思维”的。

不过,康有为为代表的维新派在提出自己的变法方案时确实有一种新的思维。尽管到了变法最关键的时候,也就是新旧势力斗争白热化的时候,康有为曾经告诫光绪帝“厘定官制并裁冗署者”,“而今行之非其时也”。但实际上,光绪帝的改革措施是符合康有为的一贯思想的。1888年,康有为在《与洪给事右臣论中西异学书》中对中西行政制度进行了比较:“中国自三代以来,为一统之国,地既广邈,君亦日尊,以一君核万里之地,又有自私之,长驾远驭,势有所限,其为法也守,其为治也疏,听民之自治,然亦幸赖其疏且守,若变且密,则百弊丛生矣。泰西自罗马之后,散为列国,争雄兢长,地小则精神易及,争雄则人有愤心,君虚己而下士,士尚气而兢功,下情近而易达,法变而日新,此势之绝异也。”接着他进一步指出:“中国以一君而统万里,虑难统之也,于是繁其文法以制之,极其卑抑以习之,故一衙门而有数人,一人而兼数差。”^{[4](47-48)}这实际上揭示了封建君主专制统治以分割地方权力而集权,以交错配置官员而使其相互牵制的实质。此后,他在《上清帝第四书》中又指出:中国历朝统治者都是对地方以“分权”来达到控制的目的:“一职而有数人,一人而兼数职,务为分权掣肘之法,不能尽其才。道路极塞,而散则易治,上下极隔,而尊则易威。”因此,他提出“当以列国并争治天下,不当以一统无为治天下”,应该减少地方行政机构的层级,加强地方政府的事权。他主张实行中央辖下设省(巡抚)、县(知县)两级。^{[4](151-156)}在《上清帝第五书》中,他又认为“重内轻外之说,帖括陈言,非救时至论”,主张“委重督抚”,加强地方督抚的权力,“听任疆臣各自变法”^{[4](209)}。

这种想法并非康有为一人所独有,其他维新派人士也在不同程度上有着这种认识。如梁启超于1896年在《时务报》上发表《中国积弱由于防弊》一文,

对中国传统的政治制度进行了批判,其中就提到专制君主“惧亲民之官,权力过重也,于是以监司以防之;又虑监司之专权也,为巡抚巡按等以防之;又虑巡按之专权,为节制总督以防之”^{[5](97)}。他认为这种制度导致地方长官之间要么是“争权”,督抚之间矛盾重重;要么是“让权”,督抚之间互相推诿。梁氏虽然没有明言当朝地方行政之弊,但其揭露的弊政显然与清王朝地方督抚制度的弊端一样。正因为如此,梁启超在《上陈宝箴书》和《论湖南应办之事》中都激烈地主张“疆吏以自立”,并特别希望湖南“以一省而荷天下之重,以一省而当万国之冲”^{[6](533-535)}。这与康有为的“委重督抚”和“听任疆臣各自变法”主张是一致的。湖南的另一个维新志士唐才常也在《恭拟密筹大计吁恳代奏折》中希望光绪帝“亟抚士民以同权之至意,特假督抚以变法之全权”^{[7](155)}。可见,要求清政府改变督抚互相牵制的弊端,“委重督抚”,即向督抚让权,是当时维新派的普遍共识。其实,这一共识也顺应了太平天国以来地方督抚权力逐渐扩大而又希望有更多权力的客观现实。

维新派要求改变督抚牵制弊端的用意有着两个方面的目的,一方面当然是一个现实的考虑,即希望朝廷给地方以更多的权力,以便地方能够有更大的变法空间,即所谓“听任疆臣各自变法”,“假督抚以变法之全权”;另一方面,维新派也希望能够通过改革地方督抚制度,废除“分权掣肘之法”,确立一种新的中央和地方的关系,提高行政管理效率,反映了维新派“当以列国并争治天下,不当以一统无为治天下”的地方行政理念。那么,光绪帝是否接受了维新派的这些主张和观念呢?单从光绪帝的上谕看,他只是从克服“冗滥”和改变“督抚同城”的角度立论,似乎与维新派的上述主张和观念并无关系。而且即使这一上谕完全实行,也没有从根本上解决督抚互相牵制的弊端,因为上谕并没有规定总督与非同城的另一省巡抚的关系。然而,从光绪帝受维新派的影响来看,康有为多次在上书中提到的地方行政改革的理念不可能不对他产生影响。即使单从其上谕来看,克服“冗滥”和改变“督抚同城”显然也与维新派改革地方行政制度以提高行政效率的主张是相吻合的。同时这种改革也势必为建立一种新的中央与地方的关系,提高地方事权提供必要的制度前提。可见,光绪帝的“废抚并督”改革与康有为等人反对分权掣肘和提高地方督抚事权的主张是具有一致性的,确实也反映了一种地方行政体制改革的“新思维”。这一“新思维”后来被清末新政所继承。1904年,清政府宣布裁撤“督抚同城”省份的巡抚的上谕中明确提出“督抚同城,事权不一”,

