

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.03.018

清末民初县政改革与基层治理体制的转型

——以湖南为例

胡忆红

(湖南科技大学 人文学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:清末民初湖南县政改革是一个连续的整体。清末的县政治理模式、镇乡行政设置和固有团体改良等制度和设施,为民初县政建设所继承与利用。民初县政建设重在行政组织建设上,发展到议行并立的县政治理格局,体现出近代中国县政民主化改革的最佳态势。建立起“县—镇乡”基层行政体制,使国家行政力量深入基层;改变清代地方行政的“简约治理”传统,建立现代官僚行政组织和机制;在地方公共权力组织与行政官厅之间建立起权力配置、监督制衡机制,构成了此后30多年近代中国县政改革与建设的基本内容。

关键词:清末民初;县政改革;基层治理;湖南

中图分类号:K251 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2022)03-0152-09

在国家政权结构中,县处于承上启下的关键环节,为国家行政之基础,“中央及省之一切政令,无一不经县府实行,一县之政治,即一省一国政治之缩影”^①。若要取得地方社会的有效治理,实现国家长治久安,县政乃是关键之处。在相当长时期内,史学研究强调辛亥革命前后的剧变,突出前后历史的断裂。杨念群曾批评这种研究取向,指出在民国肇建过程中,“清朝遗留下来的一些因素同样具有一定的建设性”^②,但这方面的历史探求被严重忽略。近代中国县政研究亦是如此,对于清末民初县政转型这个关节点少有人注意^③。清末民初湖南县政改革有较强延续性,一些传统性因素转化为新制度、新组织的养料,促进基层治理体制的近代转型。从这一视角观察,或

可获取关于近代基层治理体制更为真切的演进轨迹。

一 清末地方自治与县政改革

按照政治学定义,“县政”是指县级政府对县域内的政治、行政及社会公共事务进行的治理活动^④。晚清时期,州县行政在官员任免考核、机构设置等方面存在诸多弊病,县政治理已出现综合性危机。清末出现的大量民变事件在某种意义上是县政治理失控的表现。同光年间,由阶级矛盾产生的县政危机有所缓和,但从内部形成的危机却在不断积累。一方面县财政普遍出现赤字,影响着地方政权的正常运转;另一方面公局、堂会在地方公共事务中发挥作用,不断蚕食县政府的行

收稿日期:2021-11-26

基金项目:国家社科基金一般项目(16BZS067);湖南省社科基金一般项目(21YBA122)

作者简介:胡忆红(1979—),男,湖南衡阳人,博士,副教授,主要从事中国近代社会史研究。

①韦永成:《县政检讨》,安徽省政府民政厅1945年,第7页。

②杨念群:《“断裂”还是“延续”?——关于中华民国史研究如何汲取传统资源的思考》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2013年第1期。

③就研究旨趣言,对近代县政研究大体分为两个不同的研究取向。一是将县政置于近代中国社会历史背景下进行考察,关注县政建设、转型及成败得失。二是立足于历史学、政治学等学科,从传统向现代行政制度转变的视角,对县政运行体制、决策过程、县官群体、县政改革等问题展开研究。如瞿同祖《清代地方政府》天津出版社2011年版,魏光奇《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》商务印书馆2004年版,《有法与无法——清代的州县制度及其运作》商务印书馆2010年版,等。

④时运生:《探索县级行政改革的理论依据——“县政学”刍议》,《河北学刊》1987年第6期。

政权力。这表明原有地方行政系统已不适应新的时局变化。1901年开始的“新政”,以改革官制为重点,其中包括了县政改革,但清廷希望借官制改革,将地方权力收归中央,更多地显示中央与地方的权力之争,并未注重县域内事务的治理。

在民族危机及国内各种压力之下,清政府被迫为实行预备立宪而举办地方自治,但在谋求地方行政体制建设时面临着官治与自治两种抉择。对于官治,宪政编查馆指出其三大弊病:一是“民生所需,经纬万端,国家设官董治,仅挈大纲”,对于具体的行政事务,“实亦势有不逮”;二是“若必下涉纤忽,悉为小民代谋”,国家包办一切,“设官少则虞其丛脞,设官多则必至于烦扰”;三是全国各地风俗民情不同,“强以官府之力,行一切之法,意本出于爱民,而受之者或反以为不便”^①。对于自治,也有人指斥弊端,如无裕国便民之计,且有削夺君主大权之嫌;中国风土人情与其他国家不同,不能照搬他国法度^②。清廷遂采取自治与官治相辅而行,官为主导,绅为主体,以自治补官治之不足。1909年和1910年,清廷颁布《城镇乡地方自治章程》《府厅州县地方自治章程》,将原先由绅士自发或官督绅办的地方自治收归由中央政府主导进行,地方自治作为全国统一性运动在城乡各地推行。作为地方自治重要内容的县政建设也迈出了改革的第一步。就湖南而言,清末县政改革主要体现在创设自治组织、改良固有团体、清理财政、划分城镇乡区域等四个方面。

