

清季外官改制的“地方”困扰^{*}

关晓红

内容提要 民国以来,学界习惯用中央与地方的观念,讨论清季新政内外官改制及其引发的矛盾纠纷,忽略了督抚反复强调元代以来行省并非“地方”的申辩,且多不愿成为立宪政体下的“地方”官吏,以及清廷所颁政令中,直省始终未成为地方行政层级的事实。时人套用外来政体的中央与地方概念观照清代的部院与直省,不仅与清朝集历代王朝体制之大成的设制用意形似而实异,且对清季改制及民初省制造成很大困扰,亦长期制约后人对中国政治制度史的认识。这种观念体制上中西新旧不相啮合的纠葛,折射了制度兴革与历史文化复杂而深刻的联系,也给未来中国的改革设置了难题。

关键词 中央集权 地方分权 行省 督抚 地方官

1906—1911年的清末官制改革,效法日本试图移植西方近代宪政体制,但伴随宪政理论引入的地方官制与地方自治概念^①,如“地方官”及“地方税”等,看似能够归类指称中国的固有事物,实则与清朝既有官制层级和规制运作难以对应,导致朝野舆论对总督、巡抚的去留、谏议局与督抚的权限、“国家税”与“地方税”的划分众说纷纭,改制过程曲折反复,举步维艰。直至清亡,官方颁行的正式法令规章里,直省始终没有成为立宪政体中的“地方”层级,而在官制改革层面,督抚究竟是中央政务官抑或地方行政官,亦一直悬而未决。民国时期,关于省制问题争议不断,根源也在于此。

受到外来观念影响,学界用宪政理论的中央与地方观念看待中国固有的政治制度,似乎已天经

^{*} 本文为教育部哲学社科重大攻关项目(05JZD00011)、全国优秀博士论文作者专项资金项目(200213)的部分研究成果,并为中央高校基本科研业务费专项基金资助。2008年5月,作者曾据本文初稿在日本京都大学人文研究所狭间直树教授主持的研究会做报告,对狭间直树、石川祐浩、袁永泉、黄东兰、桑兵等教授提出的建议和意见,特别鸣谢!

^① “地方自治(local self-government)是相对于中央集权而言,由地方上的民众进行自我管理、自我治理的地方统治形式,是基于分权原理而设计的一种地方政治制度。”地方自治的主要特点,即“本地地方的人,用本地方的钱,办本地方的事”(郭冬梅《日本近代地方自治制度的形成》,商务印书馆2008年版,第1页)。关于清末地方自治传入的情况,沈怀玉总结了西方地方自治观念在清末输入的渠道与方式(氏著《清末西洋地方自治思想的输入》,《中央研究院近代史研究所集刊》第8期,台北,1978年);马小泉厘清了甲午战前至新政时期地方自治思潮的形成与推广情况(氏著《国家与社会——清末地方自治与宪政改革》,河南大学出版社2001年版);近有学者将传教士介绍美国地方自治的时间确定为1830年代末(汪太贤《从治民到民治:清末地方自治思潮的萌生与变迁》,法律出版社2009年版,第10—11页)。1908年2月,两江总督端方奏称“臣等伏念地方自治之制,其名词译自日本,其经画始于欧美”(《端方等为设局筹办江南地方自治折》,《中华民国史档案资料汇编》第1辑,江苏人民出版社1979年版,第102页)

地义^①，故对清季“地方”概念及其指称的对象曾引发长达数年的困扰与激烈争议，几乎视而不见。尽管已有学人注意到清代督抚身份的两重性^②，但相关研究成果还是较多套用“地方行政制度”的概念模式，通史则据以概述历代政制沿革，专论则用来讨论清代政制或清末官制改革，均将清季改制前后的外官制（包括省级行政建制），明确划归“地方”官制层级。^③这种将近代欧美、日本宪政体制的“地方”模式，对应比附中国政制的作法，虽然易被重构的知识系统教育出来的今人所接受，却与历史本相差距甚远。

有学者已注意到清代官制的“地方”与后来有别，尤其在省一级。1947年出版的施养成《中国省行政制度》一书认为，由于1907年的直省官制未能全面实施，“故省于清代法律中终未成为地方行政区域”^④。1960年代瞿同祖所撰《清代地方政府》，以州县官及其幕友、长随、家人为考察对象，其所谓“地方”是州县，并不包括督抚司道及知府等层级。2007年有人注意到督抚与部院、督抚与谘议局矛盾冲突的若干细节，认为“当时的地方官制改革方案尚未最终确定，督抚的职责权限多有模糊之处”^⑤。不过，因咸同以后督抚势力大幅度扩张，被视为权力从中央下移到地方的表征，而督抚自然被视为“地方势力”的代表。这样的看法已经普遍到几乎等同于公论，令人难以跳脱。

一旦用近代中央与地方的观念指称清代政体，且渐成约定俗成的常识，无形中便成为认识事物及研究历史的前提。即使一些对于观念制度的历史与时代意见之分辨，已有高度自觉的学人（如钱穆），也未能察觉用中央与地方的概念，解读中国政治制度史的似是而非。对于公众乃至一般学人，当本来倒上去形成的观念，顺下来完成重构史事的过程时，就由历史的认识变为历史的本事，再用这一套观念看待固有体制渊源流变，表面顺理成章之下，古今制度与人事本相愈加隔膜。^⑥

事实上，自清季变制肇始便接受中央与地方的概念，且在公私文书中使用此类名词的朝野官绅，一旦随改制深入而必须面对中外观念体制的纠葛时，无不百般困惑。透过制度嬗变进程中观念制度不相啮榫引起的紊乱，可深究近代中国知识与制度变动的错综曲折，解读百年来制度兴革与历史文化的紧密联系。

一、“中央”、“地方”与内外官的不对称

清廷正式使用“中央”与“地方”的概念进行行政改制的讨论，肇始于1906年五大臣出洋回国的奏报。^⑦清季内外危机频至，朝野强烈震撼，统治者已意识到变法图存的必要与紧迫。而日本战胜俄国，使清廷颇感意外之余，开始倾心于君主立宪政体。随着科举停罢，官制变革成为当务之急，

① 用中央与地方的概念看待清朝政体，受日本影响最大，详情另文专论。

② 较具代表性的著述为：傅宗懋《清代总督巡抚制度之研究》，台北，政治大学1963年版；刘子扬《清代地方官制考》，紫禁城出版社1994年版；刘伟《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，湖北教育出版社2003年版；吴宗国主编《中国古代官僚政治制度研究》，北京大学出版社2004年版，第498页。

③ 学界迄今以中央、地方的对应概念指称民国以前历史的情况不胜枚举，即便本人此前的研究也未能免俗，恕不一一列出。

④ 该书还指出“民国肇建，承认‘行省’为地方行政区域，以府、厅、州与县平行，为严格的二级制度。”（氏著《中国省行政制度》，商务印书馆1947年版，第51—55页）其实，即使按照1907年直省官制通则的规定，直省也不是“地方”一级行政，详见本文后述。

⑤ 李振武《督抚与清末预备立宪研究》，中山大学历史系2007年博士学位论文，第123页。

⑥ 用后来的观念解释原来已发生的历史事实，会不自觉地用后来的标准、后来知识的内涵，去阐述或解释此前发生的事实本身及用意，难以避免解释越详尽，可能离历史真相越远。就本文所探讨的问题而言，用近代地方官的观念看清代，便无法理解清朝设官立制之用意，以及他们的困惑、改制的取向与结果。

⑦ 近代“中央”与“地方”观念传入中国，及其在朝野不同层面使用的进程情况相当复杂，另文详论。

仿行宪政的改制,在五大臣出洋考察结束后正式提上议事日程。

丙午改制前的清代既有官制,以文武及内外划分为不同系列,与东西洋宪政体制的中央与地方官制划分并不对应。^①1906年8月25日,戴鸿慈、端方等奏请改订全国官制以为立宪预备,提出改订全国现行官制的8条建议,拟按立宪政体模式,将清朝原有官制划分为中央与地方两部分,试图消除既往内外不分的弊病,改变满汉复职、尚侍并列、督抚与部院平行牵制的混杂结构,划清中央与地方权限,保障政令上通下达。该折对比各立宪国家政体,检讨本朝既有政制弊病:“各部用其权以裁制督抚,若不量地方之情势,则善政几不得举行,督抚张其权而轻视各部,又破坏一部之机关,而政令几同于虚设,彼此之龃龉尚小,事机之贻误实多。”改革所应达到的目标:“宜明定职权,划分限制”,疆吏与部院各有责司,不相推诿。^②

戴鸿慈、端方所奏,正式提出仿行立宪政体,依据西方立宪国家的经验,参酌中国体制,规划了官制重组的基本方略。与外官改制联系最关键的部分,一是划分中央与地方之权限,二是“变通地方行政制度,以求内外贯注”。改变既往官署层级过多、辅佐官吏缺乏、未实行地方自治三大弊端。^③推崇地方自治,希望各省州县能以自治辅助官治。改制虽以立宪政体为目标,介绍了多国的政制情形,但总体倾向于采用日本的中央集权模式为蓝本。

值得注意的是,该折虽总体明确以中央与地方官制对应清朝原有的内外官制,但文本在涉及具体内容时,使用的概念却彼此混淆,相互矛盾。如变革地方官制的设想,注意到原外官层级太多,拟仿照普、法等国采用三级制,于“省中制置各司,宜略具中央政府之规范,并宜设一省议会,以拟国会。一切法律与国法不相违背者,可任其因地制宜,自行发布,然后能与地方利弊相应,而实收佐理之功。”^④据此,省究竟为中央政府的外派,抑或地方政府的层级?其行政属性仍不免模糊。怎样才能与中央集权为主的改制取向适应,这给其后的政体改革带来不少困扰。

若按西方宪政中央与地方官制的体系,行省列入地方,则地方自治不应忽略行省。但该折在强调日本府县制优势时,以原有地方亲民之官与之对应,竟将地方自治定位在府县层级展开。^⑤同样矛盾的是,该折一方面已知现行制度中实行避籍,官员任职人地两殊的弊病,明确废除回避为实施地方自治的要项,“地方各官,不必更问籍贯,皆可简补,则不至视官如传舍矣”;另一方面在具体涉及改制办法时,仍将行省的督抚诸司排除于“地方”之外:“至其任用之法,则凡道府州县各班,皆可为地择人,分途并用”。考察政治诸大臣已注意到中国疆域辽阔,现行政制与立宪各国悬殊的事实,提醒当政注意:“盖中国行省与各国迥不相同,设使官制不良,则中央之运掉虽灵,外省之推行仍阻,于情势可谓之隔绝,与政俗可谓之悬殊。”^⑥

由此可见,用近代西方宪政体制的中央与地方框架对应设置清朝官制,在州县乃至府一级尚有形似而实异的空间,到省一级势必左右为难,即便削足适履,也仍捉襟见肘。在如何采用西方宪政理论,对清朝体制进行改造,划分中央与地方的层级的问题上,统治集团内部存在不同看法。

1906年9月16日,出使德国大臣杨晟条陈官制大纲,指出因中国版图辽阔,中央政府鞭长莫

^① 内官包括内阁、军机处及在京各部院监寺、顺天府。外官则有督抚司道、府厅州县官吏。但督抚身兼兵部尚书或侍郎、都察院右都御史或右副都御史之衔,其考核也属于内官的“京察”而非外官的“大计”。

^② 故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》上册,中华书局1979年版,第369—370页。

^③ 《清末筹备立宪档案史料》上册,第376页。改制前外官制分督、抚一两司一守、巡道一府(直隶州)一州县不同层级。

^④ 《清末筹备立宪档案史料》上册,第377页。

^⑤ 黄东兰教授认为:日本以德意志制度为蓝本所建立起来的近代地方自治制度,“兼具代表各地的地方团体和行政机关的双重性质”。氏著《近代中国的地方自治与明治日本》,东京,汲古书院2005年版,第42页。

^⑥ 《清末筹备立宪档案史料》上册,第377、379—381页。

及督抚应为“国家行政官”，总督与巡抚不并设、不兼辖，罢其原有兼衔，行省仍为“中央政府之分体”，督抚则为“国务大臣之一员”，只是级别降低一级，以别于各部主官。司道则须与中央各部职能对应，宜分四司，即民政兼巡警、学政、军政、财政兼商务，品级降于督抚一等，“四司上于各部之事，皆得径达”，但司与府不相统辖。“地方行政之官，以府为上级、县为下级，废厅州等名，一律改合两级之制。”杨晟的条陈与戴鸿慈、端方所奏方案，在省级官制的地位与归属方面分歧很大。戴鸿慈等人的初衷，是以外官制整体对应地方官制，只是具体划分不够清晰，省级尤为模糊。杨晟则将外官中的督抚、司道，作为中央与地方之间的一个特殊层级，即外派的“国家行政官”，承接中央各部院职能机构，地方行政则改为府和县两级，取消州厅，明确将“行省”排除于“地方”之外。为了打消对“恐酿（督抚）专擅之忧”的担心，杨晟强调“朝廷统治权大权既已足以统一其上，又使行省为中央政府之分体，督抚为国务大臣之一员，正所以固结中央政府联合之力。而诸司各府之自负本管责任，省会、府县会之公议是非，安所容此专擅之人，介于政府地方之间耶？”^①杨晟的建议更多考虑到维护国家统一与建设的需要，并希望以自治团体的监督，诸司各府职责的相对独立，形成对督抚的约束控制。

无独有偶，出使俄国大臣胡惟德奏《请颁行地方自治制度折》，亦要求为地方自治做好两方面准备，即“明定府县官吏职务权限”与“设立府县议事、参事会”，则各省也不在地方自治范畴。^②杨晟、胡惟德分别从官制与自治两个层面划清“行省”与“地方”的界限，一定程度上反映了中外政体在驻外使臣心目中的差异。

与两位驻外使节的认识迥异，以御史史履晋、蔡金台为代表的一些言官，对咸同以来督抚权力的膨胀极为不满，他们认为权限分明是域外政制的优长，套用立宪理论关于集权与分权的概念将清朝官制分为阁部、督抚和州县三级，前者为“奉君治官之官”，后二者为“由官及民之官”。要求通过改制罢督抚兼衔，将权力收归部院，强调“故中央集权实为因时之要义，而兵财并治，尤在今日为要图。”^③显然将督抚推到了“中央”的对立面。朝臣中类此不满情绪，以及借改制之机加强集权的取向，直接影响到部院的方针，为此后清廷与督抚的矛盾埋下伏笔。

1906年9月，《申报》发表题为《论立宪制度利于政府而不利地方官》的评论，强调因地方自治的展开，“立宪之制，不利于官诚是矣，但不利于外官，而于京官则无所损也；不利于地方州县官，而于政府大官则不特无损，而且有利也……即借百姓之耳目助政府大官，以箝制各省之地方官吏。窃以为立宪之后，政府大臣办事之权力必十倍于往日也。”此处所指“地方官”明确为州县官。南书房翰林吴士鉴提出：地方分治，“如谓士民预政，积久或滋流弊，则就近有地方长官之监督，其上有行省大吏之监督，又其上有中央政府之监督”，也将地方长官、行省大吏与中央政府分为依次递进的三个层级。^④可见此时朝野观念里的外官与京官，很难对应西方宪政的中央与地方。