“自不如即为裁并, 以一事权而免推诿”, “以总督兼管巡抚, 责成愈专, 事权归一”, “就巡抚论, 无庸多此骈枝; 就总督论, 更不至有所牵掣”^{[8](5256)}。这种“事权归一”的用意体现着加强地方政府权力的“新思维”, 这无疑是对专制主义中央集权制度的一种否定, 而地方政府权力加强则可能给予地方上更多更大的改革空间。它带来的一个副产品是, 地方督抚有可能在维新派力量的鼓动和压力下进行地方权力结构的改革, 从而带来政治权力的下移。

二

从封建专制君主的角度来说, 通过分割地方的权力来达到集权的目的, 是他们在处理中央和地方关系时经常考虑的原则。因此, 专制统治往往和中央集权联系在一起。然而, 地方分权并不能真正解决专制的问题。如何处理地方权力的分配, 是维新派考虑的另一个问题。这种考虑在湖南维新运动中的政治改革实践中得到了体现。

湖南是戊戌维新运动中“全国最富朝气的一省”, 也是政治改革成果最为突出的一个省份。而湖南官绅合办的南学会则集中体现了当时维新派人士尝试改革地方权力构架, 以实现地方自治的意图。

关于南学会的性质, 史学界已有许多研究。梁启超认为南学会“虽名为学会, 实兼地方议会之规模”, “南学会实隐寓众议院之规模”^{[9](137-138)}。汤志钧经过研究认为“南学会没有兼地方议会之规模”, 他主要还是从“开民智”的角度论述南学会的功效^{[10](291-295)}。王先明则坚持认为“南学会是近代中国‘绅权’与‘议会’相结合的创举”, 并认为“它的会员享有政治特权, 可以就地方公共事务通过该会向巡抚和省内高级官员建议实行”^[11]。丁平一虽然也认为“维新派设想的要使南学会具有地方‘议院’性质的希望, 实际上并没有实现多少”, 但还是着重从地方政治机构的角度论述南学会的“政治功能”^{[12](331-345)}。应该说, 这种分析是很有道理的。确实, 维新派的“政治构想”与南学会的现实“功能”存在着很大的差距。问题在于, 维新派的“政治构想”能否在南学会存在的政治现实中得以实现?

在分析谭嗣同和梁启超对南学会创立的作用时, 我们必须注意到康有为的作用。据康有为回忆, 谭嗣同和梁启超在返湘和来湘前都曾与他见面:“因陈右铭(宝箴)之有志, 故令卓如入湘。当时复生(谭嗣同)见我于上海, 相与议大局, 而令复生弃官返湘。以湘人材

武尚气, 为中国第一; 因此机会, 若各国割地相迫, 湘中可图自立。”^{[13](94)}可以看出, 康有为希望梁启超和谭嗣同在湖南推动新政, 如民族危机进一步加深, 则可使湖南“自立”。而他之所以把希望寄托于湖南, 除了“湘人材武尚气, 为中国第一”外, “陈右铭之有志”也是重要因素之一, 这是符合他“委重督抚”, “听任疆臣各自变法”的一贯主张的。显然, 这一思想对于梁启超和谭嗣同在湖南的维新活动是有影响的。梁启超和谭嗣同试图通过南学会实现地方权力改革的思想无不建立在希望湖南“疆吏以自立”的思想基础之上。