1. 创设自治行政组织,纳入国家正式体制之内

建立基层行政组织和机制,是清末县政改革的核心内容。清末县制改革是一种“自治”模式,旨在健全州县和区乡一级的行政组织和机制^③。在清政府的总体规划方案中,地方自治分为上下两级,即府厅州县为上级自治,城镇乡为下级自

治。县设置议事会作为议决机关,“同时更设县参事会,以为自治行政之辅助机关”^④。县参事会由县知事、县行政厅科长以及名誉参事员组织而成,以县知事为会长;城镇设立议事会和董事会,乡设立议事会和乡董、乡佐,接受地方官的监督,体现了官治与自治并行、以官治统率自治的特点。1910年,民政部要求湖南指定繁盛地方及省会首县先行筹设议事会、董事会。湖南指定湘潭、武陵、洪江等繁盛地方与省会首县长沙、善化率先筹设议事会、董事会,限于11月成立,其余外府所属各首县及指定中等城镇限于次年一律成立议、董事会。3月,长沙、善化、湘潭、武陵、洪江提前赶办划定自治区域、查明人口、确定选民名册、筹备选举诸种事项。此五地经济繁盛,风气开通较早,湖南地方自治筹办处乐观地认为,“不难尅期举办,聿观厥成”^⑤,于11月必定能成立。然而,4月,长沙、善化、湘潭遭受水灾,巡抚岑春蓂处置失当,激成长沙民变。5月,常德遭大水,武陵灾情最重,洪江也被大水浸灌,居民流离失所。署常德知府谭承元、武陵知县刘钺稟请缓办地方自治,长沙、湘潭等处虽未申请缓办,但体察情形,也很难如期成立。巡抚杨文鼎奏请将指定繁盛各地方及省会首县议事会、董事会展限办理,“限宣统三年五月一律成立”^⑥。此议得到清廷的允准。辛亥湖南首应前夕,湖南县级自治行政的筹设情况并不十分理想,仅长沙、善化、湘潭三个所谓“繁盛”城镇设立了自治机关,其他府厅州县自治机关的设立到1912年以后才得以初步完成。

2. 划分镇乡自治区域,设置镇乡一级行政组织

《城镇乡地方自治章程》规定,在县之下划分城镇乡基层政区,“县治城厢地方为城,其余市镇村庄屯集等各地方,人口满五万以上者为镇,人口

^①《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》,载故宫博物院明清档案馆:《清末筹备立宪档案史料(下册)》,中华书局1979年版,第725页。

^②《内阁学士文海奏立宪有六大错请查核五大臣所考政治并即裁撤厘定官制馆折》,载故宫博物院明清档案馆:《清末筹备立宪档案史料(上册)》,中华书局1979年版,第139—140页。

^③魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年,第84—85页。

^④钱端升:《民国政制史(下)》,商务印书馆2018年版,第273页。

^⑤《湖南巡抚杨文鼎奏请将湘省指定繁盛地方及省会首县议董各会展限办理折》,载《政治官报·折奏类》,宣统二年七月十八日第1011号,中国台北文海出版社1965年印,第8—9页。

^⑥《抚部院会奏请将湘省指定繁盛各地方及省会首县议董各会展限办理折》,载《湖南地方自治筹办处第二次报告书》,宣统铅印本。湖南省图书馆藏。

不满五万者为乡”^①。在历史演进的长河中,各地方基本上形成了约定俗成的区域境界,依本地方固有之境界,人口数符合上列规定者,设置为城镇乡,理论上大体可行,但操作上非常复杂。一是湖南基层行政建置大多采用都甲制、里都制等,要将其按统一的城镇乡标准重新规划,工作量繁琐且巨大。二是各地情形不一。有的区域无境界,如长沙、宝庆、衡阳、永州、岳州、常德、沅州、辰州、永顺等九府无本管地方。有的地方甲乙两区犬牙交错,有插花地段,如桃源县属吴家坪、马鬃岭两处地方一隶永定县,一隶安福县^②。有的地方面积过少、人口过少,需要合数区为一区,如宜章县城厢应改作为县城,但城厢内外只有七百余户,人丁不及三千^③。此外,或同一村庄跨两区境域,或面积过广、人口过多,须分一区为数区。三是镇乡区域视人口多寡为标准,非查有确数不能划分区域。1910年,湖南城镇乡户口调查工作展开,采取先城后乡原则,将调查户口、选民同时举办。但长沙抢米风潮爆发,湖南地方自治筹办处通飭各属将各乡户口调查工作展限两月,“俟本年十二月各乡户口调查多竣,再行核行镇乡区域”^④。

