

# 清末地方自治運動的反思

• 牛銘實

滿清末年，清政府為了振衰起敝，推行憲政成為朝野的共識，並將推行地方自治作為立憲的基礎。光緒三十二年（1906），清廷以奉天、直隸兩省作為地方自治的試點。在直隸總督兼北洋大臣袁世凱的推動下，以天津縣為試點辦理地方自治，採用普選，選出了縣議事會，並成立了董事會。天津縣成為當時全國地方自治的模範。兩年之後，清廷頒布了第一部全國性的地方自治制度，預計宣統元年至宣統五年（1909-1913），陸續成立全國地方自治機構，各省逐漸開始行動。宣統三年隨着清帝退位，憲政籌備遽然中止，地方自治也在民國三年被袁世凱下令停辦。民國時期，雖然政府幾次推動地方自治，但始終沒有成功地堅持下來。歷史上中國開展地方自治只比日本晚了二十年，也許是因為文化不適、教育不普及、制度不完善、人才不足、貧富差距大、工商業不發達、政治不穩定或戰爭頻仍，到頭來總是原地踏步，成效不大。

自1980年代晚期起，中國農村又開始試着推動村民自治。如何能不重蹈覆轍，使地方自治在中國的土地上萌芽、生根和茁壯，是中國面臨的一個歷史性挑戰。為了能鑑往知來，本文回顧清末中國自日本引進地方自治思想和制度的過程和結果，希望能從中得到一些借鑑。

## 一 近代中國人對日本及其地方自治制度的認識

在公元一世紀時，中國的《漢書·地理志》中就有對日本的記載，此後，從三世紀的《三國志》到《清史稿》，就有十六部官修正史中專門列有日本傳或稱倭人傳、倭國傳。但因中國文明比較發達，國人又持輕視態度，對日本的了解和認識進展很慢。直到十九世紀明治維新後，中國才開始對日本進行深入的調查研究。1877年清政府派出第一個駐日使團，首任出使日本大臣何如璋的《使東述略》肯定了日本的明治維新。使館隨員姚文棟編成十卷八冊《日本地理兵要》，1884年由總理衙門刊行，是中國近代最早、最詳細的日本地理書。隨員陳家麟1887年編成四卷《東槎見聞錄》，分十幾個類目介紹，並認為明治維新各項改革有利有弊，應該區別分析。兵部郎中傅雲龍編的《遊歷日本圖經》三十卷是一部資料豐富的百科全書。刑部主事顧厚編的《日本新政考》有九部九十目，具體記載洋務、財用、陸軍、海軍、考工、治法等。另外，首屆參贊官黃遵憲從

滿清末年，清政府為了振衰起敝，推行憲政成為朝野的共識，並將推行地方自治作為立憲的基礎。在直隸總督兼北洋大臣袁世凱的推動下，以天津縣為試點辦理地方自治，採用普選。歷史上中國開展地方自治只比日本晚了二十年，但始終沒有成功地堅持下來。

1879-1887，用八年時間編著《日本國志》，四十卷五十萬字，分國統志、鄰交志、天文志、地理志、職官志等十二種，從各個角度系統研究日本的制度，總結明治維新的經驗教訓，為中國提供借鑑。該書是中國近代研究日本的集大成之代表作，也是近代中國人對日本認識的里程碑，並成為清末維新運動的啟蒙讀物。黃遵憲後來出使歐美，將日本的發展和歐美國家相互比較，讚嘆日本「進步之速，為古今萬國所未有」<sup>①</sup>。

1895年中日甲午戰爭之後，積極主張全盤仿效日本的主張盛行一時。康有為提出「不妨以強敵為師資」的口號，編寫研究明治維新的《日本書目志》和《日本變政考》。在戊戌變法期間，為了提供日本維新的具體經過，他把《日本變政考》補充潤色，加了大量按語進呈給光緒，成為1898年百日維新的藍圖。他主張全盤模仿日本，認為「我朝變法，但採鑑於日本，一切已足」。戊戌變法失敗之後，國人了解日本、學習日本的熱情並沒有減弱。隨着後來清政府實行新政，官紳訪日遊學有增無已，編寫大批遊記、考察記、調查報告，據估計有近百種。

張謇1901年在《變法平議》上書中提出學習日本地方自治制度，對地方議會讚賞備至。「國有興革何以使民不疑，國有徵斂何以使民不怨？興革視民之俗，何以杜其疑而使之和？徵斂視民之力，何以平其怨而使之服？權衡樞紐，必在議會。」地方自治是「自存立、自生活、自保衛」。他對日本府縣議會有扼要精闢的介紹<sup>②</sup>：