谭嗣同主张:“于行省设总学会, 督抚学政身入会以为之倡; 府厅州县设分学会, 其地方官学校官身入会以为之倡; 分学会受成于总学会。或其地僻陋不知学, 亦不妨姑设一会, 徐与讲求。凡会悉以其地之绅士领之, 分学会各举其绅士入总学会, 总学会校其贤智才辩之品第以为之差。”^{[14](433)}值得注意的是, 谭嗣同在这里所设想的学会组织系统与戊戌年间全国蓬勃涌现的各地学会有着明显的不同: 第一, 谭嗣同设想形成一种从省总学会到各府厅州县分学会的学会组织系统, 总学会与分学会之间存在着上下制约和维系的关系; 第二, 他明确设想学会应该是官绅合作的机构, 从行省督抚学政到各府厅州县的地方官、学校官都加入学会, 但学会主要由地方绅士组成, 并由其“领之”, 各级官员入会只是“以为之倡”。组织系统的这种特殊性又孕育着其功能职责的特殊性。谭嗣同设想使各级学会成为一种类似于西方议会的权力机构, 拥有参政、议政、选官、订法、理财等权^{[12](331-345)}。他在给陈宝箴的信中对于这一想法表达得非常明确:“湘省请立南学会, 既蒙公优许矣, 国会即于是植基, 而议院亦且隐寓焉。”^{[14](278)}这可以说是戊戌年间试图改革地方政治权力构架最激进的思想之一, 同时也反映出谭嗣同对于西方议会制度不甚了解而又急于求成的心情。

相比之下, 梁启超对于学会在改革地方政治权力构架中的作用的认知要显得实际一些。梁启超也将学会与改革地方政治权力构架联系在一起, 但他并未直接将学会视为议院。他指出:“欲兴民权, 宜先兴绅权; 欲兴绅权, 宜以学会为之起点。”他认为, 西方议会“议事者为民间所举之人也, 是故有一弊之当革, 无不知也; 有一利之当兴, 无不闻也”。而中国绅士“无学无智, 既与官等, 而情伪尚不如官之周知, 然则用之何为也。故用绅士, 必先教绅士, 教之惟何, 惟一归于学会而已”。他把学会看作开启绅智、培养合格议员的场所, 并详细设计了在学会培养议员的方法与步骤:“先由学会绅董, 各举所知品行端方、才识开敏之绅

士,每州县各数人,咸集省中入南学会。会中广集书籍图器,定有讲期,定有功课,长官时时临莅以鼓励之;多延通人,为之会长,发明中国危亡之故,西方强盛之由,考政治之本原,讲办事之条理。或得有电报,奉有部文,非极秘密者,则交与会中,俾学习议事;一切新政,将举办者,悉交会中议其可办与否,次议其办法,次议其筹款之法,次议其用人之法。日日读书,日日治事,一年之后,会中人可任为议员者过半矣。此等会友,亦一年后,除酌留为总会议员外,即可分别遣散,归为各州、县分会之议员,复另选新班在总会学习。”^{[15](45)}从他的设计中可以看出,他并没有把南学会看作现实的地方选举产生的各级议会,而只是将其看作一个培养合格议员的场所,因此,所谓“议员”都是临时性的,一年分别遣散为各州县分会的“议员”;同时,选入南学会的各地绅士的主要任务不是“议事”,而是“学习议事”,因此,不管是“讲期”、“功课”,还是阅看“非极秘密”的“电报”、“部文”,抑或是讨论“一切新政”,都是为了“俾学习议事”。

梁启超的这种设计与谭嗣同的设计的共通之处是,他们都希望能够通过湖南的新政,在湖南巡抚的权力范围内改革地方权力构架,在一定程度上实现“议事”(相当于立法)与“办事”(相当于行政)权力的分离。然而,这种政治改革的构想在当时的政治现实条件下是无法实现的。且不说他们的设想与西方的议院制和三权分立有着本质的区别,就以他们所设想的南学会“兼地方议会之规模”来说,也是不可能实现的。第一,当时的条件下,不可能湖南一省脱离清王朝的大一统体制而实现独立自治的政治体制。这一点,即使是当时的南学会骨干成员也清醒的认识到。在南学会的问答中,有人提议“废此学(会)而改设议院”,提问者非常明确地指出:“议院有别,各有上下议院,公议政事,此是国制,下不敢干”,“今必欲改学会为议院,必国家先立上下议院,而后可。”^{[16](86)}如果国家体制没有改动,即使将南学会改为议院,“国家既无议院以总其成,设湖南议有事须禀承国家请办者,或飭部批驳,则此议院为虚设矣”。^{[16](118)}第二,湖南当时的主政者如陈宝箴等虽然力行新政,但事关国家体制,他们也不敢有所突破。即使是当时维新派所宣传的民权学说,他们实际上也是反对的,更不谈对国家体制进行如此重大的改革了。第三,当时在湖南的维新派人士除谭嗣同、梁启超等激进派之外,大部分并不主张激进的政治体制改革。皮锡瑞、李维格都明确表示过反对设议院。唐才常、熊希龄等虽然都对封建君主专制制度进行过批判,也介绍过西方社会的议会制度