为解决划分镇乡区域出现的问题,推进镇乡一级行政组织的建设,湖南地方自治筹办处拟定《划分城镇乡自治区域并拟定名称章程》,除了对划分程序和城镇乡固有团体的析并做出规定之外,重点对城镇乡区域应析应并者做出规定:“一、本区有插花地段应划归邻境之自治区;二、邻区有插花地段应划归本境之自治区;三、本区面积过广或人口过多应析为两区;四、本区面积过小或人口过少,应将两区或三区、四区以上并为一区;五、本区域内山川阻隔往返不便,或甲乙两区彼此犬牙相错,应酌量如何析并;六、同一村庄跨两区之境域,可并入甲镇或甲乡,亦可并入乙镇或乙乡者,须酌量孰相联络而定其应属何区。”^⑤上述所列划分区域均以地势、民情、风俗及一切事实之相宜为主,须四至分明,以清界限而杜争议。章

程颁布之后,除长沙等九府无本管地方未办,株洲厅归湘潭办理之外,其余6厅4直隶州67州县的城镇乡区域划分工作积极推进。到辛亥革命爆发,划分镇乡自治区域工作大体完竣,仅余少量遗留争议问题待以后继续协商。

3.改良固有团体,将之纳入县政体系

太平天国运动兴起后,士绅阶层迅速崛起,他们以宾兴堂、育婴堂、积谷局、教育会等团体结成较为稳固的组织,僭越了官府的部分权力,成为地方公共事务的主导者。如湘潭义仓事务由积谷局管理,官府不能染指^⑥。可以说,咸同以后的地方公共事务,没有公局、堂会的参与,很难正常运转。士绅主导的团体在地方公共事务中发挥作用,弱化了清政府对地方的控制,在制度层面改变了清代传统的县级行政体系。1910年,湖南地方自治筹办处拟定《改良各属固有团体章程》,将固有团体各归各类,按年逐次改良,意图将地方基层公共事务的管理纳入体制化的轨道上来。

一、凡旧有之书院、义学、宾兴堂、兴贤局、崇正局、卷局、惜字会、文昌会及现办之各学堂、教育会、宣讲所、阅报社等均应归入学务一类;二、凡旧有之施医局、施药局及现有之清道夫、戒烟局等,均应归入卫生一类;三、凡旧有之公所、桥公、路公、义渡、义亭及现设之路灯等均应归入道路工程一类;四、凡旧有之禁山会、田禾灯会、雨坛会、修堤局、财神会、货值会及现有之习艺所等,均应归入农工商务类;五、凡旧有之社谷、义谷、安良谷、平菜局、同善堂、皆不忍堂、救生局、救火局、育婴堂、栖流所、养济院、义冢公等均应归入善举一类^⑦。

上述章程从学务、卫生、道路工程、农工商务、善举等方面整理各州县的团体。根据其于地方关系紧要程度,酌量缓急,按照整顿扩充、酌量兴办、严行禁止、停止或缩小范围等四种方法逐渐改良,限于三月内完竣;交通不便、风气初开的偏远州县

①《城镇乡地方自治章程》,载徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,中华书局2004年版,第3页。

②《批桃源县沈署令保宜申贡辖境插花壤地图由》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。湖南省图书馆藏。

③《详请核标宜章县周令树杰详报划定城厢区域文》,载《湖南地方自治筹办处第二次报告书》,宣统铅印本。

④《详请咨达遵飭核定城镇乡自治区域并指定繁盛城镇地方筹设义董各会文》,载《湖南地方自治筹办处第二次报告书》,宣统铅印本。

⑤《谨拟划分城镇乡自治区域并拟定名称章程》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

⑥《湘潭县积谷局志(卷1)》,1926年刊,第41页。湘潭县图书馆藏。

⑦《拟定改良各属固有团体章程》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

可以展限一月,至四月底止。之后,湖南地方自治筹办处下发《调查固有团体各表》《调查固有团体章程规约册》等表册,要求各县调查完竣后填写。从收集上来各表册的情况来看,至少存在三种现象:一是少填、不填。安福县“习惯办法亦应撮要录呈,来册未填只字”^①。乾州厅关于固有团体办事章程,“仅略述数语,未经采录一字”^②。二是拖延逾限。桃源知县沈保宜以“道远被水”为由拖延调查,后来上交的事业、经费二表“未填只字”^③。三是临时应付。晃州厅呈报的习惯办法的条款多系临时拼凑^④。显然,各县在调查固有团体时态度敷衍,不够重视。

改良固有团体的最大阻力还是来自传统的地方势力。如雨坛会、财神会这类团体具有迷信性、奢靡性,但历久相沿,成为民间信仰,具有广泛民众基础,要将其重新创设,阻力之大可想而知。将固有团体的“公款、公产由本地方选民公议,分别提拨,以充自治各事宜之用”^⑤,也不啻为对原有地方公共财产重新分配,招致传统士绅的强烈反对。地方官府、传统士绅、自治绅董等各方力量围绕改良固有团体进行博弈。湘潭县自治公所计划收归积谷局,遭到积谷局司事反对,继而互控至省级官府,此事延续20余年才解决^⑥。改良固有团体是县政改革必然要进行的步骤,但也是最难的步骤。