由此可知，清季官制改革引进近代宪政体制而借用旧词的汉语译名，其与中国职官设置本义往往不合，概念与指称的事物之间存在不小差异，转换过程更造成诸多名似实非的情形，使用看似相同的概念讨论事情时，因理解各异，歧义甚多，改制前尚未觉察，时人亦较少关注思考，一旦改制启

^① 《清末筹备立宪档案史料》上册，第398—401页。

^② 《出使俄国大臣胡惟德奏请颁行地方自治制度折》，《清末筹备立宪档案史料》下册，第714—716页。

^③ 《御史蔡金台奏改革官制宜限制阁部督抚州县权限折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第412—413页。该折称督抚“始但为军务而设，后乃为地方之官”，所指“地方”应为与“军务”相对的“民政”之意。

^④ 《南书房翰林吴士鉴请试行地方分治折》，《清末筹备立宪档案史料》下册，第713页。

动,因概念不同而形成取向各异的拉力,就会成为改制能否进入正轨的制约因素。

二、外官改制的“地方”考量

1906年11月5日,厘定官制大臣向各省督抚发出通电,征求对所拟外官改制方案的意见。^①该电文有几点值得注意:(1)通篇未使用“中央官制”与“地方官制”的字眼,涉及相应概念,只用“京部官制”和“各省官制”来表达,这既与原来的内外官制不同,也与宪政官制有异。如此折衷是否别有深意,有待探究。^②(2)将现行外官制分为府厅州县与省城院司两部分,在府厅州县设地方审判厅、议事会和董事会,自治机构“均受地方官监督”。(3)强调行政、司法各有专职,提高办事效率。^③但并未涉及督抚司道与部院及清廷的关系。

由于通电提供的两套方案,对督抚司道权力未作改变,故各地督抚复电普遍强调财匮人乏,对司法和行政分类反应强烈,多有驳斥,但在与部院行政权责部分则未见异议。

新政官制改革最终以内官制速变为先机在京师铺开,外官改制则因意见分歧而缓行。^④1907年1月,《盛京时报》发表评论表示失望。或许由于该报的日本背景,这一评论将外官制直称为“外省地方官制”^⑤。与此相异,1907年6月两广总督岑春煊的奏章提及“地方官”,仍指州县官。^⑥可见外官改制提上日程之时,中西概念差异已经导致朝野的理解有别。

1907年7月,奕劻等人综合各地督抚讨论官制草案的意见,奏陈《续订各直省官制情形折》,这是整个清季预备立宪期间,清廷唯一正式批准实施的外官改制方案。学人往往据此判定直省为地方官制的一级,实则大有重新检讨的余地。

《各直省官制通则》(以下简称《通则》)共34款,规定督抚衙门设置幕职分科治事、各省设三司两道、各府厅州县设置高等和初级审判厅、议事会和董事会,并酌设佐治各官。文中使用“地方”一词共15处^⑦。关于督抚和直省的地位,《通则》前三条规定如下:

“第一条 一省或数省设总督一员,总理该管地方外交军政,统辖该管地方文武官吏,并兼管所驻省分巡抚事,总理该省地方行政事宜。

第二条 每省设巡抚一员,总理地方行政,统辖文武官吏。惟于该省外交军政事宜,应商承本管总督办理,其并无总督兼辖者,即由该省巡抚自行核办。总督所驻省分,不另置巡抚,即以总督兼管该省巡抚事。

第三条 总督巡抚于各部咨行筹办事件,均有奉行之责。但督抚认为于地方情形窒碍难行者,得咨商各部酌量变通,或奏明请旨办理。”

孤立地看上述条文,极易解读为行省已确定为“地方行政”的最高层级,督抚即相应为地方最

^① 侯宜杰据档案整理发表了通电及督抚复电《清末督抚答复厘定地方官制电稿》,《近代史资料》第76号,中国社会科学出版社1989年版,第51—90页;刘伟、李细珠等人关于清末新政的论著,引用了相关内容,唯关注点与本文有所不同。

^② 该电已流露出取法域外政制模式难以对应的困惑“欧洲各国本土,鲜如中国之广,英之属地如加拿大、澳洲及美国各省,略如中国行省。其民政、财政等官,皆为总督僚属。”

^③ 《厘定官制大臣致各省督抚电》,中国第一历史档案馆藏,宪政编查馆全宗,考察筹备宪政类,42号。

^④ 李细珠《张之洞与清末新政》,上海书店出版社2003年版,第308—314页。

^⑤ 《论议改地方官制事宜》,1907年1月30日《盛京时报》,第1张第4版。

^⑥ 《各边拟设民官变通旧例由》,中国第一历史档案馆藏,军机录副全宗,第5745卷第33号。

^⑦ 见《清末筹备立宪档案史料》上册,第506—510页。其中“地方情形”4处,“该管地方”2处,“地方行政”3处,“所属地方”3处,“地方官吏”1处,“管理地方”1处,“地方之事”1处。

高行政长官。实则问题绝非如此简单,否则外官改制不会几度难产,而朝臣与督抚间亦不会在此后长达数年争执与纠缠。

因奕劻等清楚“司道以上各官,既与各国情形不同”,故《通则》虽多次使用“地方”一词,但实际上仍多袭清制本意,即直省管辖府厅州县地方,但直省本身并非地方层级(《通则》名为直省官制而非地方官制,应注意到此节);督抚职司“总理地方行政”,却并非地方官。

中国第一历史档案馆藏顺天府全宗内《地方官设佐治员并酌拟佐治员任用法说帖》,可与前文参证。^①《通则》吸收了其中主要内容,如第28、29、30、32条,即分别采纳说帖意见,其“地方官”仍仅指府厅州县正印及佐贰官。

孤立地看《通则》,确易为其多处使用“地方”一词所迷惑,得出直省即地方、督抚司道即地方官的结论。可是,将前述宪政馆征询督抚外官改制意见的通电、地方官制说帖与其比对,则不难明白,《通则》的前提是将地方行政划分为府州县三级,所谓地方和地方官,并不包括直省和督抚司道,其所强调的是督抚对于“地方”管理的权力与责任,并不涉及直省与内阁、部院的关系。此后清廷颁布的多项涉及地方自治与地方行政的重要章程,均确定以府厅州县为地方层级。^②

《通则》颁布之后,各省官绅陆续游历日本考察官制,对中日官制对应尤其是“地方”涵义的理解,与后来学人的判断截然相反:“日本的府县作为地方的上级行政机关,与中国的省具有同等地位,级别高于中国的州和县。然而,这一时期来日的中国州县地方官大都认为日本府县的地位与中国的州、县是同等的。比如,1908年视察千叶县、静冈县的谢绍佐在其《东游分类志要》中记有‘日本府、县知事的级别相等,如同中国的州县官一般治理各地方……日本的市町村长则好比中国城、乡的绅董。’……值得一提的是,龙氏(江苏省江都县知县龙曜枢)亦把日本府县知事的地位与中国知县的地位视作等同。”^③此外,1911年8月《时事新报》关于外官制症结的长论,也指出1907年的《通则》,“不过为预备立宪一时暂行之章,原末期与真正立宪制度相符合。故此通则其所以优于旧制者,仅在划分司法、行政一事。其于根本之改革固未遑计及也。”认为《通则》关于督抚的职能规范及表述,与《大清会典》规制及“其在法律上之地位、权限并无差异”。^④

概言之,1907年颁布的《通则》,虽多次使用“地方”一词,但实际涵义主要指府厅州县,并不包括直省及督抚司道的行政归属。而依据《通则》,督抚司道的既定权限未受削弱,与清廷及部院的关系也无明显改变,督抚对《通则》无异议即在情理之中。

前述考察政治大臣奏请改定全国官制,以及内外官改制初议时,已开始使用“中央”与“地方”的概念对应清朝的内外官。但用“中央”套京官,用“地方”装府厅州县官,表面看似无问题,直省和督抚司道能否称为“地方”和“地方官”,却遭遇相当的麻烦。此时《盛京时报》曾出现将直省督抚

^① 该说帖开宗明义“谨按原电分地方官为三等,甲为府,乙为州,丙为县。今既议留知府,则直隶州以下制度未便遽改。至州厅县属,各设佐贰分掌财赋、巡警、教育、监狱、农工商及庶务,各省电复大半以无财无费为词。”其时一些改制先行地区已设劝学、巡官、典狱等职,若州厅县佐贰分为总务长、主计员、警务长、劝学员、劝业员、典狱员六项,“许其兼摄,惟至少须设四员。是地方官于原有三项之外,仅添一项,所需公费,似尚易筹。”至于用人,则不拘官绅,无须避籍,自收得人之效。《地方官设佐治员并酌拟佐治员任用法说帖》,中国第一历史档案馆藏,顺天府全宗,职官官制类,卷1,026号。又见《东方杂志》第4年第8期,1907年10月2日,第423—424页,作者署为“编纂官制大臣泽公等”。

^② 例如1910年2月6日《宪政编查馆奏复核府厅州县自治暨选举各章程折》、1910年12月2日资政院、学部奏准《地方学务章程》、宣统三年民政部会奏《行政司法分权声明地方官责任折》等。

^③ 黄东兰《近代中国的地方自治与明治日本》,第183—185页。

^④ 《外官制问题》(洋宪章稿),1911年8月5—9日《时事新报》,第1张。

司道与州县并列,均视为地方官的议论。^①不过其后的事态发展表明,此类议论若要落实为体制变革,所引起的反弹和权力角逐会异常激烈。

三、改制症结:直省归属的凸显

近代宪政体制的官治与自治相互依存、相辅相成。^②《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》强调“自治与官治,乃有合则双美离则两伤之势矣。”^③官制乃庶政之纲,官治的前提是确定官制、分清职责权限,但清季仿行宪政,官制改革尚未完成即尝试地方自治,两者互为影响制约,新旧知识与制度的矛盾亦逐渐暴露。

用“中央”与“地方”的对应概念指称行政体制及其职官,始于近代。古代汉语的“中央”多指方位,“地方”本义则有三,一是泛指统辖区域^④;二是指代某地;三是专指州县。与此相应,州县官多被称为“地方官”^⑤,督抚则为朝廷外派的管官之官。^⑥故地方官之称谓,中西概念形似而实异。

近代西方宪政体制下的地方官,多具有如下特征:一是官员由议会选举或任免;二是官员籍贯多在本地或附近地域,熟悉该地情况;三是行政受到当地民众监督,奖罚亦由当地议事会或参事会决定;四是除履行国家法律政令外,以维护本地公共安全与公益事业为主要职能;五是除交纳国家税外,地方财政相对独立,用于行政开支、公共事务及其管理。^⑦

清朝的外官,督抚不必论,即使府厅州县官吏,也与宪政体制的地方官相左:(1)官员权力来自皇权,对上负责,对下管制,黜陟权由皇帝掌握。其主要职能是传达、贯彻朝廷政令,代表朝廷征收赋税并审理案件,故“刑名钱谷”为州县官的要务。其施政多以朝廷法令、皇帝谕旨为准绳,而非以当地民众意愿及所在地区公共利益为凭据。(2)实行避籍制,本地人不得为本地官,官员任职地与本人籍贯地相距最少500里。^⑧清制强化皇权并着重防范割据,特别忌讳官员久任而在任职地形成势力。因此不仅官员非本地籍贯,寄籍也不允许。清中期以后,大部分督抚及州县官员任职一地

① 《再论督抚州县久任》,1907年3月19日《盛京时报》附张第1版。

② 自治与官治在不同国家有不同特点。黄东兰认为:英国的特点是自治涵盖了官治;德国则是官治涵盖了自治。而在近代中国,“自治并不是与官治相抗衡,而是在官治涉及不到的领域对官治不足的补充”。氏著《近代中国的地方自治与明治日本》,第40—42、70页。

③ 《清末筹备立宪档案史料》下册,第725页。

④ 《史记·项羽本纪》(校点本第1册:“项王出之国,使人徙义帝,曰‘古之帝者地方千里,必居上游。’”中华书局1982年版,第320页。

⑤ 明英宗时已有“地方官员”之说,与清代自顺治以来官方文书中“某某地方官”或“地方官员”含义相同,意为“管辖某区域的官员”,多指府州县官(《明英宗实录》,台北,中研院历史语言研究所1962年版)。清同治四年,山东巡抚阎敬铭奏称“外省自道府以至佐杂等官……道则巡察数郡,府则表率一方,州县一官,则寄以地方,寄以百姓,寄以城池府库,寄以钱粮征收,责任尤重。”由此,道府也并非“地方”〔《道府州县四项无庸减成疏》,盛康《皇朝经世文续编》卷21,吏治四,沈云龙主编《中国近代史料丛刊正编》(833),台北,文海出版社1972年版,第13页〕。

⑥ 雍正六年四月壬寅,诏曰“地方官私征耗羨,难以裁革。惟在督抚审慎用之,不可以归公。若归公,则地方官又重复取民矣”(《清史稿·世宗本纪》,中华书局1997年版,第138页)此则明确将督抚划于“地方官”之外。光绪二十一年三月,翰林院编修、国史、会典两馆总纂官冯煦奏“应请饬下各督抚,凡地方之利病悉以州县主之,但令关白不必事事为之钳制,以兴革之当否为州县之优劣……”(冯煦《蒿菴类稿》卷12,癸丑十月刻本,第4页)

⑦ 此处所指为基本特征,但因近代欧美与日本等立宪国家,宪政进程及发展阶段不一,同一国家在不同时期所表现的特点亦有较大区别,限于篇幅,另文详论。参见依敬夫《地方自治法》,有斐阁株式会社,昭和40年5月初版,1975年1月3版;山中永之佑监修《日本近代地方自治资料集成2》(明治中期编),弘文堂版。

⑧ 康熙四十二年始定回避500里,至光绪三十四年改为300里。参见魏秀梅《清代回避制度》,台北,中研院近代史研究所1992年版,第9—12页。

的时间多未超过三年。^① (3) 出于同样的考虑,督抚不设属官,由幕友胥吏相助;学政更是差而非实缺;府厅州县官纵有“牧民”与“亲民”之分,但不能“就地方之财办地方之事,取诸民者仍资以卫民”,很难对应近代宪政体制的地方行政官员。^②

对中外官制的差异,参与决策的清朝官员们不能说毫无认识,只是基于维护王朝统治的立场,所知停留表面,于内外官改制以及宪政进程须整体规划、有序进行,缺乏清晰认识,又不得不迁就现实利益,导致内外官改制不同步,外官制改革尚未完成,地方自治却已先行启动,各种矛盾不断激化,制约了改革的整体进程。