和三权分立学说,但具体到湖南新政改革中的政治体制问题,他们都是很谨慎的。在这种氛围下,维新派想把南学会改为议院是不可能实现的政治理想。

三

谭嗣同和梁启超等试图通过举办南学会对湖南的地方权力构架进行一些改革的目的是不可能实现的,然而湖南新政中确实出现了与旧的地方权力体制完全不同的新的政治机构,这就是湖南保卫局。湖南保卫局是当时任长宝盐法道并署湖南按察使的黄遵宪首先建议,并积极推动而建立的。黄遵宪曾先后任清驻日、美、英等国使馆官员,这使他有机会了解西方和日本近代政治制度。他对日本和英国的警察制度很感兴趣,认为“警察一局,为万政万事之本”。他希望在中国创立警察机构,“怀此有年而未能达”。1897年8月,他到湖南赴任,即“私以官绅合办之说告义宁,幸而获允”^{[17](505)},并被任命为保卫局总办。经过多方努力,湖南保卫局于1898年3月1日成立,并于该年7月27日正式开始履行职务^[18]。湖南保卫局作为一个新型机构具有与中国传统保甲组织完全不同的职责和功能,是维新派学习西方近代警政而创办的最早的警察机构。同时也体现了黄遵宪试图通过创办湖南保卫局为突破口,进而改革地方官制,最终在一定程度上实现地方自治的良苦用心。

黄遵宪在日本使馆工作期间受到当时日本民权思想的影响,又读了卢梭、孟德斯鸠的著作,开始对民主政体产生了兴趣。后来,他到美国任职,看到美国民主政体下的一些弊端,从而对在中国实行民主制产生了怀疑。后来黄遵宪到了英国,开始接受了君主立宪政体,认为“政体当法英”。他参照英国的君主立宪政体设计了中国应该实行的地方政治体制:“取租税、讼狱、警察之权,分之于四方百姓;欲取学校、武备、交通(谓电信、铁道、邮递之类)之权,归之于中央政府。尽废今之督抚藩臬等官,以分巡道为地方大吏,其职在行政而不许议政,上自朝廷,下至府县,咸设民选议院为出治之所(初仿日本,后仿英国)。而又将二十一行省分画为五大部,各设总督,其体制如澳洲、加拿大总督。中央政府权如英主,共统辖本国五大部,如德意志之统率日尔曼全部,如合众国统领之统率美利坚联邦,如此则内安民生,外联与国,或亦足以自立乎。”这种地方政治体制明显具有三个特点:第一,从中央与地方的关系而言,主张实行地方分权的联邦制;第二,在地方权力制约方面,主张使地方行政权