4. 清厘财政,构建县级统一财政体制

构建县级自治财政的直接目的是为地方自治筹集经费,但还渗透一个重要意图,即将自治财政纳入体制内,构成县政运行的财政基础。总体上,湖南拟建立以清理公款公产、抽收公益捐为主体,以罚金、开设银行、募集公债为补助的县级自治财政体系。其中公款公产为财政清厘次第之首,湖南省官厅与地方自治筹办处均有意掌控清查权。省官厅认为,公款公产统归自治公所暂行管理,但

清查员应由地方官照会各区素行公正、众望允孚之士绅充当^⑦。地方自治筹办处规定,清查总机关附设于各厅州县筹办自治公所内,由所长、所董于城内士绅中公推素行公正、众望允孚者五人以上充当清查员^⑧。官治与自治保持着既平行合作又矛盾冲突的关系。

1910年正月,湖南省地方自治筹办处飭各属清厘城乡所有公款公产,先从各厅州县治所开始,不论有无城池,均以街市所及之地为范围,街市过少及无街市者,从其旧有之界域起,限三月内完竣,四乡限六月内完竣。公款公产清查范围包括,“经收捐款处所及各团体、局、堂、公所动用地方公款公产,或征收捐款支办者”“各处公地及官荒归商民借用或占有而建造房屋者”“各属向来之书院、宾兴等项皆有公款公产归首士经理者”“私人捐附财产办理公益事务者”^⑨。但具体实施非常细碎,名目有所隶区域、所办何事、历届存款、岁收息款、现有田产、现有房屋、现有物品、岁收田租、岁收房租等九项,九项下又分若干项,如就所隶区域言,又分九项:(甲)厅、州、县公有者,(乙)城厢独有者,(丙)某乡独有者,(丁)城厢与某乡共有者,(戊)某乡与某乡共有者,(己)本厅州县与某厅州县共有者,(庚)一府或一直隶州公有者,(辛)一省公有者,(壬)不能确定其区域者^⑩。各区域公有、独有之财产所有权明晰,清查较易,但各区域共有财产名目繁杂,所有权确定不易,股份划分不清,清查较为困难。加之一些士绅把持公有财产,或隐匿作弊,或拒不清查,引发诸多争端与诉讼,由此公款公产的清查工作也异常艰难。

清末县政改革引进了新的治理模式和理念,在官治之外引入自治模式,意图建立议决与执行并存的自治行政体系。虽然,此次县政改革核心的自治行政组织建设进展缓慢,且随着辛亥革命

①《批安福县彭令申咨区域图表册由》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

②《批乾州厅李丞翊焯申咨固有团体且由》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

③《批桃源县沈令保宜申咨固有团体表由》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

④《批晃州厅陈署牧申咨固有团体图表册由》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

⑤《拟定改良各属固有团体章程》,载《湖南地方自治筹办处第三次报告书》,宣统铅印本。

⑥胡忆红:《晚清民间慈善组织湘潭县积谷局研究》,《求索》2011年第7期;胡忆红:《晚清湘潭县的官绅关系与义仓建设》,《学海》2012年第6期。

⑦《议决筹办地方自治经费案》,载杨鹏程:《湖南咨议局文献汇编》,湖南人民出版社2010年版,第219页。

⑧《湖南地方自治筹办处详定各属调查清理公款公产章程》,载李铁明:《湖南自治运动史料选编》,湖南师范大学出版社2012年版,第39页。

⑨《清查公款公产办法》,载杨鹏程:《湖南咨议局文献汇编》,湖南人民出版社2010年版,第220—221页。

⑩《县、厅、州某局、堂、所公款公产分表》,载《湖南地方自治筹办处第二次报告书》,宣统铅印本。

爆发而中断,但在镇乡基层行政建设、财政厘厘、地方固有团体改良方面取得不俗的成绩,这些均为民初县政建设所继承与沿袭,推动了中国近代地方行政制度的变革。

二 民初县政组织的改革与建设

在民初湖南省政肇建过程中,从清末县政建设中延续下来的知识、制度与设施仍在发挥作用,表现在各级自治公所的建立、镇乡行政区域的划分、固有团体的改良等方面,为民初湖南省政建设奠定了良好的基础。辛亥革命和民国成立带来民主意识的高涨和思想大解放,又创造了良好的社会氛围和民众心理状态,湖南省政建设在清末的基础之上迅速展开。不同的是,此时重点在县政组织的建设上,且有突破清末以来官治统率自治的趋向。