与外官改制的进展迟缓相比,京师改制在部院层面很快完成,新设 11 个部取代了隋唐以来的六部制行政架构,并进入规范建置、划清权限阶段。舆论对外官改制滞后十分不满,一些报刊发表评论,指陈外官改制的障碍及困难,力图促进。

1907 年 7 月,《东方杂志》发表题为《论中国立宪之难》的评论,指出外官改制难在既得利益者的阻挠,尤其是无法被宪政体制的中央或地方安置的直省官员。^③ 同年 12 月,又有评论指出官员缺乏对“地方”的认同及归宿感,是清代官制弊病丛生、吏治腐败的重要原因。“欲宪政之实行,惟在使国民得预政权而已,欲使国民得预政权,惟在以国民任地方之官吏而已”^④ 将外官改制与地方自治及民众监督紧密联系起来。有意思的是,此文已将督抚作为“地方行政之最高官厅”,与中央政府对应。

1908 年以后,使用宪政观念评议外官改制渐成多家报刊的取向。该年 2 月,《大公报》连篇转载日本报刊的评论,将外官制直呼为地方官制,明确指出“其改革尚有一大矛盾者,即其地方官制是也。”而地方官制改革最关键的环节在直省,若统兵权于中央,缩小省界,“以今之分巡、分守各道之治域而定地方行政最大之区划,实中央集权之善策也”。^⑤ 否则,督抚具有双重身份,进退全凭己意,“一旦弃中央政府,而归于地方之巢窟,视中央之政令如弁髦,不几等于我国幕府之末路哉?”^⑥

对于清廷而言,当时立宪政体可供选择的官制模式不外集权、分权两种,如何确定部院与督抚权限的原则,确是两难抉择。“君权不可侵损”,无疑是必须恪守的底线。^⑦ 两宫主政时期,改革进程基本遵循宁失之缓、勿操之切的方针。外官改制,督抚虽应邀派员入京参议,实际却为满大臣们把持而不能置词。^⑧ 主持改制的部院大臣及满洲亲贵,首先要确保君权与满人利益不被削弱,进而才会考虑官制设置及改革的推进程序。

① 魏秀梅认为嘉庆至光绪朝的 100 多年里,总督平均任职时间为 2—3 年,巡抚则为 1—2 年(氏著《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》,《中央研究院近代史研究所集刊》第 4 期上册,1973 年 5 月,第 274 页)。李细珠的研究则表明,清末新政时期总督任期 2 年以下者占总数的 83.2%,巡抚任期 2 年以下者占总数的 83.8%(氏著《清末新政时期地方督抚的群体结构与人事变迁》,《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛》(2005 年卷),社会科学文献出版社 2006 年版)。

② 日本学者织田万在 1906 年已意识到,用明治以后日本的体制系统来指称清朝的部院直省,并不完全契合,故特别提示:“清国之统治组织,大异乎近世国家之统治组织。政权集归于君主之一身,至其作用,则无何等区分。”“……抑地方长官者,与中央官厅互相独立,直隶皇帝则与中央官厅其间素无监督权之关系。”(氏著《清国行政法》,据上海广智书局 1906 年译本,李秀清、王沛点校,中国政法大学出版社 2003 年版,第 6、149 页)服部宇之吉虽将督抚列入地方官,但也提示其与日本地方官概念的不同(氏著《支那研究》,东京明治出版社藏版,大正五年(1916)十二月发行,第 10—12 页),但并未引起其时当政及后来研究者的重视与反思。

③ 蛤笑《论中国立宪之难》,《东方杂志》第 4 年第 5 期,1907 年 7 月 5 日,第 77—78 页。

④ 蛤笑《书总核官制大臣改订外省官制折后》,《东方杂志》第 4 年第 11 期,1907 年 12 月 29 日,第 197 页。

⑤ 《清国现势论》(续前),1908 年 2 月 29 日《大公报》第 2—3 版,“代论”。

⑥ 《清国现势论》(续前),1908 年 2 月 30 日《大公报》第 2—3 版,“代论”。

⑦ 《余肇康致瞿鸿禨》,《瞿鸿禨朋僚书牋选(上)》,《近代史资料》第 108 号,中国社会科学出版社 2004 年版,第 21 页。

⑧ 《会议官制余谈》,1907 年 5 月 5 日《盛京时报》第 2 版。

慈禧在位期间,也曾听闻对改制所涉督抚、部院及君权关系的极端意见,大学士世续曾面奏:鉴唐代藩镇之弊,应速谋裁制疆臣重权,“以绝乱阶”,“两宫为之动容”。^①但老谋深算如慈禧,深知外官改制牵一发而动全身,各方利害牵扯复杂,因而在“速改”的奏章连番入奏时,明确指示主持官制局的奕劻“此事利少弊多,决定暂从缓议,不必太急”,以便等待良机。故《直省官制通则》作为与督抚妥协的产物,仍避免触动疆臣的权限。^②随内官改制的快速推进,与直省行政重新理顺关系势在必行,不能不对现行体制结构及各方权限进行调整。

1908年6月下旬,前工部员外郎刘棼注意到内外官制与东西洋体制无法对应,尤其是作为改制蓝本的日本官制,府县直属中央,不存在行省一级,“而今各省督抚,固与民政部尚书立于平等地位,势均力埒。倘抑其权位使相统属,则督抚之权太轻,地大事繁,恐难镇摄。若仍现今平等之制,则督抚之权太重,各治一方,省自为制,与联邦政体无异,恐难收中央统一之效。此行政机关最重大之问题,应请旨飭下廷臣集议筹决,此议一决,则宪政之大体确定,其他易于著手矣。”^③特别奏陈应迅速确定各省督抚权限,弥补仿行日本制度无法对应内外官制的缺失。

其实,用立宪官制反观彼时清制,则必然得出督抚与部院平行,造成中央集权与地方分权进退失据的结论。而若按立宪官制强分上下,突出权限分明,则清制内外相维的立意与格局必须尽弃,地方割据的威胁难以避免。鱼和熊掌不可兼得,如何取舍至为关键,此后外官改制再三滞行均由于此。

刘棼位卑言轻,此奏未见清廷表态,而慈禧去世前未能解决这一问题,则为清末民初政局留下了莫大隐患。

四、化解之道:集权与分权的抉择

慈禧与光绪相继死后,1909年春夏,随着预备立宪的推进,采用中央集权抑或地方分权模式,确立国家政体的问题亟待解决。尤其是逐年筹备事宜清单已分全国与各省预算决算为两事,而按照相关章程,谘议局有议决本省预算决算之权,又有议决本省单行章程规则增删修改之权。直省官制属性不定,则预算与法规的讨论难以操作。在此背景下,1909年6月下旬,考察宪政大臣李家驹上奏《考察日本官制情形请速厘定内外官制折》,强调“夫预算与法规,皆地方与中央关系最要之端,即为直省官制准的所在。”认为立宪各国现行制度的中央集权、地方分权两种形式,“二者皆趋于极端,与中国国情不合”,故改制不宜盲目模仿,必须参酌国情,兼采各国体制予以变通。

李家驹提出“中央官制,即我国之京师官制,至于直省官制,则所谓地方官制是也。”确立直省官制,必须从划分与确定政府与各省的行政权限、分别国家法令与各省法令、国家预算与各省预算三个主要方面着手,厘清中央与地方的关系,并通过设置直接官治、间接官治、地方官治与地方自治四个层级予以具体实施。这也是直省官制的准则所在。^④

中央行政权限,首以军政、外交由政府直接管理;司法、编制财政预算等亦由中央政府所掌控,

^① 《世中堂奏请裁制疆臣》,1907年8月8日《盛京时报》,第2版。

^② 《外省官制决计从缓改定》,1907年6月10日《申报》,第1张第2版《会议官制余谈》,1907年5月5日《盛京时报》,第2版。

^③ 《清末筹备立宪档案史料》,第341页。

^④ 具体而言,“其一,中央政府制定法令,特设官吏,使行之于各地方者,是为直接官治事务。其二,中央政府制定法令,不须特设官吏,即使地方官吏行之者,是为间接官治事务。其三,地方官府制定法令,使地方官吏奉行于地方者,是为地方官治事务。其四,使地方自治体依国家法令行之者,凡法令,不问由中央政府制定或地方官府制定,皆为国家法令,惟不使官吏奉行而委诸自治体,是为地方自治事务。”

凡权力及于全国之事项(如版权、专卖特许、商标注册、大学校、大博览会之类,以及邮政、铁道、电信、度量衡必须全国统一标准且以国税经营之者)均由直接官治统辖。

地方行政则有警察、卫生、教育、实业、善举五大类,其规模大者归中央,小者属地方。至于征兵、赋税、户籍之类,虽属直接官治,亦可委诸自治体行之。法律命令之关系,则以国家法律效力在各省法律之上,以收统一之效。其余不与国家法令抵触,又与各地发展相宜,属于地方寻常事项,则以省律斟酌定之。^①

按照李家驹的设计,督抚及其官属的地位应由其所管事务分别而定。督抚仍是一身二任,兼管间接官治和地方官治事务,其所节制之官,府厅州县均为地方官,但行省并非地方,只是划分地方的区域,督抚及其官属亦非地方官,而是在一定区域内掌管地方行政和地方官之官。^②直省及其长官的这一复杂特性,在试图以宪政体制的中央、地方,取代内外官制分界的清季民初,长期困扰着行政建置及施政。

李家驹认为,各省谘议局相继成立后与督抚冲突不断,各省清理财政及预算难以操作,根源在于“官制不定,则内外行政事项无从分配,国家财政与地方财政即无从厘清。以我国财政向无中央与地方之分类,今欲就现在岁出入之款项名目区以别之,试问岁入项下,何者当为国税?何者当为地方税?岁出项下,何者属于中央行政费?何者属于地方行政费?既无官制以为标准,又不能凭臆为断,则所谓本省预算、决算者,将何从而议决之?”^③故呼吁速行厘定并提前试办内外官制,以杜绝流弊。

在清末宪政史上,李家驹折相当重要。此前因内外官改制未能同步配合,先行变制的京师部院相继订立多项章程规范与直省的行政关系,事实上已部分改变了与既往直省权限的格局^④,不同程度地侵夺削弱了督抚权力。而各地谘议局设置后,又力图扩张绅权,对各省行政实施监督干预。督抚遭受上下挤压,大权旁落的担忧日益加剧。新旧体制并存互扰,导致各种矛盾交织,各项改革相互牵制。该折有针对性地提出解决问题的方略,将集权与分权相结合,试图寻找新旧体制的平衡点,继续发挥原来督抚“仰承朝命,内外相维,权衡至当”的作用,通过“直接官治”与“间接官治”的分层形式,确保君权专制下的大一统格局,并过渡到预备立宪后中央地方官制的新体系。

对于摄政王及宪政编查馆等主持宪政的决策者而言,李家驹折将困扰多时的督抚权位如何处置的难题端上桌面,调整督抚与部院关系等相关改制事宜,也有了可参考的具体思路。近有日本学者的研究发现,李家驹的这一套理论,源自有贺长雄的设计,其根据行政事务的分配方法,调整中央和地方权限的观点,对李家驹的观点以及宪政编查馆的官制改革方案,“产生了重大影响”。^⑤李家驹因此备受赏识,奉命协理资政院事务^⑥,并被奕劻奏保为宪政馆提调^⑦,成为摄政王主政时炙手可热的红人。

① 据此,职官编制分为省务大臣及属官、中央特设官(专理直接官治事务)、地方官吏(“拟仿日本制度,府厅州县为同等地方官”,受督抚节制)、参事官(隶省务大臣之下)四种。

② 一般以为,既然李家驹明确说直省官制就是地方官制,督抚司道即应为地方官。但实际并非如此简单。例如道就是中央特设官,而非地方官。确定为“地方官吏”的,如前所述,只有府厅州县及其辅助官吏。督抚及其下属,并未标明为地方官。

③ 《李大臣考察日本国立宪官制折》,宪政编查馆编《厘定官制参考折件汇存》,宣统三年印,第1—14页。另见《考察宪政大臣李家驹奏考察日本官制情形请速厘定内外官制折》,《东方杂志》第6年第7期,1909年8月10日。两相比较,后者内容较略。或许外传时有所删节。

④ 如劝业道、巡警道、提法使、提学使等设置及相关任用考核章程。

⑤ 曾田三郎《清末民初的政治改革和日本早稻田大学》,《苏州科技学院学报》第23卷第1期,2006年2月。

⑥ 《用人亦当视乎舆论》,1909年9月27日《大公报》,第1张第4版。

⑦ 《李家驹之入宪政馆》,1909年10月1日《大公报》,第1张第5版。

李家驹所奏主要以日本为取法对象,并通过达寿与伊藤博文、伊东已代治等协商选择,为清廷专门编译了一套介绍现行日本官制及宪法的书籍。^①其对日本政制不厌其详的推介与偏重,正是博得摄政王好感的重要因由。日本朝野有意识地鼓吹中央集权,不仅“出现了很多宣传中央集权化必要性的报道”,有贺长雄与大隈重信还通过向中国留学生及清末游历官绅的授课,强调中央集权的理论^②,进而对清末宪政的决策产生实际影响。

宪政馆馆员杨度曾一语道破清廷执意师法日本的原因:德国、美国皆采用联邦制,当然排除在外。实行君主立宪的国家中,只有英国、普鲁士与日本三国可以参照,而三国“君权之轻重大异。英之民权最重,君权最轻;普鲁士次之;若夫日本,则直以君主大权而成钦定宪法者也。”^③集权分权的分别之下,君权民权的孰轻孰重,才是选择的根本准则。

李家驹所提方案虽然试图用直接官治与间接官治的分别,缓和督抚的抵触情绪,实则使各部长官由昔日与督抚平行变为绝对上级,督抚失去中央政务官身份的屏障,其“总理地方行政”长官的地位权限势必受到挤压。

有消息说,政务处准备以既往所提出的各种建议为参考,“闻其议订外官制之宗旨,拟先将伸缩督抚权限一事早为决定,其余各事自易解决云”^④。

与当朝执政偏重日本官制的取向不同,1910年1月,上任不久的山东巡抚孙宝琦奏请行省官制以普鲁士为参照,因“普国每省有省长,代表内部,其职独尊,常与国务大臣互调。犹唐宋宰相之出领府州……权限分明,不相侵越。集权、分权最为适均”,可以解决困扰各方的直省问题。^⑤只要厘清督抚与州县的职能权限,加重知府责任,使与司道平行,直接秉承督抚号令,废除州县回避之例,确定登用资格,严其选举,其余问题均可迎刃而解。“督抚本以钦差监临方面,改正官制又将纯以督抚代表中央政府,而司道平行并立,各有专任之职,无相统一之权,此其性质资格皆不适为分地而治之长官也。是集权必政府为主体,而督抚代表之,分权必以知府为主体,而督抚监督之,无疑义已。”该折忠告:改革不能“但凭理想,不察事实”,须从全局出发综合考虑,若一味“意为增损,安望其完全成立?”^⑥