其府縣會議之法，以地方大小，定議員多寡，多不過五人。議長若副，選於議員之中，上其名於內務省。選舉之人，被選舉之人，均以有家資或有品望者充之。示期投票。票數多者中選。票均較年。年均則定以闔。選定布其名於眾。每二年以抽籤定留易之半。無俸，有往來滯留之費。常會歲三月一開。臨時會有事即開。議事草案，由知事令交付其所議之事會決之。其府縣事以地方稅支辦者，預算之額數，徵收之方法，會定之。可否視同議者多寡。可數多者。數同則決於長。有大利害，則議員得上其議於內務卿。若妨礙國安背律違規者，知事令得罷其議。議場許人集聽，而亦嚴毀眩喧擾亂雜之禁。法如此，意至美也。

1902年後，報刊雜誌介紹地方自治的文字日多，留日學界在各省創辦的刊物很突出，如《遊學譯編》除了提倡並要指導本地實行外，還提出了具體辦法。1903年該刊發表湖南魏肇文的〈與邑人書〉，詳細介紹日本的地方自治制度，為該邑擬定了實行辦法，「創立地方自治局，而四鄉各設分局；調查戶籍，區劃疆域，審查一切形勢，量地為治。」<sup>③</sup>同年發表的社論〈湖南自治論〉提出，民治為主，官治為輔，辦法是立府民自治會、縣民自治會、鄉民自治會、里民自治會、村民自治會，選舉各級會員。一般人民可質詢村民自治會會員，下級自治會會員可質詢上一級自治會會員。並設省民自治會，按各縣人口大小選一至三個會員<sup>④</sup>。

當時輿論界和知識界普遍支持和推崇地方自治。有研究者指出：「一邊倒的稱許是二十世紀初地方自治宣傳的特點，不論是歐美日本，還是中國歷史上或許有過的『地方自治』因素，都受到了讚揚，這是與國民政治意識的初步覺醒、民權思想的同步傳播相關聯的。與以往提出民權、議院而備受責難不同。」<sup>⑤</sup>此時的清政府，在內憂外患交迫下，也不得不推動憲政改革以圖強。

1895年中日甲午戰爭後，全盤仿效日本的主張盛行一時。戊戌變法期間，康有為把《日本變政考》補充潤色，並加了大量按語進呈給光緒，成為1898年百日維新的藍圖。張謇1901年在《變法平議》上書中提出學習日本地方自治制度，對地方議會讚賞備至。1902年後，報刊雜誌介紹地方自治的文字日多。

## 二 清政府選擇日本模式： 以地方自治作為籌備立憲的基礎

清政府為了籌備立憲，搜求各國成法，在光緒三十一年(1905)至三十四年(1908)之間多次派大臣出洋考察政治體制，其中最矚目的一次是光緒三十一年至三十二年五大臣去日本、歐美考察政治制度。五大臣出國考察後，建議立憲和施行地方自治「萬不可緩」。按他們對各國制度的評價，幾個有代表性的制度中，首先被排除的可能是美國，因為政體不同。「大抵美以工商立國，純任民權，與中國政體本屬不能強同」<sup>⑥</sup>。

英國的制度雖然好，但是被認為很難學。外務部大臣汪大燮會同載澤等考察英國的奏摺說，「英以舊邦發明新政，方今列強政要，大都取法於斯，推為鼻祖。區區三島，轄屬乃遍五洲，而精益求精，不自滿假之意，尤足發人深省。其立國既早，而習慣相沿之政事，有似複雜，深求其故，則凡所以相維相繫者，靡不同條共貫，各寓精義於其間，洵非可以枝枝節節求之也。」<sup>⑦</sup>載澤等也認為，地方自治是英國強盛的主要原因，又說這也符合中國古代傳統，提倡應該參考這種制度。但是他不主張學英國，因為「考其政治之法，實數百年積漸修改，條理煩頤」，而且不合中國政體<sup>⑧</sup>：

至其一國精神所在，雖在海軍之強盛，商業之經營，而其特色實在地方自治之完密，全國之制，府分為鄉，鄉分為區，區有長，鄉有正，府有官司，率由各地方自行舉充，於風土民情，靡不周知熟計。凡地邑民居，溝渠道路，勸工興學，救災恤貧諸事，責其興辦，委屈詳盡，纖息靡遺。以地方之人，行地方之事，故條規嚴密，而民不嫌苛，以地方之財，供地方之用，故徵斂繁多，而民不生怨。而又層累曲折以隸於政府，得稽其賢否而獎督之，計其費用而補助之，厚民生而培民俗，深合周禮之遺制，實為內政之本原。惟其設官分職，頗有複雜拘執之處，自非中國政體所宜，棄短用長，尚須抉擇。