(一) 县自治行政组织的建立

长沙、善化、湘潭是清末湖南仅有的设立自治行政机构的地方,但直到中华民国成立后,它们才履行县政治理的职能。1912、1913年,湖南各县迅速成立了议事会、参事会,自治行政组织的建立达到鼎盛。笔者根据湖南各县议事机构报告书、县志、文史资料等统计了议会设立情况,75个州县中已设议会的县份达51个,占比68%,与1913年5月8日民政司在湖南省议会提交报告数字大体相当,“湘省地方自治尚未成立者约居十之三四”^①。1913年,鉴于各州县议会设置进展未达到

预期效果,湖南民政司提出了城镇乡地方自治定期分级推行的办法,将尚未成立议事机构的府厅州县分为繁盛、中等、偏僻三级,三级中又分三期,就三级按期办理,以1915年为最终期限。此案由湖南都督谭延闿交省议会讨论。与会省议员尽管在调查、分期、分级方面存在分歧,但在要求尽快设立自治机关方面却是一致的。至1914年袁世凯下令解散地方议会前夕,湖南各县议事会、参事会等自治行政组织机构基本上已设立。

1. 县议会具有监督、制约官厅的权限,是具有独立性的立法机关

清末县议会受“官治统率”,是清朝统治者点缀门面的咨询机构,并非完全意义上的立法机关。民初县议会仍属自治范畴,但性质根本不同,具有立法权、议决行政事项及监督行政官厅之权,摆脱了“橡皮图章”的命运。1912年,安化县议事会在开幕答词中声称要“毋放弃责任”^②,为地方谋治安,为人民保秩序。湘乡县常安镇议员成希范、陈次樵在开幕答词中声称:“夫自治云者,乃别官治而言之,诚以地方事务至繁极琐。专赖官治,非惟情有不宜,实亦势有不逮。故必有地方自治之法,以本地方之人谋本地方之事,见闻确斯筹划密,利害切斯措置周,岂不远胜于官厅之代为谋哉!”^③县议员们跃跃欲试,力图在县政治理的方方面面发挥影响力,提出的议案涉及民政、实业、教育、军警、司法、财政等领域,参见表1。

表1 民初湖南部分县议会议案分类表^④

会名	类别						合计
	行政	民政	教育	实业	司法军警	财政	
浏阳县议会第一次常会		5	4	3	4	8	24
湘潭城议事会第一次常会	1	9	7	2	2	7	28
湘潭城议事会第二次常会	4	4	1	2	1	3	15
湘潭城议事会第三次常会	4	1	3		1	6	15
湘潭城议事会第四次常会	2	4	1	4	2	3	16
安化县议会第一次常会	6	9	7		14	4	40
宁乡县议会第一届正式会	2	9	5	1	5	22	44

①《湘省会讨论自治公级案之争执》,《申报》1913年5月15日,第6版。

②《县议会答词》,载《安化县议会第一次报告书》,1912年木活字本,第28—29页。湖南省图书馆藏。

③《镇议事会开幕答词》,载《湘乡县常安镇议事会第一二次报告》,1912年铅印本,第2页。湖南省图书馆藏。

④浏阳县议会编:《浏阳县议会第一次常会报告书二编》,1912年木活字本。湘潭议事会编:《湘潭城议事会第一届议案》,1913年铅印本。湘潭县议事会编:《湘潭县议事会第一次报告书》,1913年铅印本。宁乡县议会编:《宁乡县议会第一届正式会报告书》,1913年木活字本。攸县议会编:《攸县议事会》,1913年活字本。益阳县议事会编:《益阳县议事会第一次报告书》,1912年铅印本。湘乡县正式参事会编:《湘乡县正式参事会第一二三期报告书》,1913年刻本。

续表 1

会名	类别						合计
	行政	民政	教育	实业	司法军警	财政	
湘潭县议事会第一次常会	1	8	9	7	7	9	41
攸县议会第一次正式会	2	12	16		7	13	50
湘乡县正式参事会第一次会	6	6	3		6		21
湘乡县正式参事会第二次会	2	4	7		1	5	19
湘乡县正式参事会第三次会	2	2	1		1	1	7
益阳县议事会第二次常会		18	6	16	16	26	82

从数量上看,依次是财政、民政、教育、司法军警、实业、行政类的议案。其中财政类议案占了 26.7%,包括筹措自治经费、统一财政、预算决算等;民政类议案占了 22.4%,包括移风易俗、慈善公益、区划地名等;教育类议案占 17.4%,包括筹措教育经费、支持学校教育发展以及教育普及等;司法军警类议案占 16.7%,包括整顿司法军警、维护社会治安。通过议决议案,县议会已开始对县域内行政及社会公共事务进行治理。