在看似相同的话语和取径下,孙宝琦的主旨却是试图确保督抚的既得权位不因改制而削弱。其大谈集权与分权,且将外官制直呼为地方官制,但涉及督抚的地位权限时,仍坚持其为中央政府代表与地方行政长官的双重身份。如此,孙宝琦和李家驹试图折衷兼采集权与分权而成第三种模式的努力,尽管都以既有体制国情为考量,落实起来却各执一端。

正当政府内部关于集权、分权争得不亦乐乎之时,报馆敏感地发现,宣统元年以后朝局发生了明显变化,各部院借改制之机纷纷增设机构,并超越既往部院不得与司道直接沟通的藩篱,对直省相关事务的掌控日益加强。^⑦《大公报》探悉:政务处会议外官制时,有人提议“自督抚以下皆直接隶于该管各部……凡有何种奏折及何事商办,皆直接达于所管该部,不必向本省督抚稟商,而督抚亦不

① 《厘定官制参考折件汇存》,第1—14页。

② 曾田三郎《清末民初的政治改革和日本早稻田大学》,《苏州科技学院学报》第23卷第1期,2006年2月。

③ 杨度《宪法实行宜定宗旨敬陈管见折》,《厘定官制参考折件汇存》,第2页。

④ 《改订外省官制之宗旨》,1909年7月23日《大公报》,第4版。

⑤ 孙宝琦认为,化解割据隐忧必须兼采集权与分权,“一省之权寄于督抚,地方之政起于州县,二者实当并重。故集权、分权必以督抚为机轴,而归纳于中央。国政、民政必以州县为本根,而裁成于知府。”

⑥ 《厘定直省官制谨陈管见折》,《厘定官制参考折件汇存》,第1—8页。该折宣统元年十二月初九日奉朱批:宪政编查馆知道。

⑦ “自袁张入军机后,中央之权乃稍重,近一二年,而中央集权之议,喧嚣于政界。于是各省提学使直辖于学部,昨岁更进而谋统一财政,乃由度支部派员往各省监理财政,又巡警道归民政部管辖,而海陆军则由军谘处海军处统掌,此皆最近之变局也。”《本国纪事:中央集权之进步》,《国风报》第1年第1期,1910年2月20日,第3—4页。

得从中干预。”但枢机“仍有不甚赞成者，谓必须电商各疆臣后方能决意入奏”。^① 持重的中枢大老显然预感到，部院为集权而矫枉过正或操之过急的做法，会使得失衡的政治格局进一步紊乱。

陕甘总督升允曾质问当道“夫此何时也？非彼所谓立宪时代乎？君尚让权于民，而部臣则欲集权，而专制之孤上之势削旁之柄，此何理也？谅该部臣亦虑未及此，不过奉日本新名词为圭臬，而为其所误耳。”^②表达了疆臣对部院趁先行改制之机不断集权而破坏既有权力格局的强烈不满。

五、预备立宪的“地方”困扰

在内外官制改革因中央与地方相互纠结、集权与分权诸多困扰之时，各省谘议局陆续成立，并与督抚就权限问题迭有冲突。导致冲突的原因，既往研究多从官权与民权的对抗立论，对“地方”内涵认识差异引起的权限纠纷重视不够。其实，当时密切关注宪政进程的社会舆论，曾对此明确表达过意见。

1909年2月，梁启超曾分析各地谘议局与督抚屡起冲突的现象，一针见血地指出，特殊国情导致我国难以清晰划分中央与地方：“我国自元代设行省以来，行政区域本失诸太广，今制一省，其幅员盖远过封建时代之一侯封，而实可以比欧洲之一国……一有所兴革，其影响立即波及于中央及邻省；又往往非藉中央之倡导，邻省之协助，则其所兴革者万不能底于有成。故省务与国务之范围极相接近，而绝非东西各国地方与国务之关系所能比拟。则其每一涉议，而即牵及于全国之政治问题，固已事势所必至矣。”要想解决谘议局与督抚的冲突，只能从制度调整入手：“谘议局权限与督抚同一范围，使我国督抚之地位而仅如各国地方上级团体之行政长官，则谘议局之议决权专限于地方行政事项而已。此丝毫无所容其疑义者。而无如今日之督抚，实带有各国国务大臣之性质，故与彼为缘之谘议局，遂不能不带有各国国会之性质，其投入于政治问题之涡中，实制度使然也……今欲为治本之计，则惟有速求国会之成立，举一切政治问题悉移于国会，一面缩小督抚权限，令其所辖者专属于地方行政事项，而谘议局之权限亦随之缩小，令其所议者亦专属于地方行政事项，此正当之办法也。”^③梁启超以速设国会，将督抚变成纯粹的地方官，使谘议局回归本位，为彻底泯灭纷争、摆脱困境的根本解决之道。可是开国会固然不易，要督抚牺牲既得利益更加困难。

无独有偶，1909年6月，考察宪政大臣于式枚亦以普鲁士地方议会章程参证，奏陈谘议局章程内容有权限逾越、职责混淆等诸多弊端：既为地方议会，“立于一省行政唯一监督之地，又内外联络，国政民事皆入范围，征之各君主立宪国，无类此者”。针对宪政编查馆以谘议局为地方自治与中央集权之枢纽的提法，强调“夫中央政府总监督全国行政，无论上级下级国政自治，莫不奉行，此总监督权，即地方分治与中央集权之枢纽也。今以谘议局当之耶？将合地方之权归之资政院，则资政院既为中央国会，又为中央政府矣。将移督抚之权归之中央政府耶？则谘议局既为中央政府之分体，而又自合于中央国会，不受政府干涉，以卖中央监督权，直民主联国中一国家之资格矣。”

① 《会议中央集权之办法》，1910年3月11日《大公报》，第1张第4版。

② 《补录开缺甘督升允痛诋新政折》（续），1909年8月1日《申报》，第4张第2版。

③ 沧江《谘议局权限职务十论》，《国风报》第1年第6期，1910年4月10日，“时评”，第25—26、30—32页。作者称：谘议局的权限范围，“以法理论之，则行省者，一方为地方自治团体，一方为国家行政区域。以地方自治团体之性质而有谘议局，则谘议局实为本团体之意思机关；以国家行政区域之性质而有谘议局，则谘议局实为行政官之辅助机关，而此两者皆与政治问题无关系也。”

于式枚声称“臣今所陈非一人之言,皆西国法学家之说,乃辩护西法,非诋訾西法也。”^①

宪政编查馆议复时竭力辩解,强调谘议局“本非各国地方议会所得比拟”,各国地方行政除联邦各有议院外,凡本国地方皆直隶中央政府,与中国之部臣疆臣显分内外,地方行政可由督抚主持命令者截然不同。“中国地大政繁,久已分省而治,而督抚实立于一省行政最高之地位,求之各国,本鲜此制。督抚之权限既视各国地方行政长官为较广,则辅助行政机关之权限自应与之相称,而不能仅据各国之上级自治以为准则,谘议局之设,用意盖即在此。”^②宪政馆的议复表明,其拟定谘议局章程时并没有对应各国地方议会,于式枚以普鲁士地方议会为准则纠谬之说也就没有意义。这一答复或许以狡辩掩饰疏忽,抑或确在历史及国情现实前束手无策,故直省行政这种非驴非马的性质困扰,仍悬而未决。

1909年以后,预备立宪九年筹备清单所列的国家行政与地方行政、国家税与地方税的划分问题,先后进入实施阶段。因“地方”涵义不明而导致的纠纷与投诉接踵不断,令主持宪政事务的编查馆及政务处大臣们大为头痛。各省谘议局与督抚的冲突激增,起因之一,是关于各自的权责,彼此意见不一,症结仍在于行省是否属于地方,界限不清。谘议局试图对本省官吏及其所辖政务予以监督,而督抚动辄以国家行政为藉口加以阻挠,双方因意见相左大起争端的情况屡见于报端。^③四川总督曾致电询问权限划分,宪政馆郑重声明,该馆厘定章程未出台之前,所议事件性质究竟属于国家行政或地方行政,统由督抚裁决。^④

直省属性与地位的模糊,也给各省清理财政、编制预算带来困扰。宣统二年清理财政期间,行省是否属于地方,关系到税项如何划分。广西清理财政局干脆将“地方”界定不清所造成的困惑写进财政说明书“地方之义意云者,即本章程所谓地方省款、府厅州县款、城镇乡款之问题也。夫税项因主体发生,主体之地位不定,则税项之属甲属乙亦不能定。除府厅州县城镇乡性质较为明瞭外,其不无疑义者,即行省是否为地方团体是也。”行省是否属于“地方”,必须从其建置追溯用意。行省之制,肇于元沿于明而定于清。就官制论,“藩司之理财,臬司之提刑,皆为国家特派之员,任监督下级官厅之事。督抚杖节出使,实为政府化身。内则与各部平行,外则专制一方,威福自主,固与各国地方官不同。而升降予夺权操自上,亦与各联邦国之侯王有别。然考其所设施者,一省之政令皆国家之政令,一省之财政皆国家之财政。当此之时,与其谓省为地方之最上级,毋宁谓府厅州县为地方之最上级之近是。盖省之资格,隐含于国家资格之内而无以自明。”^⑤

受国家税与地方税划分困扰的不止广西。宣统二年,东三省财政监理官熊希龄上书总督,告以“今奉省谘议局放弃责任,不为省税计,而为府厅州县计,殊龄等所不解也。”“夫部章、馆章所谓国税与地方税,国家行政与地方行政者,皆今日之新名词也。实则未设谘议局以前,民间只知有官而已。”“故(奉省)谘议局置省于地方之外,是真遗其大体而忘其巨害也。”^⑥可见时人对于直省性

^① 《考察宪政大臣于式枚奏各省谘议局章程权限与普国地方议会制度情形不符折》,《政治官报》第663号,1909年9月1日,第13—14页。

^② “惟其为中国特别制度,自不能与普国地方议会相等……臣等以为监督全省之行政以及一切之政权,实在督抚,而在谘议局。”1909年8月《宪政编查馆议复谘议局权限片》(陆军部档案),中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第1辑,江苏人民出版社1979年版,第114—115页。

^③ 《化除各督抚与谘议局之争权》,1910年4月11日《大公报》第1张第2版。

^④ 《宪政编查馆致各省督抚电》,《政治官报》第749号,1909年11月26日,第7—8页。

^⑤ 《广西全省财政说明书》经济学会1914年刊行,“总论”,第66页。

^⑥ 熊希龄对行省不被视为“地方”的观念追根溯源,认为“误于旧日区域之见”,根源于科举时代的学额分配及水利修缮,均以府州县为界限。《熊希龄先生遗稿》(5),上海书店出版社1998年版,第4208—4209页。

质的理解十分混乱,困扰甚深。

面对各方频频质询,宪政编查馆的提调也意识到,各省谘议局自成立以来,每因议决及交议各案与督抚互相争执,推厥原因,“多系为国家行政与地方行政未能详细区别所致”。若不赶紧办法,势必酿成冲突。因而准备由该馆斟酌划分权限,详细解释谘议局原章条款的相关内容。^①1910年4月8日,为解决“国家行政与地方行政界限不明”不断引起的争端,宪政编查馆奏呈《行政事务宜明定权限酌拟办法折》称“行政事务,何者应归中央直辖,何者应归地方管理,究其性质,本有专司,不容牵混。现制每有应归中央直辖之重要事务,而举以责诸地方,相沿日久,遂难分析,以致政令不齐,无从画一。上年各省谘议局开会,亦以界限不明之故,动辄有侵越之虞。迭经各督抚以国家行政与地方行政作何区别电询臣馆,亦因标准未定,不能详析指明。本年资政院召集在迩,若不先期详为规定,尤恐权限争执无已时矣。”且行政事类不分,财政亦无从清理。宪政馆主张行政定义须根据事务性质与执行机关而定,国家行政则以部院为统系,分为内务行政、外务行政、财政、军政、司法行政五大类。“其他事务,不在国家行政之列。”由于欧美中央集权之国,不须设地方官治;而地方分权之国则无须间接官治,以事分隶于地方,“惟是我国情形不同,纯然中央集权与纯然地方分权之制,均难适用。揆时度势,似以四级具备为宜。”^②原奏及所附《行政纲目》,由宪政馆印刷11本,发给各部院讨论,按照国家行政的五类,“逐条核酌,如有尚须量为变通损益及事隶两部或数部者,由各该衙门分别会商,详细签注,限两月内咨复到馆”^③。

宪政编查馆所奏,基本采纳了前述李家驹的方案,企图将困扰外官改制数年之久的国家行政与地方行政,按所涉事务类别与范围而非具体官员级别划分权限,并以朝廷政令颁行。所分直接官治、间接官治、地方官治、地方自治四级,既综合集权、分权模式所长以求平衡,又照应内外官制特点以便实施。宪政馆的这一努力恰好表明,清季改制前,确无近代意义的地方官与地方官制,但改制的目标与趋势,则想采用与中央对应的地方官制。

然而,宪政馆的方案只是提供讨论,尚未成为官方定章。1910年7月31日上谕“各省举行新政,就地筹款,如学堂、巡警诸务,原以本地方之财用,办本地方之公益,而地方自治,即以此为根基。惟一省之中,州县贫富不同,风气亦异,全在地方官酌量情形,量力办事。察吏司诸督抚,责成即在州县,为牧令者,必当勤于理事,通达民隐,凡涉地方行政,添筹捐款,应于事前剴切晓谕……驯至布散谣言,酿成事变。究其原始,仅由一二人之办理不善,而地方官实职其咎。试问任用此地方官者,督抚安所逃责耶?”^④则似乎在引入了地方自治与官治的内容后,谕旨仍明确州县为地方官,督抚的职责则为“察吏”和“任用此地方官者”。则“地方”所指,仍限于府州县。以内外官制对应“中央”与“地方”,绕了一个大圈,似乎又回到了原来的起点,只是解释不同而已。

最为关键的是,宪政馆据李家驹折所提出的划分原则,不能根本解决直省属性依旧模糊的困扰:京师部院无疑是直接官治,府厅州县则归于地方官治,而督抚既是行省最高行政长官,又要代表中央政府监督各省国家行政的执行,势必造成角色矛盾和利害冲突,非但不能理顺关系,反而留下隐患,使各方关系更趋紊乱。