与立法权分离; 第三, 在地方权力分配方面, 主张实行地方自治。

黄遵宪的地方政治体制改革的主张正是他极力主张并积极推动创立湖南保卫局的思想基础。显然, 在当时, 要在中国实现美国式的联邦制是不可能的, 因此黄遵宪在政治实践中主要着眼于地方自治。他认为在地方召开地方议院是实现地方自治的重要条件。他对日本的府县会议很感兴趣, 在《日本国志》中对其府县会议进行了详细的介绍, 认为: “府县会议之制仿于泰西, 以公国是而伸民权, 意甚美也”, “是制之建, 人人皆谓政出于民, 于地方情弊宜莫不洞悉”^{[19](396)}。在湖南维新运动中, 他也有想把南学会办成类似于日本府县会议那样的地方议院的意图。据皮锡瑞在日记中记载: “谭嗣同等稟请开学, 黄公度即以为议院, 中丞已牌示, 以孝廉堂为公所, 开化可谓勇矣。”^[20]黄遵宪后来也在给梁启超的信中回忆在湖南维新运动中“早夜以思府县会议, 其先务之亟矣”。但后来, 黄遵宪对在湖南召开府县会议的现实性产生了怀疑, “既而又今之地方官受之于大吏, 大吏又受之于政府, 其心思耳目, 惟高爵权要者之言是听。即开府县会, 即会员皆贤, 至于舌敝唇焦, 而彼辈充耳如不闻又如何? 则又爽然自失, 以为府县会亦空言无益”^{[17](504-505)}, 他认为如果不对官僚制度进行根本的改革, 即使召开府县会议也是无益的。而要对官僚制度进行根本的改革是湖南维新派包括在湖南主政的政府大员都力所不能及的。于是, 黄遵宪就设想对湖南的政治体制进行一些局部的改革, 以图推动地方自治。他在日本和欧美国家任职时都对各国的警察制度进行了深入的了解和研究, 认为“警察一局, 为万政万事根本”。于是, 他向陈宝箴提出了由“官绅合办”保卫局的主张, 并付诸实施, 从而有了湖南保卫局的创办和运行。

黄遵宪试图通过“官绅合办”保卫局, 改革封建官制, 实现地方自治, 并由此达到“开民智, 伸民权”的目的, 从政治学的角度而言, 无疑具有前所未有的新意。

第一, 警察制度是中国传统政治制度中所没有的, 将西方警察制度移植到中国, 这本身就具有开创性的意义。尽管黄遵宪也试图从“管子作内政, 寄军令之意”的传统政治文化中寻找警察制度的依据, 但是从他对于警察的职能和功能的介绍中可以看出, 他创立的保卫局无疑是模仿日本和欧美国家近代警察的新政机构。不过, 从湖南保卫局建立和运行的机制来看, 也有一些日本和欧美国家警察机构所不具备的特点, 这就是“官、绅、商合办”的格局和由“议事绅商”或“董事”议事的规则。在日本和欧美国家, 近代警察

机构无疑都是国家和地方行政机构重要的组成部分, 是一个代表政权力量的执法机构, 是不可能由民间来办的。其实黄遵宪也认识到了这一点: “仆以为警察善政不归于乡官区长之手, 而归于行政官, 此亦泰西文明美犹有憾之证也。仆以为以民卫民, 以民保民, 此局昉之于中国, 他日大同之盛, 太平之治, 必且推行于东西各国也。”^{[17](505)}黄遵宪认为西方国家没有把警察制度作为地方自治的内容是一种遗憾, 并预言, 由湖南保卫局开始的这种官绅合办, 以民卫民、以民保民的警察机构, 今后必然在西方国家推行。他之所以认为警察机构必须采取官绅合办的形式, 除了“地方自治”的需要外, 还有一个重要理由, 即“盖警察者, 治民之最有力者也。苟无保民之意贯注于其中, 则以百数十辈啸聚成群之虎狼, 助民贼之威, 纵民贼之欲, 苛政之猛, 必且驱天下于大乱”^{[17](505)}。也就是说, 警察如果没有保民卫民之心, 则成为扰民害民之虎狼, 成为危害社会秩序的因素。而要使警察有保民卫民之心, 就必须使警察机构由官民合办, 并受到人民的监督。且不论他的理由是否符合政治学的原理, 是否可以实行, 但他这种既向西方学习, 又不为西方国家成制所拘, 敢于创新的精神应该是值得肯定的。