剩下的是德國和日本。德國本來是日本的模仿對象，「是以日本維新以來，事事取資於德，行之三十載，遂致勃興。中國近多欽羨日本之強，而不知溯始窮源，正當以德為借鏡。」<sup>⑨</sup>五大臣考察日本時的評論，「日本維新以來，一切政治取法歐洲，復斟酌於本國人情風俗之異同，以為措施之本，而章程、法律時有更改，頭緒紛繁，非目睹情形，不易得其要領。」<sup>⑩</sup>

除了五大臣的建議外，光緒三十二年江蘇學政唐景崇也提出採用日本的地方自治制度，「英國條例複雜，未能審察於利害之間，美雖民主國，地方自治講求最先，然政治機關悉握於地方政府之掌中，而中央毫無管轄，此又斷難採行者。似宜近採日本，如府縣郡市町村之制，選定市町村長，市之行政，府縣知事監督之，再上內務大臣監督之，町村之行政，郡長監督之，再上府縣知事監督之。故內務大臣有解散市町村會之權。但使無礙定章，無妨公理，一切悉聽民間自為，不必施以阻壓，其意甚美而法頗良。」唐景崇認為中國當時雖然也有地方公舉之事，紳議其事，官總其成，但是到處是強豪抗官擾民，並無地方自

1905年清政府為了籌備立憲，派遣五大臣出國考察歐美十四國，他們回國後建議立憲和施行地方自治「萬不可緩」。按對各國制度的評價來選擇效法國家，他們指出中國與美國政體不同，「大抵美以工商立國，純任民權，與中國政體本屬不能強同」，不可作為學習對象，而另選模仿德國而成功的日本。

治的實際。中國推行地方自治的具體做法，應該是「凡各項應辦事宜，許民間開會集議，其有才識學行為地方所公認者，應由朝廷特予鄉官榮銜，以示風勵，以專議會責成，而仍以地方官監督之。」<sup>①</sup>

御史趙炳麟於光緒三十二年上奏主張立憲一定要先行預備，並提出六個對策。其中之一是中國仿行日本式的憲政，也必以地方自治為基礎。「日本明治七年開地方官會議為自治基礎，十二年開府縣會，十八年始組織新內閣，二十二年遂實行憲政。彼其立憲起點，因從地方自治始，我皇太后、皇上仿行憲政，亦必以地方自治為根基。」<sup>②</sup>

在綜合各大臣的意見後，光緒三十二年，朝廷下令籌備立憲，並決定以奉天、直隸兩省試辦地方自治，仿行日本府縣議會制，從而拉開了袁世凱在以直隸試辦地方自治的序幕。

### 三 地方自治的試行

直隸省在總督兼北洋大臣袁世凱的統籌領導下，進行了地方自治的試驗，以天津縣為試點，建立了一系列地方自治機構，制訂了一系列規章制度，舉行了首次普選<sup>③</sup>。

袁世凱及其幕僚有幾個重要主張，一是認為自治制度較立憲重要，「日本加藤宏之有言，自治制度較立憲政體尤為重要。」二是堅持直接選舉，「民智雖甚幼稚，然不引其端，則亦終無大開之日。不行投票公舉，則何以別於向來之村正、副。不限制投票權與被投票權，何以屏從前把持武斷之習。凡若此類，始基甚難。或先定一議員資格與地方官屆期會議，注重宣講調查二事，以啟發人民之政治思想，而為將來措手之方。試行一二年，逐漸增益章程，以合進化自然之公理。」<sup>④</sup>三是自治比官治的辦事效果好。「蓋地方自治，必斟酌地方情形，事可行則行，事可止則止。行止既出於公見，人民自信而樂從。事果可行，固有不勞督促而觀成不日者。若恃官吏，則必以職守為重輕，緩則為故事奉行，急則又虞操切。其得失不待辨矣。」另外，自治制度的好處是不會人變政變。「大凡地方之於官吏，得其人則一邑蒙其福，失其人則一邑受其殃。然所遇而賢，蒙福不過一時。設有不賢者承其後，則人民格於成例，不能不勉而服從。前賢之政績，每以廢續無人而廢墜。若地方自治，於官吏應管之外，以本地之人籌本地之事，鄉黨利害所繫，無不為久遠之計。即使任事非人，尚可由眾另舉，其貽誤不至及於地方」<sup>⑤</sup>。