果然,宪政编查馆明定行政权限的尝试并未奏效,1910年11月初,各省谘议局联合会议决陈

① 《化除各督抚与谘议局之争权》,1910年4月12日《大公报》第1张第2版。

② 此处即指直接官治、间接官治、地方官治与地方自治四层级,参见上文。

③ 中国第一历史档案馆藏,会议政务处全宗,第705卷第6112号。

④ 宣统二年六月二十五日上谕,见中国第一历史档案馆编《光绪宣统两朝上谕档》第36册,广西师范大学出版社1996年版,第200—201页。

请咨政院根据章程确定权限解释案“征诸宪政馆与各省督抚覆电以为结论,则谘议局议决权限限于地方行政,所谓地方行政者,即地方办事,办事者即仅指教育、巡警、实业等项。比按之章程,本省某某事件,即本省督抚所得主持命令之事,若此权限纷扰,窒碍环生:(一)则散见之解释与议覆于大臣奏内解释两有龃龉也;(二)则地方行政本无确定范围,不足举为标准也;(三)则以地方行政为本省事件之注脚,非解释章程而适以破坏章程也……若使权限解释仍此两义张皇,进则有逾越权限之衍,又恐负采取舆论之意,转展不安”要求尽快裁决。^①

六、督抚去留的权衡

督抚制度是清制最有特色的内容之一,它与行省的划分及区域管理相配合,在维护大一统的疆域,乃至应对晚清内忧外患的变局中,都发挥了十分重要的作用。然而,由于近代东西洋立宪国家均没有与之对应的层级,如何在新制中安置督抚,确定其与内阁及中央各部院的关系,却令朝野均倍感困扰。

宪政馆奏定颁行的划分行政权限办法及纲目中,直接官治、地方自治两级,取自集权制,有蓝本可供参考,故规章拟订比较顺利。间接官治与地方官治两级,源于分权制,亦有章可循。但是,同时采用集权制与分权制,却前所未有的,二者如何协调衔接,缺乏成例以资凭借和参考。因此,在新的改制模式中,督抚是否有必要保留,其地位权限如何划定,依然是决策者不得不面对的最大难题。

1910年4月下旬,宪政馆试图划分权限的半月之后,东三省总督锡良奏陈《时局危急密陈管见折》,强调督抚制度既是宋以后我国历史发展的自然选择,又在本朝解除内忧外患中发挥过重要作用。他列举曾国藩、胡林翼、左宗棠等军功平乱,刘坤一、张之洞东南互保的事实,指出各边疆省份距京师数千里之遥,“若事事仰承部臣意指,必至拘掣痿废,坐误事机”。强调既有政制环环相扣:“朝廷分寄事权于督抚,犹督抚分寄事权于州县。无州县,虽有督抚不能治一省,无督抚,虽有部臣不能治一国。督抚无权是无督抚也。”若破坏这一格局,“设有缓急,中央既耳目不及,外省又呼应不灵,为祸实大”。^②锡良以清廷自身安危为说词,劝告当道改变甚至放弃集权及裁抑督抚的做法,以确保大一统格局的稳定。

而在一些朝野人士看来,摆脱困扰最简便易行的方法之一,就是去掉督抚一级,相应调整道府州县的规制。1910年6月中旬,宪政馆讨论外官制继续变动的方案时,汪荣宝主张裁督不裁抚,巡抚成为地方长官,将每省分为若干道,府州县并列直隶于道。另一种意见则以府州县直隶于省,分巡道不变。两种方案“辩论数四,还不得要领”^③。

因集权之议而导致督抚地位的危殆,署两广总督袁树勋毫不讳言其反感,并以古代中央对应四方的概念,比附朝廷与督抚的关系须求平衡,强调督抚制度存在的合理及必要性,指斥中央集权的弊端及荒谬,要求维持寄权督抚的旧制。^④枢机们大多以此奏“似置政府于无权地位”,颇为不满。^⑤

改制取向方面,部院官员依据中央集权模式,主张督抚应成为单纯的地方行政长官,不兼中央

^① 《各省谘议局陈请咨政院确定权限》,1910年11月7日《时报》,第2版。

^② 宣统二年三月二十五日奉旨留中。中国科学院历史研究所第三所主编《锡良遗稿·奏稿》第2册,中华书局1959年版,第1126—1127页。

^③ 《汪荣宝日记》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊三编》(622),台北,文海出版社1991年版,第529页。

^④ 《厘定官制参考折件汇存》,第1—3页。

^⑤ 《紧要新闻》,1910年7月5日《盛京时报》,第2版。

政务官,且为部院的下属,才能权职分明,上下有序,而非如旧制与部院平行。守制督抚则试图证明,元代以来行省即非近代意义的“地方”,督抚皆为朝廷派出临御各地的代表,而非当地官吏。吉林巡抚陈昭常提醒当政者“不辨明政务之系统,而欲以中央之权力支配各地方之官吏,在督抚固窃议其侵权,在中央亦实力有未逮。”^①袁树勋更举实例抗辩“历年各省关系国家行政经费,如海陆军各项,无一非责之各省督抚。又地方偏灾或意外损失,并九年筹备种种新政各经费,无一非责之督抚,是中央集权而地方负责任也。天下事安有权之不属而能负责任者乎?”^②

报馆以旁观者清的姿态介入外官改制的讨论,对督抚在新旧体制转换中的位置提供了不同见解。《新闻报》提出应以督抚为地方最高行政长官,因宪政馆所列行政纲要并没有解决这一问题,导致“中央行政机关与地方行政机关之关系,在我国政治编制中最为复杂之一部分,试于欧美立宪国中求一相当之模范,则皆枘凿而不相适”,建议仿奥制规范中央与地方关系。^③

《大公报》则认为,内外官制变为中央与地方官制,新旧转承中“至难为”的角色,就是督抚。其难为在于设置与变化的特殊背景。“夫督抚之制,仿于前朝,且职务废置无定,本非为地方行政官而为监察地方行政官之官”,咸同战事频繁,督抚理财用人,其军政财权不断扩张。新政推行后部院官员“思以分督抚之肥,而中央集权之说又同时窜入于政府之脑海,于是向日督抚所拥有之广大无垠之特权,始逐渐为中央所干涉逡巡”,既然督抚地位如此尴尬,不如自请裁撤以存体面。^④

《大公报》评论对外官改制困扰原因的分析,可谓一语中的。清廷和各部院借改制之机,加强所谓中央集权,旨在改变咸同以来督抚权力扩张的局面,只是所用中央与地方的概念倒看历史沿革,不免混淆事实。^⑤清中叶前督抚的地位职能与明代并无本质区别,不过由临时变为常设而已。咸同之际,战时之需突破承平之制,朝廷给予参战区域的督抚以财政、用人等临时处置权,但就体制而言,督抚仍是“寄权”性质,清中叶后督抚调动频率加快,其原因恐与清廷防止督抚长期任职于一地,酿成割据之祸的担忧不无关系。

《国风报》的长篇评论,同样直指问题症结“今制督抚所以独尊者,以其为国家政务官之资格,非以其为地方行政官之资格也。”改制后督抚地位变化,双重身份难以维系,倘若只保留地方行政官的权力,而丧失国家政务官的资格,又使昔日同僚的各部尚书级别高于督抚,难以政出令行。地方若有紧急情况须逐层上递耽搁时机,且对督抚的监督制约亦无从实施,“此实我国施行宪政前后之最大问题,非旦夕所能解决者也”不如保持督抚特权适当变通,或先废直隶总督进行局部尝试。^⑥

1910年12月中旬,直隶总督陈夔龙奏呈《划分中央与地方行政权限并议各省分设六司留府裁县折》,指出:中国疆域广阔,交通不便,若采用府厅直隶中央的制度,许多问题无法及时处理,督抚恰是连结中央与地方的重要关节。在督抚权限方面,他主张:(1)“拟仿从前兼部院衔旧制,悉兼参预政务大臣衔,遇有阁议,由阁臣通告督抚,俾得陈述意见,以通各省之情,但不列于议决之数。”(2)属于国家行政事务部分,由内阁分任督抚办理,督抚但得咨达各部,仍由各部具奏;属于地方行政事务部分,则

① 所谓“地方之官吏”,意指各地区官吏。《吉抚陈昭常奏请设立责任内阁折》,1910年3月30日《大公报》,第4版。

② 《东方杂志》第7卷第7号,1910年8月29日,“奏牍”,第82页。

③ 《论中央行政地方行政机关之关系》,1910年9月19日《新闻报》,第1张。

④ 无妄《论督抚宜自请裁撤》,1910年11月3日《大公报》,第3版,“言论”。

⑤ 岑春煊对督抚视为“地方”官颇有异议,认为督抚设置本为中央集权的象征“督抚者,外省最高之行政官,即政府之代表也……论者不揣其本,更托为中央集权之说,欲收一切财政、兵权,以为暗师日本削藩之议。不知中国幅员固非日本可比拟,且军兴以来,督抚之权似已稍重,然进止机宜悉秉庙谟,大难救平,幸赖有此。中国政体早含有中央集权之习惯,天下更安有无四方而成中央者哉”《清末筹备立宪档案史料》上册,第500页。

⑥ 沧江《外官制私议》:《国风报》第1年第31号,1910年12月12日,第9—25页。

由督抚监督下级官厅执行,凡在范围以内之事,皆得自为规画,直行具奏,各部亦不得侵越。(3)各省分设六司,加大知府权限,使其直接隶属于督抚,裁去州县实缺,但留其治所为该地司法裁判厅,处理民事刑事纠纷。如此则“督抚上承内阁,下任地方,权限既明,政令不致枘凿”,法令利于推行。^①

照此方案,督抚虽然接受“国家行政”与“地方行政”的划分,成为地方最高行政长官,对于国家行政部分的话语权减少,但处置与决断行省事务权则扩大,且保留直接奏事权,以免部院掣肘,咸同以来扩张的督抚权力恰可由此得到体制确认,可谓以退为进。

与陈夔龙的迂回策略相呼应,老谋深算的锡良再次具折陈情,针对外官改制尚无现成样板可供参照的困扰,主张“间接官治、地方官治二级皆为外省之事。地方官治本为督抚专责,各司分任,亦只直接督抚,无庸直接京部。间接官制及京部委任地方办理,若委任者各司,则各司权责反在督抚之上,必非体制所宜;若委任者督抚,则督抚一人负责,更无庸各司直接京部。”^②关于各司应否由督抚辟荐,督抚们意见分歧,既想拥有用人行政之实权,又害怕清廷猜忌。锡良则理直气壮地表态:“鄙意既定督抚为地方行政长官,则地方官治为督抚固有之责;间接官治为京部委任,督抚附加之责,既有其责,必有其权。中央对于各省只用督抚一人,各司皆由其指名请简,庶能指臂相维,至预定资格本有考试任用章程,不必列于官制也。”同理,府厅州县佐治员也应听由府厅州县主官自辟。^③

继锡良之后,江西巡抚冯汝骏奏陈官制意见,亦不争国家政务官之名,但争地方行政长官之实:“今若定督抚为地方行政长官,置之于国务大臣监督之下……司道为督抚辅助机关,只宜直接督抚。”“凡一省行政得失,督抚对于中央完全负责……行省之制,督抚司道必如身使臂,如臂使指,始能相互维系,共策进行。”^④主要目标即在将间接官治的司道,及府厅州县各级地方官治,统统归属于拟改为地方最高行政长官的督抚。

据说宪政编查馆原已拟定了裁督留抚的方案,但徐世昌、那桐等审阅并“参酌各督抚之条陈,以(宪政馆)所拟办法于地方行政殊多阻碍,且于预防流弊一层亦系治标而非治本”^⑤,搁置了这一方案。此时锡良等人关于督抚在间接官治与地方官治两级权责的论述,实际上部分解决了协调的难题。这种借水行舟的妥协方式,以接受“地方长官”,失去原来部院兼衔(即相当于“中央政务官”)的代价,堂而皇之地将咸同以来督抚借战时之需逾越规制,选择与任命下属的权力合法化,将间接官治置于地方行政长官的控制之下,进一步扩大了督抚的行政权。

清制原设行省的初衷固如督抚们所述,可是正因为处置权重,所以只能居其名,不能有其实,以防拥兵自重,尾大不掉。而照上述改制建议办理,直省无异于大权在握的藩镇,内阁国务大臣能否指挥得动,全在督抚是否听命。不经意间完成了权势变动的乾坤转移,则实际效果恰与清廷通过改制强化中央集权的初衷相悖。然当局者迷,清廷当时正急于将原有职官对应“中央”和“地方”的框架,按预备立宪的进程完成官制配套,遑论其他。

七、第二次外官制讨论

陈夔龙、锡良等人的直接上书,各地报刊对督抚去留沸沸扬扬的议论,与1910年12月至次年

① 《清末筹备立宪档案史料》下册,第545—546页。

② 《锡清帅对于外官制之伟划》,1911年1月17日《盛京时报》第3版。

③ 《锡清帅对于外官制之伟划》(续),1911年1月18日《盛京时报》第3版。

④ 《大清宣统政纪实录》卷47,宣统二年十二月己亥,台湾,华文书局1964年版,第834—836页。

⑤ 《外官制尚须更议》,1911年1月1日《大公报》第4版。

1月,大部分督抚电函往还,试图谋求共同对策的活动相互衔接,形成了外官改制进程的第二次讨论,其范围涉及督抚权限划分、官制进一步改革的具体做法等内容。

关于总督属性、权限及存留问题,有三种意见:第一种由瑞澂提出,主旨是将现有行省划分为距京较近省、腹地、边地三等,以直隶先试行裁撤总督,设民政司直辖于中央,用十余年时间逐级试验推广,其实质是以渐撤总督确保集权体制。但朱家宝、张人骏等督抚并不赞同这一主张。^①

第二种意见,锡良、张人骏、张鸣岐等皆主张督抚为地方行政长官者。其愿接受为地方长官的原因,不仅顾虑内阁若解散,身兼国务大臣的督抚必须同时解职;更基于国家税与地方税划分迫在眉睫,如不将省列为地方,则日后经费无着落。但张人骏认为行省政务牵涉部章,中央与地方权限在实际问题上“很难清划”^②。

两广总督张鸣岐提出,督抚“应作为地方之官,不宜列入国务大臣之内”。这样可名正言顺地支配地方税。^③他强调,现有地方自治章程只是府厅州县和城镇乡,倘若不在划分国家与地方税时将省级纳入地方范围,“界限不明,行政必受牵掣”。主张赋税与行政等级应成正比,希望联合各省与度支部会商。^④陈昭常虽反对成为地方官,但也认为因省级地位特殊,经费没有预算,“此次不预留地步,将来必无从取措……彼时取之国税而国家不应,取之地方而地方不应,拮据彷徨,必有更甚于今日者。”^⑤

由于划分国家税、地方税,不仅与官制层级确定及督抚属性联系,且直接影响到督抚对全省财源的调拨掌控,故不少督抚虽赞成张鸣岐等级与比例的意图,但具体划分又有顾虑。李经羲认为,就滇省而言,不仅省至乡各级不能分级自顾,“即国家行政、地方行政亦难严立界限,分税支办”,所以主张暂不急于划分。程德全则认为,“税法只分国家、地方二级,国家税收入,由中央支配,地方税收入,由督抚支配”。湖广总督瑞澂附议这一观点。^⑥