第二, 更具深刻意义的是, 黄遵宪在湖南首创保卫局, 不仅仅在于建立一个警察机构, 还在于他想通过这种“官民合办”的模式来实现地方自治。这种意图来源于他对民智和民权的认识。他在回忆维新运动中创立保卫局一事时, 曾对梁启超谈及他对民智和民权的认识: “自吾随使东西, 略窥各国政学之要, 以为国之文野, 必以民之智愚为程度, 苟欲张国力, 伸国权, 非民族之强, 则皮之不存, 毛将焉附? 国何以自立? 苟欲保民生, 厚民气, 非地方自治, 则秦人视越人之肥瘠, 漠不相关, 民何由而强?”^{[17](504)}在他看来, 民智是民权的基础, 要开民智, 兴民权就必须使人民明确自己的权利和义务, 而这又必须从“自治其身”、“自治其乡”开始。维新运动中, 他在南学会的演讲中曾说: “所求于诸君者, 自治其身, 自治其乡而已矣。”因此他主张实行地方自治, 由本地人管本地事, “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”。^{[17](406-407)}他设想, 通过创办保卫局, “使官民合办, 听民之筹费, 许民之襄办, 则地方自治之规模, 隐寓于其中, 而民智从此而开, 民权亦从此而伸”^{[17](505)}。而且, 根据他的设想, 地方自治不仅仅是创办保卫局, 而是试图通过创办保卫局, 改革官僚体制, 形成一种地方自治的体制, 最终实现民权政治。维新运动中他曾对陈宝箴、陈三立父子谈及“官民合办”湖南保卫局的问题, 提到要“费筹之于民,

权分之于民,民食其利,任其责,不依赖于官局”,以达到“吾民之自治略有体制”的目的。他说:“于此寓民权,终未明言也”。又说,“仆怀此意,未对人言,无端为复生窥破”。^{[17](505-506)}在谭嗣同发表于《湘报》上的《记官绅集议保卫局事》一文中,我们可以看出谭嗣同对黄遵宪“此意”的理解。他谈到,黄遵宪创设保卫局是为了“削官权”,“兴绅权”:“官又假我以有可为之权,我不速出而自任而谁任矣?夫当速出而自任,宁止保卫一局?而保卫局特一切政事之起点,而治地方之大权也。”^{[14](427)}可见,谭嗣同已经领会了黄遵宪不仅仅是创办一个保卫局,而是把保卫局作为一个起点,进而在更多行政权力方面实现地方自治,真正让民众来掌握“治地方之大权”的真实用意。

第三,黄遵宪设计的保卫局内部权力运作模式方面也具有鲜明的特点,体现了他对西方议会制度和三权分立政治体制的一种追求。按照黄遵宪的设计,湖南保卫局的“议事”(立法)权与“办事”(行政)权是分离的。而官与绅商在“议事”和“办事”方面都各有职分。从“议事”方面来说,《湖南保卫局章程》规定:“本局设议事绅商十(余)人,一切章程由议员议定,禀请抚宪核准,交局中照行。其抚宪批驳不行者,应由议员再议,或抚宪拟办之事,亦飭交议员议定禀行。”“本局议事绅士十数人,以本局总办主席,凡议事均以人数之多寡,定事之从违。”“本局总办,以司道大员兼任,以二年为期,期满应由议事绅士公举,禀请抚宪札委。议事绅士,亦以二年为期,期满再由本城各绅户公举。”^{[16](52)}在后来的《保卫局公启》中,又规定30个小分局(实际设立32个小分局)每个小分局在所辖地段“公举”绅商董事各四人,“共计一百二十人,将来本局开办之后,凡有增改旧章,筹画新政,即邀各董事定期公议。”^{[16](190)}如上所述,黄遵宪本来希望在湖南尽快召开类似于地方议院的“府县会议”,但又认为在官制没有改革之前,“府县会亦空言无益”。在这里,他将这种议院制度移植到了作为新政机构的保卫局中。按照他的设想,保卫局的“一切章程”、“增改旧章”、“筹画新政”等都必须由议事绅商(又称议员或董事)“公议”。议事绅商“议定”后的章程或事项必须经巡抚“核准”才能“交局中照行”;而“抚宪拟办之事”也必须“飭交议员议定禀行”。这种议事制度类似于日本和英国君主立宪制下的议院制度:“议事绅商”相当于“议会”,拥有立法(制订和修改章程)、决定局内大事和选举局中行政首长(总办)的权力;巡抚相当于君主,拥有对章程和议决大事的核准、否决权和对行政首长的委任(札委)权;所不同的是,作为保卫局行政首长的总办,同时又是议事机构的主席。从