2. 县议会内部采取分工议事、分级负责的原则

攸县议事会下分五股,分别为预算股、决算股、法制股、惩罚股和请愿股^①。益阳县议事会下设五股,但股名、设置略有不同,分别为法律股、财政股、庶政股、惩罚股和陈情股。此外,其还内设一些服务性的机构,如协议处,供议员会同讨论议案;书记室,收发文件、撰拟文牒、购买图书等;检查会计,登记收支款项、每月造报销表等;印刷议案处,缮写校对议案;应接处,征集舆论、招待各界贤者;通事处,登记往来文牒、来宾姓名、字号、住所、职业及所会之人,其他尚有守卫处、执役处等^②。遵循分工议事、分级负责的原则,议事会出现了议事层级划分,以各股为第一级议事单位,先于全体大会调查、研究、审议、修正属于其主管的议案,向全体大会提出审议报告;以议事会全体大会为第二级议事单位,议决议案。两级议事单位在议

事流程中各司其职,既可发挥议员的业务优势,又可大量快速地议决议案,保障议事活动的科学性。

3. 县议员向获取国家薪金的公职人员转变

对于初行议会制的中华民国而言,议员待遇尚无一定之规。《临时参议院法》第 15 条规定参议员不受岁费,但 1913 年正式公布的《议院法》规定,国会议员受岁费 5 000 元,并依道路之远近补助旅费^③。县议员要求薪俸不缺乏实际参照和法理支持。湖南县镇乡议会受《临时参议院法》的影响,议员及议长、副议长均为名誉职,不支薪水^④。这样的规定,应是将议员视为一种义务。但在实际运作中,湖南各县议员通过不同途径获取优厚的待遇:一是领取岁费及其他补助。如湘乡县议员岁费核定钱 1 800 串。岁费之外尚有旅途费,旅途费按道路的远近计算,50 里以下者给 4 串,100 里以下者给 6 串,100 里以外者给 8 串^⑤。二是获得夫马、伙食补助。湘乡县常安镇议员每名夫马钱 1 600 文,伙食平均每名 1 200 文^⑥。由于经济发展程度不同,各县议员的补助多少不一,相对发达州县的实际补助要比落后州县高一些。三是议员领取固定待遇,相当于按年计俸或按月计俸。宁乡县“名誉参事员八人,每人月支洋银二十元,全年共支洋银一千九百二十元”^⑦。益阳县议事会议长、副议长、常驻议员、议员的夫马、伙食以月计算,分别为 24 串、20 串、16 串、12 串、4

①《县会议员分股一览表》,载《攸县议事会议决案》,1913 年活字本,第 2—3 页。湖南省图书馆藏。

②《协议处章程》《书记室办事章程》《检查会计章程》《印刷议案处规则》《应接处规则》《通事处规则》《守卫处规则》《执役处规则》《益阳县议事会第一次报告书》,1912 年铅字本,第 14—18 页。湖南省图书馆藏。

③顾敦铎:《中国议会史》,苏州木渎心正堂 1931 年版,第 441 页。

④《中华民国湖南镇乡地方自治暂行章程》,载李铁明编:《湖南自治运动史料选编》,湖南师范大学出版社 2012 年版,第 74 页。

⑤《湘乡县议会审议民国三年度国家、地方岁出临时、经常门预算分册》,载《湘乡县议事会第三期报告书》,1913 年木活字本,第 97—100 页。湖南省图书馆藏。

⑥《议事会一次预算表》,载《湘乡县常安镇议事会第一二次报告》,1912 年铅印本,第 27—28 页。

⑦《咨复行政厅议定参事员伙食、夫马文》,载《湘潭县议事会第一次报告书》,1913 年铅印本,第 6 页。湖南省图书馆藏。

申^①。无论是岁费、夫马、伙食补助,还是固定待遇,均从县政府财政支出,这表明县议员已成为体制内的重要成员。

(二)县行政官厅的制度设计

县政府是国家组织的基本细胞。国家政务,除了由中央、省政府直接办理者外,其实际的执行者是县政府,在民国肇建百废待兴的艰巨工作中,县政府组织之健全是必需的。辛亥湖南光复后,地方行政建置大体沿袭清代,但也有不同程度的变化。1912年,湖南“政府厅州县为一级,不相统辖,均直接隶属于湖南军政府。从前直隶州、厅废去直隶名目,其余府厅州县名称俱仍其旧。凡与府同城之一县或两县均并于府”^②。在中央政府尚未颁布地方官制之前,湖南军政府颁行了《湖南府厅州县暂行条例》,将从前的知县改称为知事,为一县最高行政长官。这种调整,是“继清末《直省官制通则》之后进一步划一了基层政区的行政级别和名称,使得中国的地方行政体制在科层化的道路上前进了一大步”^③。