第三种意见仍坚持督抚的双重身份。吉林巡抚陈昭常主张“鄙拟总督权责第一条,首定参与国务,即以总督一官,对于中央为国务大臣,对于地方为行政长官。”^⑦其后,他又在致电浙江巡抚增韫时指出:内阁议政不能完全撇开督抚,可通过政务分类,让总督在不同情况下均有表达意见的机会,“实以总督一职,为中央地方之关键”强调此举“无非求内外相维”。^⑧可见无论是迫于现实的让步,抑或基于国情的坚持,在督抚身份属性认定的关键问题上,督抚群体意见仍有分歧。

在具体深入外官制改革的做法上,山东巡抚孙宝琦主张民政、度支划分为二,改清理财政局为审计局;东督锡良则对已试行的东三省官制有所反思:合署办公有利有弊,表面看事简费省,但在提高效率的同时,“疏略往往有之”,“东省前经奏陈,未尽照行。现司道仍各设衙署”,如果采用此制,则须简化公文程式,“又必有极大之公署房舍”,并非良策。^⑨

与1907年的讨论相比,第二次外官制讨论不仅没有宪政馆提供的现成草案,甚至清廷的意图亦不明确,但讨论结果意义重大,直接关系部院、督抚和司道的权限划分,乃至整个官制的立意与格

① 钱永贤等整理《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,中国社会科学出版社1985年版,第66、70—71页。

② 《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,第63、73、70、78、80页。

③ 《各督抚筹商官制电》,《国风报》第1年第30期,1910年12月2日,“文牍”,第25—27页。

④ 《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,第79—80页。

⑤ 《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,第85页。

⑥ 《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,第82—83页。

⑦ 《各督抚筹商官制电》,《国风报》第1年第30期,“文牍”,第24页。

⑧ 《续录各督抚筹商官制电》,《国风报》第1年第33期,1911年1月1日,“文牍”,第19—20页。

⑨ 《续录各督抚筹商官制电》,《国风报》第1年第33期,1911年1月1日,“文牍”,第21、17页。

局,是新旧官制转换的枢纽。督抚们虽在具体问题上仍有分歧,但在维护自身权益及争取主动方面则达成共识。

此时清廷的犹豫彷徨、举棋未定,促使督抚们在个别表态收效不显后,联合向清廷施压,提出参与新制讨论,谋求实际权益的具体要求,以表明态度并促使事态有利于己。1911年1月8日(庚申)李经羲拟稿,锡良领衔,15位督抚联衔,提出了内外统筹,分内阁与各部、督抚、府厅州县为三级的方案。内阁与各部责在计划国务、统一政纲;督抚则秉承内阁计划,主决本省行政事务;督抚不任国务大臣,但司道“宜由督抚保荐,府厅州县之进退,决于督抚”;而作为第三级的府厅州县,则不相统属,只处置本属区事务。军事方面,防军权责专归督抚,新军则归中央,外交则关乎国权的部分由京部负责。^①在一片裁督声中,这一方案将李家驹奏折中官治与自治关系的四级形式,落实为实际行政机构设置的三级,凸显督抚承上启下作用的同时,放弃国务大臣的争议,回避了督抚属性的敏感问题,确保了督抚在新政体中的位置。

此次电奏几日后,金梁发表洋洋数万言的《官制议》,指出由于当道不愿借鉴美国、德国的联邦制,近代各国已实行中央集权的立宪国家,又没有中国的幅员辽阔及相当直省的行政层级,故“鄙议官制系主张中央集权,本不应有总督制度,惟以现在中国机关不完备,交通不便利,如以千数百州县直接政府,实有种种为难”,建议在坚持集权的前提下,基于现实暂维持督抚制,渐改为州县直属中央。^②此议实际承认了督抚联衔电奏方案的可行性。

军机处在“连接锡、李、瑞、张四督及孙、丁、增、宝各抚来电,皆系条拟新外官制一切问题”后,为防止新官制草案再遭非议,只得请督抚派员参与讨论。^③核定外官制草案的大臣,则由摄政王指定军机徐世昌担任。^④

1911年3月,第二次外官制方案开议不久,宪政馆便对外界透露“各督所主持之政见与本馆尚多歧异,须再详加讨论”^⑤,则双方分歧仍然难以调和。与此同时,督抚内部意见亦颇有分歧,一部分督抚仍不愿意接受“地方长官”的名衔,竭力维持原有格局。

黑龙江巡抚周树模曾两次致电各省督抚交换意见,以谋共识,期望督抚们联合一致,向清廷施压。1911年3、4月间,周树模第一次致电各督抚,阐述因国家幅员过大,交通阻隔,不能采取直接官治,“故督抚必带京衔,纯属部院性质,为一省之长官,司道属于督抚,与属中央同。”^⑥几天后,周树模再次致电各督抚,回顾元代设置省制的用意,强调督抚体制意在维系统一,不能轻易变更。“若督抚为地方官专管内务,是为一部之分支,非中央政府全体之分支,恐失一统之效。”^⑦暗示那些以立宪政体相比附,主张中央集权,将督抚置于单纯地方行政官地位的改制主张,反而于统一大局有害。

督抚们的奏章屡屡提及的“内外相维”,是由宋、元朝军制延展而来的规则^⑧,着重于整个国家

① 《庞鸿书讨论立宪电文》,《近代史资料》总第59号,第75—77页。该折十二月初十日奉旨“着该衙门知道,欽此。”

② 金梁《官制议》(续),1911年1月6日《大公报》,第4张。

③ 《外官制争端之开幕》,1911年1月10日,《大公报》,第2张。

④ 《谕飭各军机分任编订新制》,1911年1月2日《大公报》,第2张。

⑤ 《外官制尚难就绪》,1911年3月13日《大公报》,第2张。

⑥ 《新抚商榷外官制通电(亦是争督抚权限者)》,1911年4月8日《申报》,第1张第3版。该报4月10日更正为黑抚。

⑦ 《江抚商榷外官制二次通电》,1911年4月10日《申报》,第1张第4版。

⑧ 《宋史·兵志一·禁军上·序》:“凡其制,为什长之法,阶级之辨,使之内外相维,上下相制,截然而不可犯者,是虽以矫累朝藩镇之弊,而其所怨者深矣。”中华书局1977年版,第4570页。又见《元史·兵志二·宿卫》:“元制,宿卫诸军在内,而镇戍诸军在外,内外相维,以制轻重之势,亦一代之良法哉。”中华书局1976年版,第2523页。但明清时皇帝多用于比喻内外官相互契合的作用。

官僚体系的相互契合,不分畛域,浑然一体,内防内阁专权,外防割据分裂。但在凸显其对于维护巩固皇权一统不可或缺的作用时,有意无意回避了清制以防弊为主旨,官员遇事推诿之陋习,旨在强调督抚制存在的合法性与重要意义。

倘若将督抚们的激烈抗辩,一概视为维护既得利益的反应,似过于简单。清代督抚对外交往或对司道府州县官员讲话,均以“本部堂”或“本部院”自称,在推行宪政与处理纠纷时,也侧重国家政务官的立场。1910年秋广西高等警察学堂招生,广西巡抚拟招部分外省籍学生,以弥补本省生源不足,该省谘议局以“本省之财政办本省之事业,其目的在谋本省之利益,非在谋他省之利益”为由,议决限制外省籍学生。而巡抚坚持以学堂经费来源为国家税,且广西籍在外省学堂学生人数,较外省籍在桂省人数多1/4的事实,反驳谘议局,声称“宜力去省界之说,以矫社会习惯之失。”^①地方自治推广过程中,谘议局议员多维护本省利益,督抚们则往往以“国家政务官”自居,尊奉清廷旨意,顾及全国利益。1909年至1911年,督抚多次联衔通电力争各种权利,但所争大多非地方本身权益,而是咸同以后朝廷逐渐放宽的督抚处置地方的权力。

受到后出的中央集权理论影响,丙午官制讨论期间,部院已出现集权的意向。民国时期军阀割据分裂的事实,则使既往研究在注意到咸同以来督抚权力扩展、部院权力相对削弱的同时,多认为是地方权力增长。这种判断实际基于两个并未落实的假定前提:一是行省已成为与中央对应的地方层级;二是揣测清末督抚都想占山为王、坐地称霸。这种观点忽略了清廷始终把握督抚黜陟权,避籍制度又使督抚及属官均对任职地区难有乡梓之情^②,清中叶后督抚调动频繁,往往刚刚熟悉一地情况,就被易地调走。对督抚而言,占山为王,规制方面并无实际可能,晚清内忧外患迭起,即使慈禧光绪流亡辗转,也未见督抚反叛。入枢拜相才是他们最憧憬的目标与渴望的机会,是其仕途的顶点。持重如张之洞、骁悍如袁世凯,无论他们如何经营湖北、山东、直隶,清廷一声令下,也连忙入京履职。弗朗兹·迈克尔指出“只有在革命后,袁世凯才企图在他自己组织的基础上重建中央政府,把他所要求的中央权力加到他自己的军事和行政权力之上。”^③上述督抚反复申辩其为中央代表而非地方官的情况,值得深思。

当时主张或反对中央集权的朝臣疆吏,也都忽略了一个基本事实,皇权和部院,其实并非近代与地方相对而言的中央。“皇权天授”的绝对权力,使得行省的督抚,也不等同于地方官。改制前有评论曾指出“吾中国督抚之性质与各国之行政官有大相异者,谓其无权耶,有时其威力之大,虽立宪国之君主不能望也;谓其有权耶,而种种掣肘,往往一小事而不能自由,且掣肘者不必中央政府也,中而两司,下而州县,亦或有为督抚所不能左右者,若夫谕旨朝降印绶夕解,毫不能有自主之权者,更无论矣。”^④清代既有官制与西方立宪官制,两者制度立意截然不同^⑤,用“中央”与“地方”对应内外官,比拟历史,附会中外,各取所需之外,难免各说各话,徒增困扰。

《国风报》的评论洞悉外官改制的症结,断言“盖以吾国现在之督抚,其性质实去各国国务大

① 《广西巡抚咨文》,1910年11月6日《大公报》,第3张。

② 两广总督张人骏到任近两年,在致儿子的家书中谈及“粤事繁难,新政络绎,无才无款,事事荆棘……无一事不掣手,真非一言可尽……但求早日离粤”,且多次表达愿为京官的祈望。张守中编《张人骏家书日记》,中国文史出版社1993年版,第138—139、123页。

③ 氏著《19世纪中国的地方主义》,《国外中国近代史研究》第11辑,中国社会科学出版社1988年版,第41、50—51页。

④ 社说《论满洲当为立宪独立国》(录五月二十日时报),《东方杂志》第1年第6期,1904年8月6日,第113页。

⑤ 1902年,两广总督陶模指陈清官制弊病“国朝设官,多沿明制。大小相维,上下相制,意在防弊,不主任事。或一事而有数官,互相钤(钳)制,互相推诿;或一官而兼数事,敷衍者愉快,认真者踬蹙”,建议改官制以一事权。《粤督陶图存四策折》,甘韩:《皇朝经世文新编续集》卷1,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》(781),台北,文海出版社1972年版,“通论中”,第15页。

臣为近,而去各国地方长官为远也。故有欲模范各国之地方制度,以建设吾国省治之各机关者,吾知其无一而可也。有欲译日本之府县制而草定吾国之省制者,尤吾党所绝对排斥也。”中日疆域大小悬殊,简单模仿,遗患无穷。“今我国之州县,恰与日本之府县大小相近……惟府县以上之一级,我有而彼无,我自问能将此一级竟行废止耶?则一切模范日本或庶其可。今既不能,则必当于日本现制之外,另图一美备之制,以善此级之作用……问者曰:与其创此奇异之制度,以骇人听闻,何如仍谋所以减杀督抚之权限,使与日本之府县知事略相等,则省会之权限,亦可与日本之府县会略相等,为道不较顺乎?此其说太反于中国历史传来之习惯,为事实上所万难遽行。”^①改制新旧递嬗,中外历史有别,文化传统与制度变革互为表里,不能罔顾国情,削足适履地效仿外制。

其实,对于咸同后督抚权力实际扩张的程度,舆论意见不一。早在官制改革前的1904年,时论指出,督抚权限虽较前扩展不小,甚至部分突破定制,然尚未真正独霸一方,风光的表面下,处境多少还有些尴尬。“天下有居至高之位,而常慎于不测之威,握最重之权,而常有不如意之事者,则莫如今日之督抚是矣。各督抚虽沿明制,名为督理军务,然实兼财政、刑法、民事之权而有之。所辖区域,大者跨数千里,小者亦千余里。听命之官吏,尝千百人,人民之任其生杀予夺者,每过千万,责不可谓不重矣,权不可谓不大矣。然一事之来,虽至纤悉,尝若不能自主,而遇有兴革,或大事变,则尝苦掣肘,或得罪以去,并其已成之事而败坏之。若有权,若无权,此亦中国政界之一怪象矣。”^②在分权制衡的体制仍保持的情况下,清廷始终掌控着督抚的黜陟权,后者即使有谋逆之心,也难有非分之举。况督抚多为儒臣而鲜武将,叛臣贼子不仅风险过大,且遗臭万年。故晚清虽时逢乱世,国衰运舛,但慈禧孤儿寡母,竟可垂帘秉政数十年而未见安史故事。

前述超过总数大半的督抚屡次联衔通电,标志着改制引发的内部矛盾公开化。外官改制的取法走向与新政成败、政局稳定、清廷危亡紧密相连。第二次外官改制讨论的气氛相当紧张。《申报》探闻:新外官制方案“碍难实行者不胜枚举”,其中最重要的便是“中央政府与各地方行政权限尚须研究,分别详细核订”;内地与边地是否设置有别也颇费思量,“各省司法及府州县等地方官之任用,新章尚未妥订”。^③面对督抚的联合行动,当局更加谨慎地处理改制方案,以防进一步激化矛盾。有朝臣希望规避锋芒,“宜防中央集权之弊……如尽夺督抚之权而归之中央政府,恐鞭长莫及,易出情形。”并以史为鉴,“昔道光中承平日久,督抚调五百兵以上即应奏请,折件往来,动需时日,盗贼不能速剿,实由于此。终致洪、杨之乱,蔓延天下,前车不远,覆辙犹存。”^④溯古喻今,督抚权限成为一大难题。

考虑到现实形势,社会舆论以保留总督为前提,先后提出扩大行政区划,“尽废巡抚及道府厅州之制”^⑤,以及裁去司道等不同改制方案^⑥。而在政府有关会议中,前述直督陈夔龙、锡良两人的意见倍受重视,此时的考虑已不再纠缠于督抚司道的名实所属,“地方行政官仍照旧制,以府厅州县分治,免去分属制度,直接总督管辖”^⑦。