“办事”(行政)方面来说,总办作为行政首长掌管全局行政事务(“总司一切事务”),总局设会办大员(官)和会办绅商各一名;各分局设局长(官)一名,副局长(绅商)一名;各小分局设理事委员(官)和理事委绅各一名。同时规定,“凡局中支发钱银、清理街道、雇募丁役之事,皆绅商主之;判断讼狱、缉捕盗贼、安置犯人之事,皆官主之。”^{[16](52)}这样使局中官绅各有所职,充分体现了“官民合办”和“地方自治”的特点,同时也充分表达了黄遵宪试图通过创办保卫局改革官制,实现君主立宪制度的良苦用心。

综观维新运动中的地方制度改革和维新派的地方政治思想,我们可以看出,维新派在地方政治方面的主张是围绕着政治权力下移这样一个核心展开的。裁撤三省巡抚,有利于提高地方督抚事权,从而加强了地方的权力;而在地方权力架构中,他们又试图通过召开地方议会和实现地方自治的改革解决“督抚专政之弊”的问题,使地方权力更多地地下移到以新式绅商为代表的民众的手中。尽管这些主张以及由此而展开的努力都不可能得到他们所预期的成果,但这种政治思维却体现着新兴资产阶级的政治意图,在19世纪末、20世纪初的政治生态中具有其特殊的意义和作用。

参考文献:

- [1] 清华大学历史系. 戊戌变法文献资料系日[M]. 上海: 上海书店出版社, 1998.
- [2] 罗尔纲. 绿营兵志[M]. 北京: 中华书局, 1984.
- [3] 真水康树. 戊戌维新与对督抚制度的新思维[J]. 江苏社会科学, 1998, (6): 128-131.
- [4] 汤志钧. 康有为政论集·上[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [5] 梁启超. 饮冰室合集·文集之一[M]. 北京: 中华书局, 1989.
- [6] 中国史学会. 中国近代史资料丛刊: 戊戌变法(2)[M]. 上海: 神州国光社, 1953.
- [7] 湖南省哲学社会科学研究所. 唐才常集[M]. 北京: 中华书局, 1980.
- [8] 朱寿朋. 光绪朝东华录·五[M]. 北京: 中华书局, 1958.
- [9] 梁启超. 饮冰室合集·专集之一[M]. 北京: 中华书局, 1989.
- [10] 汤志钧. 戊戌变法史[M]. 北京: 人民出版社, 1984.
- [11] 王先明. 论“民权即绅权”[J]. 社会科学研究, 1995, (6): 96-102.
- [12] 丁平一. 湖湘文化传统和湖南维新运动[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1998.
- [13] 丁文江, 赵丰田. 梁启超年谱长编[M]. 上海: 上海人民出版社, 1983.
- [14] 蔡尚思, 方行. 谭嗣同全集·增订本[M]. 北京: 中华书局, 1998.

- [15] 梁启超. 饮冰室合集·文集之三[M]. 北京: 中华书局, 1989. 113-116.
- [16] 《湘报》报馆. 湘报[M]. 北京: 中华书局, 2006.
- [17] 吴振清. 黄遵宪集·下[M]. 天津: 天津人民出版社, 2003.
- [18] 彭平一. 戊戌维新时期湖南保卫局[J]. 求索, 1993, (4):
- [19] 黄遵宪. 日本国志[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005.
- [20] 皮锡瑞. 师伏堂未刊日记[J]. 湖南历史资料, 1958, (4): 77.

Local system reform in 1898 and local political thought of reformation group

PENG Pingyi, DING Guanyao

(Institution of Politics and Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: During the Reformation Movement in 1898, Guangxu Emperor issued the order to terminate three provincial governors of Hubei, Guangdong and Yunnan provinces, which reflected the Reformation group purpose to strengthen Local Political Power by elevating the status of Provincial Governor and General Governor, and their political thought of improving administrative efficiency; The Southern Society and Hunan Public Security Bureau, Hunan creating in Reformation Movement, all reflected the purpose of Reformation group that reform General Governors and Provincial-governor Monopolizing Power through the Local Parliaments and Local Autonomy, and the political intention having the Modern Gentry-merchants get more power. All the political thought of Reformation Group during Reforming Movement took the transfer Political Power to a lower level as the core.

Key Words: the reformation movement in 1898; reform on the system of general governors and provincial-governor; southern society; hunan public security bureau; local political power

[编辑: 颜关明]