除了應積極着手完善制度之外，袁世凱的一位幕僚章紹洙認為，「憲政成敗之機，全視地方自治，而自治成敗之機，則全視州縣官吏。」也就是說，推行地方自治要有人才，然而當時的一個突出問題是缺乏懂得地方自治的州縣官吏。按他的計算，如果按照日本府縣曹佐分設五課兼裁判官，順直一省140個州縣總計最少需要官吏2,520人，而當時官吏只有千餘人，不夠半數，而且這些人中能夠勝任推行自治的可能只有十分之一。因此培養、選拔、考核官吏，不僅重要而且緊迫。

章紹洙提出了一套操作性強的培訓辦法，可能是後來以至民國時期各種自治培訓的肇始。培訓地方自治人員的必讀書，一律來自日本。「嘗考地方自治各

除了五大臣的建議外，江蘇學政唐景崇和御史趙炳麟於1906年上奏主張立憲，指出中國仿行日本式的憲政，必以地方自治為基礎。同年朝廷下令籌備立憲，並在奉天、直隸兩省仿行日本府縣議會制，試辦地方自治。在袁世凱統籌領導下以天津縣為地方自治的試點，還舉行了首次普選。袁世凱及其幕僚認為，自治制度較立憲重要，應堅持直接選舉等。

種譯本不下十餘種，而以本省派往日本留學法政畢業閻鳳閣等所輯之《地方法制通覽》、美濃部達吉所著《地方制度要義》、島田俊雄所著《地方自治制要義》三書最完美。《通覽》一書只載經文，而《要義》二書則將法規、法理詳明辨論，最為清澈而完美。倘官紳將此二書考核一周，即能通曉自治之為何制度矣。」

除了在本國培訓，袁世凱還有計劃地逐批選送人員留學日本專門考察學習地方自治制度的辦法。留日考察自治的具體辦法，內容大致如下。「此項遊紳專為考察地方自治起見，先使在津研究四個月，擇優資送日本遊歷四月，回國後各歸本籍辦理地方自治事宜。」到日本之後，半天實地考察，半天聽講。由護送員隨時稽查，不得中途改歸他校。歸國時應呈送詳細日記一份，由提學司考核成績。經費上，每州縣籌備公費四百金，其中一百五十金為三人在津研究所的學費，一百二十金為為一人在日本的學費考察費，八十金為出國往返路費，三十金為在日本的衣服醫藥等費，剩餘二十金積累作為護員和翻譯的津貼<sup>⑩</sup>。

除了直隸，湖北、湖南、廣東也曾擬定辦法選送官紳留日<sup>⑪</sup>。當時大家普遍推崇日本法政大學梅謙次郎所辦的地方自治講習班。這個講習班成為清末地方自治骨幹的一個重要來源。這些學員後來積極傳播了日本的地方自治制度。湖北一批留日學員，根據留日期間講義編譯了一套《地方自治講義》<sup>⑫</sup>。

經過對直隸地方自治試行的評估和檢討，清政府在光緒三十四年(1908)頒布了兩項地方自治的法令，《城鎮鄉地方自治章程》和《城鎮鄉地方自治選舉章程》<sup>⑬</sup>，這是中國歷史上政府頒布的最早的地方自治法令。其內容大多參考日本明治三十二年(1899)頒布的郡縣郡制、明治二十一年頒布的市町村制。舉凡地方自治的性質、選民的條件、選民的等級、選舉辦法等方面，二國自治制度極盡相似。在光緒三十四年八月一日立憲上諭公布之後，全國大多數地方開始推行地方自治。

除了本國培訓，袁世凱還有計劃地逐批選送人員留學日本，考察學習地方自治制度辦法。湖北、湖南、廣東等省也曾擬定辦法選送官紳留日。經過對直隸地方自治試行的評估和檢討，清政府在1908年頒布了兩項地方自治的法令。但是應指出，清政府地方自治的性質是官治為主、自治為輔，而非真自治。

## 四 清末推動地方自治值得借鑑深省之處

### 1、堅持自治為主，官治為輔

清政府地方自治的性質是官治為主、自治為輔，而非真自治。《城鎮鄉地方自治章程》對自治機關百般防範，嚴密監督。在人事上，城鎮董事會「總董由議事會選舉正陪各一名，呈由地方官申請督撫遴選任用，董事也要呈請地方官核准任用。」(第五十五、五十六條)「地方自治以專辦地方公益事宜，輔佐官治為主，按照定章，由地方公選合格紳民，受地方官監督辦理。」(第一條)由於官治為主，自治為輔，百姓參與意願不高。老百姓甚至認為自治是政府控制人民的手段，籌措自治經費被視為榨取民脂民膏的藉口，導致不安，甚或引起民變<sup>⑭</sup>。