① 《论中央地方之权限及省议会之必要与其性质》,《国风报》第1年第32号,1910年11月22日,“论说”,第19—21页。

② 《论朝廷亦信任各督抚》,1904年11月18日《时报》,第2版。

③ 《京师近事》,1911年1月23日《申报》,第1张第3版。

④ 1911年2月5日,《学部丞参上行走柯绍念奏筹备立宪宜防大臣跋扈民众暴动组织政党等弊折》,《清末筹备立宪档案史料》上册,第349页。

⑤ 金梁《官制议》,1911年1月5日《大公报》,第4版。

⑥ 摘星《锡良请裁督抚之问题》,1911年2月7日《大公报》,第3版。

⑦ 《探志新外官制草案之概略》,1911年2月14日《大公报》,第2版。

八、制度变动与利益调整

在搁置了督抚去留的争议后,督抚权限问题又成为纠缠不休的结节,此问题关系内阁、部院、司道的权限定位,涉及各方利益调整,宪政编查馆颇感棘手,由于事关重大,“该馆各员拟即禀由宪政王大臣另订办法”^①,干脆矛盾上交。

《顺天时报》以《新外官制之难题》,列举了由于既往督抚兼衔较多,外官改制不仅涉及中央与地方权限,还涉及军政与民政、司法与行政、内政外交关系等诸多方面的问题^②,可见以立宪政体的中央与地方对应既往内外官制,实际需要对职官系统进行全盘规划整合,而非仅仅是改易名称。

此时内阁官制已在酝酿之中,内阁与各省督抚的关系权限,再度成为争夺焦点。据说宪政编查馆所提内阁制及外省官制,皆有限制督抚直接上奏之条。“锡、李、瑞、张、陈五督,以参预外官之权同起反对,谓我国总督万不能拟诸日本府县,若事事秉承中央各部命令,而无直接上奏之权,微论上下情形揆阻,且各部办事迂阔,缓不济急,若剥夺上奏权,是自束缚其手足也。前日联电该馆力争。闻该馆复电,拟改寻常事件由各部裁决,其重大事件则由内阁代奏,请旨定夺。”^③

宪政编查馆对奉、直、江、鄂、粤五督联电的回复耐人寻味。“查历来各省遇有疑难事件,多请部示,部中遇有议驳事件,亦必奏闻,久成习惯。来电所陈督抚秉承内阁及所虑各节,具征卓见,拟俟厘定各部官制于草案内声明,各部对于各省,除寻常事件径行照章准驳外,凡事关重大者,统由部交阁议,奏明办理,则于督抚职权无所妨碍。至督抚政权,本与日本府州县不同,督抚既仍旧设立,自不能照日本府州县之制,所有外省官制应候酌拟时,再行随时知照。”^④名义上承认部院与督抚关系仍旧,其实剥夺了督抚的直接上奏权。

《申报》鉴于“中央与地方之权限,遂成上下互争之一大事实”,对喧嚣一时的中央集权说表示怀疑。“目前若减杀督抚之权,匪特证之于时势为不可,而骤欲以地方行政之实悉举而肩诸于中央之政府,而靳其克尽厥职,恐亦敬谢不敏焉矣。”“夫从中央政府以观督抚,其权力之所统摄,几若莫可比伦,就督抚以观中央政府,其权力之不完全,犹复不可思议。缘是种种之牵制,遂致施行之结果,往往不能如其所期,固由积渐使然,然非中央机关组织之不健,行政系统之不明,亦何至于此哉?”^⑤

据说内阁制方案宣布后,政府方面出现了一些松动迹象,某枢相建议“旧日各省督抚均加有尚书侍郎衔,今官制既改,若将各省督抚屏之国务大臣之外,恐内外不能联络”,希望有所变通。^⑥但其后内阁官制颁布,则未见采纳。

鉴于第二次外官改制方案迟迟不能出台,1911年5月,军谘处第一厅长卢静远奏《中央集权地方分权应因地制宜折》,提出过渡办法,即不必拘泥政制的整齐划一,因地制宜,在不同地区,采取不同模式。^⑦因所议边地都督权力过大,也未在阁议通过。^⑧然其建议的部分内容,实际成为民初

① 《修订新外官制之三大碍难》,1911年4月12日《大公报》,第2版。

② 《新外官制之难题》,1911年4月28日《顺天时报》,第4版。

③ 《五督抗争上奏权》,1911年5月4日《申报》,第1张第4、5版。另见《五总督要求参预阁部官制原电》,1911年5月16日《大公报》,第6版。

④ 《宪政馆电复督抚权限》,1911年5月25日《大公报》,第2版。

⑤ 帝民《论中央与地方之权限问题》,1911年6月2日《申报》,第1张第3版。

⑥ 《紧要新闻一》,1911年5月17日《申报》,第1张第4版。

⑦ 《清末筹备立宪档案史料》上册,第350—353页。

⑧ 《专电》,1911年8月6日《时报》,第2张。

各省采用的主要政权形式。

舆论对外官改制久议不决颇有微词,不少报刊希望集思广益,多提议案,以求化解疑难,推进改制,因而对外官改制的症结及思路,详加分析,不惜大量版面,连续登载长篇论说。《申报》称督抚地位与权限问题为“商订外官制之第一困难”,因其“既非各部大臣之属官,又无适当之机关以监督之”,无论专制政体还是立宪政体,纠察皆为“极难处置之事”。时局危殆,集权对地方无益,对人民有害。政府是否有能力集权,以及集权能否为地方及人民带来利益,皆为“改革外官制之第一疑问”。^①

还有评论以洋洋数万言详论外官制渊源,诠释元制本意“固非欲分权与地方,特以领土过大,不能不区为行省”,而清制督抚兼御史、兵部尚书衔,“正欲利用此,以便与中央易生连属之关系,而行其集权中央之实也”。改制应仿奥地利,将中央集权与地方分权结合,革除督抚兼衔与上奏权,但拥有任免下属的权力;同时督抚应受地方议会而非中央政府监督。减掉知府一级。^②《时事新报》则认为彻底解决症结的办法只能裁督抚,以布政使为一省之地方长官,直隶于中央。^③诸多方案令人眼花缭乱,故官场中传言“外官制难于内官制数倍。”^④

舆论所言切中要害。朝臣疆吏争来斗去,无论内官外官、中央地方、部院行省,都是以专制政体自上而下的权力来源为考量,所以集权也好,分权也罢,行省地位和督抚权限都是难解之结。而立宪的根本在于兴民权,主权在民,自下而上,民权兴则中央取决于民意,行省可以稳妥分治,督抚能够有效监督,各种矛盾迎刃而解,外官自可变成地方,中央不难驾驭各省。官员各方你来我往,争论激烈,其实都是坚持官权皇授,不肯颠倒乾坤,在对民的根本态度上,统治集团内部立场高度一致,因而无法找到妥善的解决之方。

在立场不变的前提下,关于外官改制,清廷内部意见参差的情形一直持续。宪政馆提调多主集权,认为督抚应隶属各部,并取消其上奏权。^⑤另有督抚改为地方长官,则恐其权力太大,拟缩小区域改省为道的传闻。^⑥内阁成立后,法制院取代宪政馆,厘订新的内外官制草案,也“事事以中央集权为宗旨”,内阁总协理大臣徐世昌为此感到担忧和不满。^⑦据说徐世昌之所以有意见,皆因法制院草案“所主张大概腹地裁去总督,改为巡抚,仅于东三省、云贵、陕甘、四川存留四总督缺,其巡抚之下,提法使、提学使亦主张裁撤,藉以收中央集权之实”,而徐世昌“仍囿于旧日习惯,不以法制院主张为然”,准备对草案加以修改。^⑧

1911年9月初,《申报》探闻“外官制之争点,在地方分权与中央集权,屡经开议不能决定。而与闻官制各总督之所电陈,暨其所派专员之所主张,其持论既不一致,因此遂生二现象:督抚不敢言明地方分权,而因缘历史上之关系,争督抚应同为国务大臣;又内阁总协理大臣暨各国务大臣,亦不敢公然中央集权,硬定督抚为地方长官。且有以督抚既为地方长官制,则司道各缺必加裁减,日后存记人员无可位置者。惟财政、外交、军政等等,如仍任督抚分其权责,则各部又成虚设。故每开阁议,其主张消减督抚之权,各部院率皆一致,惟总协理大臣不置可否。”面对部院集权的普遍要求,徐世昌左右为难,他深知一旦方案公布,督抚们必然强烈反弹,相比之下,拖延不决较仓促公布弊害

① 《时评》,1911年6月9日《申报》,第1张第3版。

② 万《论外官制》,1911年6月18、19、23、24、28日《申报》,第1张第3版。

③ 《外官制问题》(沅阳宪章稿),1911年8月5—9日《时事新报》,第1张。

④ 《紧要时事·北京要闻二则》,1911年8月2日《时事新报》,第1张。

⑤ 《督抚权限问题之确定》,1911年7月23日《大公报》,第3版。

⑥ 《中外要事·外官制中之督抚》,1911年7月27日《新闻报》,第1张。

⑦ 《徐协理特为督抚争权》,1911年7月27日《大公报》,第2版。

⑧ 《内外新官制最近闻》,1911年8月13日《申报》,第1张第2版。

要小。而督抚方面,虽然反对削权基调一致,具体方案也主张各异。^①

1911年9月中旬,两江总督张人骏专折奏陈外省官制意见,不赞成简单模仿中央集权和地方分权,因为中央集权的立宪国家面积小于中国,且交通便利“至西国联邦制度,各邦自有政府,上国仅同盟主,纯乎地方分权,中国仿行之,将如唐末藩镇有尾大不掉之虞,是地方分权亦不可行也”。他主张延续内外相维法则,新官制不要过多削减督抚权力,尤其强调督抚应保留奏事、军政和外交权;希望照1907年官制通则规定的督抚权责,否则“疆臣奏事不能直达必致贻误事机……将领不归督抚任用节制,一旦有事,缓不济急”。^②此折似已预见到将督抚硬定为地方长官,对国家统一格局的潜在隐患。

意见纷陈、压力齐聚之下,新的外官改制方案只能新旧兼济,折衷妥协。记者们注意到:由于徐世昌的坚持及各省督抚特派员的参与,新外官制草案“其大纲之组织与现行制度无甚差异,定名为各省地方新官制,约分两级,督抚为上级,民政、交涉、度支、提学、劝业五司为附属,司法、军政为独立,均归督抚总其成。府州县为下级,直接属于督抚。除巡警、劝业两道裁改外,余尚无所变更。”其大纲文本还致电奉、直、江、滇、鄂五督参考酌核,如无修改,才决定发表。^③

直至武昌起义爆发两天,《盛京时报》得到的消息仍是“外官制问题现时虽不能解决,然闻与闻外官制人员所说,其重要部分大概业已决定,督抚对于中央权限,虽比昔时缩小,其对于地方之行政官,其权力则比昔时增大。缘外官制改定后,举凡民政使、度支使、提学使等等,皆由督抚奏保,清旨简放。”^④这份胎死腹中的方案文本,连几位总督均无缘得见。^⑤但从《时报》1911年9月下旬连载,据说是法制院起草的《各省地方官官制草案》来看,督抚虽免去国家政务官名义,但却换取了地方行政长官的若干重要实权。^⑥

由于外官改制的最后方案始终没有正式出台,而可以借鉴的立宪国家规制,又没有与督抚司道对应的层级,因此迄于清亡,官制改革过程各部所订与省府州县相关的章程,在强调部院权责的同时,均未明确将督抚司道列为地方官。^⑦

① 《外官制纠缠不清》,1911年9月5日《申报》第1张第3版。

② 刘锦藻撰《清朝续文献通考》卷115,浙江古籍出版社2000年版,第8750页。

③ 《通电新外官制草略》,1911年10月4日《盛京时报》第2版。

④ 《外官制之大要》,1911年10月12日《盛京时报》第2版。

⑤ 两江总督张人骏对其他督抚询及“敝处未悉纲要,尊处有无所闻”,直隶总督亦称“内阁齐电敝处并未接到,不谗所论如何情形,颇已电询。”《要闻·关于外官制之片片》,1911年10月9日《时报》第2张。

⑥ 与通则相比,该方案最重要的变化:(1)明确督抚变为地方长官,但遇有特别事件时,可依敕令代表阁部大臣办理;(2)督抚受国务大臣委任(事务)时,对其负责;(3)督抚得依法令之所定监督本省议会;(4)民政、提学、度支、劝业、交涉五司,“各司使可由内外保荐,由阁(内阁)请简”;(5)府州县官员皆由督抚奏任,但府州县均直辖地方,不相统属。《申报》、《时事新报》、《神州日报》相近时间的不同报道,与《时报》的内容基本相同,但笔者认为,这份方案仍非征求督抚意见的最后文本,否则不会在报刊已登载半月后,各地督抚却未接到。《要件·各省地方官官制草案》(法制院起草),1911年9月23—25日《时报》第4张。

⑦ 如学部颁布的《各省学务官制》,涉及地方学务的条款表述为“地方学务,凡系按照定章复经督抚筹定举办者,提学使当督饬地方官切实举办。”第21条规定“各厅州县均设劝学所……按定区域劝办小学……提学使务严督地方官限期速办,实力推行。”据此,提学使并非地方官,而是督饬地方官兴办学务的官员。《大清教育新法令》第1册,商务印书馆1906年编印,第13—16页)。1910年农工商部等会奏“凡已设劝业道各省,遇有关于地方官员补署举劾等事,一律会详,以符督饬考察之实。”则劝业道也不在地方官之列。《本部会奏续订直省劝业道职掌事宜折》,《商务官报》第19期,1910年8月29日,第5页)。1910年2月奏准的《宪政编查馆奏复核府厅州县自治暨选举各章程折》,地方自治分为两级,城镇乡为下级自治机关,府厅州县为上级自治机关(《宪政编查馆编《府厅州县地方自治章程》,宣统二年印,奏折类,第1—3页)。1910年12月,资政院、学部奏准的《地方学务章程》,开宗明义地界定“地方学务,由府厅州县及城镇乡自治职按照地方自治章程及关于学务之法令办理。府厅州县自治职对于地方学务应有之职权,在府厅州县自治职成立以前,由各府厅州县劝学所行之。”(多贺秋五郎编《近代中国教育史资料清末编》,日本学术振兴会1973年版,第638页。这与民政部所拟地方自治章程相互配合)

有人曾就地方自治章程排除省一级质询“夫官治与自治,其性质绝不相蒙,而其道并行而不悖,此王大臣所能知也,而今乃阙之,其遗忘耶?其有意剥夺各行省之自治权耶?”^①其实,宪政编查馆将行省排除在地方自治范围之外,决非疏忽,而是有意为之。原因之一,立宪君主国家均无省级自治的成例可以借鉴;原因之二,行省过大,倘若实行自治,恐怕中央指挥不灵,甚至有割据分裂之虞。该馆行走杨度向摄政王建言“地方自治仅可至府州县而止,绝不可以省为范围。”^②