1.裁撤旧有科房,采用新的分科治事制度

清代县衙设有吏、户、礼、兵、刑、工六房,作为日常办事机构,是为县衙的核心组织。1912年,湖南都督府下令对县政府进行改组,废除六房,改设民政、警务、教育、财政四科及事务员。各县政府基本上遵照都督府命令进行机构设置。安化县行政厅设知事1人,事务员3名,设民政、教育、警务、财政四科,每科设科长一人,科员分股任事,其中民政科下分自治、实业、礼教三股;教育科下分编制、视察二股;警务科下分警察、团练二股;财政科下分赋税、会计、公债、编查四股^④。益阳县行政厅开始下设六科,遭到县议会的反对,被要求重新编定^⑤。编定后,旧有房科一律裁撤,其经管事务及全县公益之堂所公局一切行政事宜,全部归行政厅办理。行政厅设知事1人,事务员1名,书记3人,设民政、警务、教育、财政四科。不同的是,科下设股以数字命名,其中民政科下分二股:第一股掌调查户

口、选举、礼教风俗及其他民政事项;第二股掌备荒、救灾、恤贫及慈善、道路桥梁一切土木事项。警务科下不分股。教育科下分为二股:第一股掌小学、中学、师范及其他教育,图书馆、阅报室、演讲所事项;第二股掌学务表册、视学事项。财政科下分三股:第一股掌科税之征收及解纳、管理国有财产、监查财产管理处及其他财政事项;第二股掌地方税捐及其他杂收规费之征收,常平仓、社仓、义仓积谷事项;第三股掌行政厅所主管之一切收支、编制行政厅所主管预算决算事宜^⑥。通过分科治事,将县域事务整合,在县政机构从传统向近代行政体制过渡中迈出了关键的一步。

2.废除从前官署门房书役,县政工作人员采用遴选制

清代由知县自行延聘的幕友、家丁等辅助办理钱谷、刑名、文牒等县政事务,但他们均不属于国家正式职官。民初,废除了清代那种任用幕友、家丁等办理县政的制度,将工作人员纳入体制内。根据规定,事务员由县知事遴选委任;科长由县知事会同县议会遴选委任;科员由科长遴选,呈报县知事委任^⑦。但事务员由知事遴选,科员由科长遴选,还是可能出现任用私人办理县政的情况。益阳县议会提出异议,“科长与科员权限不同,资格则一,科员不由议会公选,而由科长独选,则科员适成为科长之私人,水乳交融,通同舞弊,谁能干涉?事务员以公人而办公事,不得视为知事之私人,所谓私人者,从前官署门房等是也。若以为私人,则知事之信任科长,科员必不如事务员,而事务员之不肖者遂将如昔日之门房”^⑧,要求事务员、科员由议会公选,咨请知事委任。科长、科员由县议会遴选,这种情况是极少数,但各县财产管理处、农会、劝学所等机关长官,大都实现了遴选制。遴选公职人员办理县政,逐渐成为共识。

3.县政工作人员由政府发放薪酬

清代幕友的薪酬、食宿由州县官提供,胥吏是

①《益阳县议会壬子年度预算案》,载《益阳县议会第一次报告书》,1912年铅印本,第19—22页。

②《湖南府厅州县暂行条例》,载湖南省议会编:《湖南厅州县会议员选举法及参事会暂行条例》,民国排印本。湖南省图书馆藏。

③张坚石等编:《地方政府的职能和组织机构》(上),华夏出版社1994年版,第279页。

④《县知事交议行政厅组织法案文》,载《安化县议会第一次报告书》,1912年木活字本,第1—4页。湖南省图书馆藏。

⑤《咨请县知事公布议决行政厅暂行章程文》,载《益阳县议会第一次报告书》,1912年铅印本,第6页。

⑥《咨请县知事公布议决行政厅暂行章程文》,载《益阳县议会第一次报告书》,1912年铅印本,第6—10页。

⑦《县知事交议行政厅暂行章程文》,载《益阳县议会第一次报告书》,1912年铅字本,第1页。

⑧《咨请县知事公布议决行政厅暂行章程文》,载《益阳县议会第一次报告书》,1912年铅印本,第6页。

职役性差徭,是无偿的义务负担,“政府无法通过法律向他们支付应有的薪酬,这是与政治力量的贫乏同根相生的病症”^①。民初废除官署门房书役,遴选县政工作人员后,薪酬也改由政府统一发放。安化县政工作人员月薪分别为文牒 30 元、监

印 20 元、庶务 20 元、科长 20 元、科员 16 元、书记 10 元。行政厅还可任用公役,收发、号房、随丁每名月薪钱 6 串,卫兵每名月薪钱 5 串^②。宁乡县行政厅工作人员薪酬见表 2。