宣统三年,民政部会奏《行政司法分权声明地方官责任折》称“查司法制度颁行未久,直省已设审判厅地方,往往有因地方官不明司法行政分权之故,于应负责任亦复诿卸……体察情形,非声明地方官应负责任不可……州县系地方印官,巡警归其管理,如果巡警得力,则地方官有执行警政之权。”^③所指“地方官”,仍明确为州县官吏。

九、结 语

近代社会转型,新旧交替常常参合古今中外多重因素,概念与事物的指认,往往扑朔迷离,似是而非。清季朝野有识之士皆迫切希望通过改制进入文明国的先进行列,用夷变夏已不成问题。但如何取法纷繁复杂的外来新知与政制,如何认识渊源有自、独具特色的中国政体,及既往制度中所蕴含的历代治乱兴衰的知识总结,令人困惑。清末改制启动后,不同观念的混杂与不同利益的纠葛交织,使得这一进程更为错综复杂。

清季官制改革,原拟以东西洋立宪国政体为参照,将内外官改造为中央与地方官制,但内外与中央、地方并不对应^④,尤其是直省督抚司道,很难安置妥当,于是有中央集权与地方分权两种模式的权衡取舍或兼容并济。相关各方因利益差别而态度分歧,对所涉中外历史和规制的解读各执一词,各种引经据典的意见、方案、说词,令人眼花缭乱。纷纷扰扰数年,始终悬而未决。

清代官制内外相维,分权制衡,维护皇权专制,防止割据分裂,成效显著。而东西立宪各国官制上下有序,权责分明,效率优越。由内外相维而改为上下有序,中西知识内涵不同,文化历史迥异,设官的立意与格局都必须改变,如何超越国情和体制障碍,优势互补,本来不易。朝臣一味以集权为事,利用制度与概念差异,促成有利于己的选择,督抚则在不停的争辩中力图维护既有权益,对清廷的离心力不断加大。

清季外官改制过程中督抚权限与地位的症结,以及围绕这一瓶颈展开的矛盾冲突,集中表现为统治集团内部不同利益群体的权力重组,但由此却在很大程度上模糊了近代政体转换的意义。“官制非单纯之事也,其关系盖甚繁且巨也,有政体上之关系,有地理上之关系,有人事上之关系。曷谓关系政体也?或立宪也,或专制也,或共和也。政体不同,而官制亦随之而异。”^⑤被张之洞遗疏举荐材堪大用的于式枚,曾一语道破中西政体的本质区别“臣遍考东西历史,参校同异,大抵中法皆定自上而下奉行,西法则定自下而上遵守。”^⑥确为洞悉本原的真知灼见。由皇朝体制改为君

① 《立宪九年预备案恭跋》,《国风报》第1年第1号,“时评”,第5页。

② 杨度《宪法实行宜定宗旨敬陈管见折》,《厘定官制参考件汇存》,第6页。

③ 刘锦藻撰《清朝续文献通考》卷133,浙江古籍出版社2000年版,第8937页。

④ 事实上,清季改制前,并没有真正近代意义的地方官与地方官制,但改制的目标及趋势,确想采用近代意义的地方官制,并以自治辅佐官治。

⑤ 金梁《官制议》,1911年1月5日《大公报》,第3版。

⑥ 《清史稿》卷443,中华书局1998年版,第3191页。

宪政体 尽管保留了君主的权力地位 在权力来源上 于皇权之外仍增加了至关重要的民(绅)权。即便清廷较日本更重君权 在中央集权层面官的权力可以说单一来自皇权 只受皇权的掌控 但是地方分权的部分则至少要受绅权的监督 而且依照地方自治的一般原则 势必过渡到本地人选本地人为官、办本地事的格局。督抚们正是有此顾忌 他们不仅要掌控司道和府厅州县的实权 而且坚持保留国家政务官的身份以及直接奏事的权力。

不过 民权或许可以有效地监督地方行政 却未必能够从根本上防止分裂割据。对于欧美等国行之有效的邦联制与联邦制 不仅朝臣疆吏不以为然 舆论也表示鄙夷,《时报》曾将其比附于藩镇 或忽必烈蒙古帝国及拿破仑时期的欧洲 结论是“今后之中国 其主权不可以不统于一。今若为此 是导分裂之渐也” 断定此法“不可用也”。^①

直省是否属于“地方” 不仅在官制层面受阻 相关联的分省意识在自治层面也屡屡引发争议。1906年12月 有人在《申报》发表《论省界说足以亡国》,认为省界说缘于东京留学生 原以地方自治为依据 倡导爱国爱家乡 立意非不善 但其后频频出现学界争公款、学额 军界则争征兵之后先 筹饷之多寡 地缘相结 互相仇视 不独与它省相争 一省之内 府县亦相争不已。如此,“则省界之说为中国革新之阻力 彰彰明矣……不能合全力以御外侮 徒斤斤于省界之争 使长此不改 吾恐人心愈离 群力愈涣 外人得而趁其隙。一有祸乱 则同国之民 且自相戕贼。”该文警示省界之说,“与亡国有密切之关系也”。^②

该文作者语气如此激烈 是因自欧榘甲、杨毓麟等人提倡各省独立以来 地域意识虽有鼓动民气 发达民权之效 却也不断滋生流弊。^③ 1905年底 于右任目睹各省学界地域之争渐趋频繁 发表《致主持分省诸君子书》表示:吾曹虽不同省而皆同国土 同宗教 同种族,“同种族则同伦 同宗教则同门 同国土则当同患难。举国四万万皆骨肉也 牵枝连叶有如此密切之关系 故前携后引齐上舞台则分也 而此挤彼排 处处下逐客之令 则窃有不敢谓然者。”^④《民报》亦撰专文 在肯定省界之争为民气进步的象征的同时 反对过滥和无谓 希望将矛头指向统治者。^⑤ 进步人士批评意见的日益尖锐 反映出省界之分已经严重妨碍国民意识的形成 变成统一国家的潜在威胁。

清季政体改革 无论集权还是自治 主导取向是将既有内外官改为中央与地方官制。依据日本、德国的经验 近代地方自治必须具备两个基本前提 一是政治上的地方分权有法律依据;二是经济上有相对独立的地方财政 实行税收与预算。这两个条件 清季宪政均未完全形成。^⑥ 加上外官改制举棋不定 终清之世 直省和督抚也没有变成纯粹的地方和地方官。可是官制之外 咸同以后 行省地位日益重要 督抚多方逾越既有规制 并逐渐取得实际用人、财政、行政大权 加之手握部分兵权 对行省的控制力大为增强 部院官员欲借改革削弱其势、压抑其焰也在情理之中。清廷利用黜陟权频繁更调封疆大吏以防患于未然 故迄于清亡 因改制未最终定局 督抚亦尚未真正演化成一方诸侯 但权力随“地方”趋势的强化、改制过程纷纷扰扰的方案选择及集权、削权之举 无疑弱

① 本馆论说《再论满洲当为立宪独立国》,1904年7月3日《时报》,第1张第2页。

② 1906年12月8日《申报》,第2版。作者署名“汉”,陈奇著《刘师培年谱长编》断定为谱主。贵州人民出版社2007年版,第174—175页。

③ 早在1903年,留日学生为了由小团体而结大团体 鼓吹爱国必自爱乡始 发起成立各省同乡会 就引起地域不和 很快有人出来呼吁“非省界” 要求“拔省会之精华而建为统一会” 消除省界 注重国界 《非省界》,《浙江潮》第3期,1903年4月17日。参见桑兵《清末新知识界的社团与活动》,生活·读书·新知三联书店1995年版,第343页。

④ 1905年12月3日《大公报》,第2版。

⑤ 思黄《今日岂分省界之日耶》,《民报》第1号,1905年12月8日,第119—122页。

⑥ 黄东兰《近代中国的地方自治与明治日本》,第161页;郭冬梅《日本近代地方自治制度的形成》,第241页。

化了督抚对清廷的向心力。

武昌枪声响起,各省纷纷响应,清廷曾乞灵于固有体制,强调“内外相维,上下一心,共救危亡”^①。但在官制改革中与部院争夺权力已心灰意冷的各地督抚,因不断被否决的“中央政务官”身份,以及不断被迫强化的“地方官”意识,则托言保境安民,实际只求自保,不愿相维。

清季外官改制关于直省是否属于“地方”的争拗,以及集权与分权如何在省一级妥善结合而无碍统一,始终悬而未决,给民初政局带来莫大困扰。民初省制之争一度甚嚣尘上。^②“一系主张废省官治而纯采省自治制,一系主张废省自治制而纯采省官治,立于极端的反对地位,颇不易于解决……其原因皆由中央政府重视地方,唯恐其权力过大耳。至暂仍现状,俟订宪法时解决。”^③康有为等人先后提出废省、裁省、改省为道的方案建议,并指清季改制未能解决督抚问题,“酿成各省都督自立之祸”,为“中国之大患”。^④1916年1月5日,蔡锷通电讨伐袁世凯、告誓全民四事中,亦将“划定中央地方权限,图各省民力之自由发展”作为其中重要内容。^⑤同年10月底,宪法研究会发表《宪法研究会之省制另定宣言》,强调“省制为吾国最费讨论之问题”,“吾国之纠纷以省与中央之纠纷为一大端”,希望新政府速定省为地方,将省制确定为地方官制。^⑥湖北、浙江、河南、四川、江西、吉林、黑龙江等省议会纷纷致电国会,要求省制加入宪法,因为“省制为全国统治之根本,省制如不能加入宪法,则将来省制一废,省议会即连带取消……破坏省制即所以破坏民国奠国之基。”^⑦由此可见,省制讨论与民初政治关系匪浅,因“中央”与“地方”、集权与分权问题在行省层面迟迟未能妥善解决,对政局动荡不无影响。民初割据混战和联省自治的纷扰,似乎印证了清季有识之士的先见之明,因而坚持中央统一的一方往往更具正义性和政治优势。

数度争议与磨合调整,省制终成定制,观念与制度似乎浑然一体,不复争议。只是当年争执不下的诸多因素,沉积到体制之中,迄今仍或多或少发生作用。而今人在一套“与国际接轨”的概念话语支配下,很难理解中国历代体制设置的用意与近代制度转型曾经历的困扰,即宪政体制内官治与自治关系的处理,及维护国家统一与发展之矛盾的两难抉择,而现行制度中因文化差异而生的历史积淀,仍将考验着执政者的智慧,并制约着国人对未来发展取向的思考选择。

(作者关晓红,中山大学历史系教授。广州 510275。hssgxm@mail.sysu.edu.cn)

(责任编辑:谢维)

① 刘锦藻《清朝续文献通考》,第11521—11522页。

② 限于篇幅,另文详论。

③ 《新省制案之千回百折》,1912年10月21日《申报》,第3版。民初省制问题,牵涉甚多,另文详论。

④ 汤志钧编《康有为政论集》(下),中华书局1981年版,第746、749页。

⑤ 刘达武等编《蔡松坡(锷)先生遗集·年谱》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》(757),台北,文海出版社1966年版,第17页。

⑥ 季啸风等编《中华民国史史料外编——前日本末次研究所资料》第4册,广西师范大学出版社1996年版,第70—72页。

⑦ 《公电》、《特约电》,1916年10月5、11、12日《民国日报》,第2版;《南京快信》,1916年11月6日《民国日报》,第3版。

Modern Chinese History Studies

No. 5 ,2010

Provincial Officials’ “Local Problem” in the Qing Dynasty Local Civil Service Reforms

..... *Guan Xiaohong* (4)

Since the Republic of China , academics have used the concepts of central and local governments to discuss reforms of the central and local civil service systems and the conflicts aroused by the reforms during the late Qing New Policies. These discussions have overlooked a number of issues: the repeated assertions by provincial governors and governors-general since the Yuan Dynasty that provinces were not “local” at all; the unwillingness of governors and governors-general to become “local officials” under a new constitution; and the fact that no order issued by the Qing court had ever designated provincial governments as belonging to the local level of government. People at the time just took the concepts of central and local governments in foreign political structures and mechanically applied them to the Qing Dynasty’s ministries and provinces. Not only did this approach bear only a superficial resemblance to the intent behind the Qing’s construction of their system out of the consolidation of earlier dynasties’ accomplishments , it also caused great confusion in the Qing reforms and in the early Republican provincial system. Indeed , for a long time it has placed limits on later generations’ understanding of the history of Chinese political systems. This tension between East and West and between New and Old in the conceptual system reflects the deep and complex connection between systemic reform and historical culture , and will pose a difficult challenge for China’s reforms in the future.

Between the “Left” and “Right”: Cooperation and Division between Yu Qiaqing and the Chinese Communist Party around the Time of the Northern Expedition *Feng Xiaocai* (31)

Over the period spanning the Northern Expedition , the Chinese Communist Party had close contacts with Yu Qiaqing and some other businessmen in Shanghai , and it is against this background that the three armed uprisings of Shanghai workers broke out. Throughout this process , Yu Qiaqing was regarded as a representative of " bourgeois leftists ," and an important partner in building the " Provisional Municipal Government " in Shanghai after the workers’ uprisings. However , the cooperation between Yu Qiaqing and the CCP was still carried out within the Guomindang framework. When his old friend Chiang Kai-shek arrived in Shanghai , Yu Qiaqing became an important financial advisor to Chiang. Though Yu Qiaqing’s behavior perhaps did not represent the inclinations of most businessmen , it reflected the potential for political opportunism in some businessmen’s minds and the deliberate manner with which they managed their relations with the government. Affected by the situation and environment of the time , the CCP also made flexible use of " class analysis " to explain its policy of using Yu Qiaqing and his ilk. However , the failure of cooperation with the " bourgeois " provided the opposition within the CCP with a basis for criticism , and even affected the party’s later tendency towards ideologically driven policy.

Yan Xishan’s Interception of the Red Army’s Eastern Expedition and His Multilateral Political Maneuvers *Deng Ye* (49)

The Eastern Expedition was the Red Army’s first head-on confrontation with the Jin-Sui Army. Neither side did enough to evaluate the situation at first , as far as expectations for the war were concerned. From the beginning Yan Xishan suspected that the Red Army’s arrival was instigated by Zhang Xueliang , so he refused reinforcement from Zhang’s army , and brought the Central Army into the fray instead. The two armies’ successive entrances into Shanxi province both violated the Japanese policy of self-government for North China , so the Japanese put repeated pressure on Yan Xishan , asking that Shanxi maintain a “ Monroe attitude. ” In order to avoid serious devastation of Shanxi by the war , Yan Xishan did not do his best to encircle and annihilate the Red Army in Shanxi according to Chiang Kai-shek’s plan. Instead , he adopted a strategy of pursuit and attack , in hopes of expelling the Red Army from Shanxi as quickly as possible. Yan argued with his subordinates about encirclement versus pursuit. The arrival of Central Army forces in large numbers and their extensive construction of blockhouses changed battlefield conditions and forced the Red Army to return to northern Shaanxi. Yan Xishan strongly urged encircling and annihilating the Red Army in northern Shaanxi , but Zhang Xueliang was not very supportive of