表 2 宁乡县行政厅工作人员薪酬表^③

名称	人数	每人月计	名称	人数	每人月计
县知事	1	洋 100 元	茶房	1	5 千
文牒	1	洋 40 元	马夫	1	5 千
科员	4	钱 25 千	收发处工役	1	5 千
会计兼庶务	1	25 千	庶务处工役	1	5 千
收发兼管卷	1	25 千	教育科工役	1	5 千
书记	12	16 千	民政警务工役	2	5 千
用印书记	1	16 千	财政科工役	4	5 千
征收司事	16	15 千	更夫	1	2.5 千
临时书记	4	12 千	堂鼓	1	3.58 千
知事跟丁	2	6 千	卫目兼管军装	1	10 千
看守	1	6 千	卫目	2	7 千
号房	2	5 千	卫兵	27	5 千

所有县政人员均向获取国家薪金的公职人员转变。通过县政机关的公职人员,国家在官僚机构和地方社会之间建立了直接的联系。杜赞奇将国家政权不断向基层延伸以及对下层控制的巩固称之为“国家政权建设”^④,其最终目标是要树立国家在地方社会的权威。

民初在县议会与行政官厅之间实施二元制,即县知事之任用有“经试验后而任用”和“经保荐后而任用”两种方式^⑤,相当于上级任命制;议员则是通过选举途径由本地人民选出。县议会是具有独立性的立法机关,有议决本县岁出岁入预算、议决本县决算报告、弹劾本县官吏违法等事项的权力^⑥,在地位上与行政官厅是平等的。在分工上,县议会只管议事,不管执行;县行政官厅只管执行,不管议事。议行分立构成了民初县政运作的基本趋向。

结语

清末与民初分属前后相继的两个不同的历史发展阶段,按照学界对民国历史的解释,“仿佛一切都呈现出一种全新的变化形态,从制度到思想,从文化到风俗,均强调与清朝乃至历代王朝发生了根本的裂变”^⑦。事实上,清末地方自治起于 1908 年,终于 1914 年地方议会解散,期间虽经朝代更替,但县政改革却是一个连续的整体单元。从清末县政建设中延续下来的镇乡行政区域划分、固有团体改良等制度与设施,继续为民初县政建设所沿袭和利用。不过,民初县政建设重点在行政组织建设上,且发展到议行并立的县政治理格局,体现出近代中国县政民主化改革的最佳态势。遗憾的是,这一态势遭到袁世凯政府的扼杀而终止了进程。在这短短六年中,也酝酿出近代中国县政建设的基本方向:一是建设“县—镇乡”

①宫崎市定:《宫崎市定亚洲史论考(下)》,张学锋、马云超译,上海古籍出版社 2017 年版,第 1220 页。

②《县知事交议行政厅组织法案文》,载《安化县议会第一次报告书》,1912 年木活字本,第 1—4 页。

③《宁乡县行政厅民国三年度岁出预算表》,载《宁乡县议会第一届正式会报告书》,1913 年刻本,第 39—40 页。湖南省图书馆藏。

④杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社 2003 年版,第 10 页。

⑤钱端升:《民国政制史(下)》,商务印书馆 2018 年版,第 229 页。

⑥《湖南府厅州县暂行条例》,载李铁明主编:《湖南自治运动史料选编》,湖南师范大学出版社 2012 年版,第 85—86 页。

⑦杨念群:《“断裂”还是“延续”——关于中华民国史研究如何汲取传统资源的思考》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2013 年第 1 期。

基层政府垂直管理体制,使国家行政力量深入基层,成为一股不可逆转的历史趋势;二是在县镇乡逐渐建立现代官僚行政组织和机制,改变了清代地方行政的“简约治理”传统,但后果是政府机构臃肿,行政人员膨胀,极大地增加了基层政府的财

政压力;三是在地方公共权力组织与行政官厅之间建立起权力配置、监督制衡的机制。可以说,此后30多年,近代中国的县政改革与建设基本没有脱离这一基本内容与方向。

The Reform of County Government and the Transformation of Grass-roots Governance System in the Late Qing Dynasty and the Early Republic of China: A Case Study of Hunan

HU Yi-hong

(School of Humanities, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: The reform of county government in Hunan was a continuous overall unit in the late Qing Dynasty and the early Republic of China. The county political governance mode, town and township administrative setting, the inherent group improvement and other systems and facilities in the late Qing Dynasty were inherited and utilized by the county political construction in the early Republic of China. At the beginning of the Republic of China, the construction of county government focused on the construction of administrative organization. It developed to the county political bureau with the coexistence of parliament and administration, which reflected the best situation of democratic reform of county government in modern China. It established a “county-township” grass-roots administrative system to make the national administrative force go deep into the grass-roots level. It changed the tradition of “simple governance” of local administration in the Qing Dynasty, and gradually established the modern bureaucratic administrative organizations and mechanisms. The establishment of a mechanism of power allocation, supervision and balance between local public power organizations and administrative offices, constituted the basic content and direction of county government reform and construction in modern China for more than 30 years.

Key words: the late Qing Dynasty and early Republic of China; county government reform; grass-roots governance; Hunan

(责任校对 龙四清)