審視百年後的今天，現行的《中華人民共和國村民委員會組織法》明確規定鄉鎮人民政府和村是指導與被指導的關係，鄉鎮不得干預依法屬於村民自治範圍內的事情。推行村民自治，使鄉鎮再也不能像以前那樣，簡單而直接地進行幹部任命、資源平調等工作了。但實際上，如果當選的村委會幹部不符合鄉鎮的意願，鄉鎮往往通過對黨支部的控制，間接地控制村莊。1998年11月4日全國

人大常委會審議通過的《中華人民共和國村民委員會組織法》第三條規定，「中國共產黨在農村的基層組織，按照中國共產黨章程進行工作，發揮領導核心作用；依照憲法和法律，支持和保障村民開展自治活動、直接行使民主權利。」在經常發生的村黨組織與村民自治組織的衝突中，黨組織成員總是理直氣壯地引用這條規定，來論證自治組織應該服從黨組織的決定。因此，村委會往往成為有名無實的擺設，村民自治也失去了意義。

## 2、多研究選舉制度的優劣，不要盲目抄襲

20、30年代梁漱溟就說過，「地方自治制度，自前清訂的城鎮鄉自治章程，及民國以來中央內務部、外省省議會，所訂許多自治法令，總不過歐美、日本摘抄一回。」<sup>②</sup>他這話也可以用來反省今天的情況。以選舉辦法為例，《城鎮鄉地方自治選舉章程》規定，投票用無記名單記法，每票只准寫被選舉人一名，以得票多的當選<sup>③</sup>。日本地方選舉，原來用連記法，但後來日本學界普遍認為單記法比連記法要好，因此明治三十二年(1899)頒布之新的府縣郡制，議員選舉改為單記法<sup>④</sup>。在單記法下，即使一個選區要選好幾位議員，每個選舉人只能投票給一個候選人；但在連記法下，只要圈選人數低於應選名額，選民可投選多位候選人。在當時，日本是唯一使用大選區單記法的國家。因此，毫無疑問，《城鎮鄉地方自治選舉章程》規定的選舉辦法，是學自日本。滿清政府亡後，這套選舉辦法被中華民國政府沿用。直到今天，雖然日本已經在1994年停止使用這個選舉辦法，但在台灣，立法委員的選舉還繼續用這個辦法。

## 3、地方自治只是過程，民主政治才是目標

梁漱溟1935年感嘆道，「中國提倡地方自治差不多有三十年的歷史，而總不成功」，「在清末民初，省縣議會在全國各省差不多都成立了。可是現在反倒找不到，轉回頭來重新提倡進行設立，其實現在要進行設立的議會，二十幾年前都已實現成立過。」<sup>⑤</sup>地方自治為甚麼不能在中國的土地上紮根？原因很簡單，在地方自治這種制度安排下所產生的權力和資源分配，和上層的行政體系的利益往往不配合。因此，必須整個制度民主化，地方自治才会有保障。地方自治和民主是共生的，相輔相成。只要自治而不要民主，那麼自治也無法長久。每一層都自治的話，也就民主了，也就是主權在民了。具體表現就是上級代表下級的利益，中央匯集各省的利益，省匯集各市縣的利益，市縣匯集鄉鎮的利益，鄉鎮匯集村的利益，村匯集村民的利益。上級是下級的服務機構，為下級提供行政管理上的服務。這是行政上的分層，而不應該是垂直的權力系統。這個體系從下往上一個個疊起來，才能穩固持久。目前只講下面村自治，而上面的鄉鎮不自治，省市縣不自治。各級政府不代表下面的利益，也不是以為下面提供服務為目的，反而是以為上級服務為目的。村民自治的目標和現時的行政管理體系是衝突的，與鄉鎮、縣、省的管理方式、權力分配都是不配套的。上級的利益和村的利益出現矛盾時，它們自然就會干涉，村自治就會形式化。

清末地方自治中，百姓參與意願不高，甚至認為它是政府控制人民的手段。審視百年後的今天，現行的《中華人民共和國村民委員會組織法》，雖然明確規定了鄉鎮人民政府不得干預依法屬於村民自治範圍內的事情，但實際上，如果當選的村委會委員不符合鄉鎮領導的意願，鄉鎮就會通過對村黨支部的控制，間接地控制村莊。

地方自治為甚麼不能在中國的土地上紮根？原因很簡單，在地方自治這種制度安排下所產生的權力和資源分配，和上層的行政體系的利益往往不配合。因此，必須整個制度民主化，地方自治才有保障。一百年後的今天，很多中國知識份子仍在討論農村基層民主的可行性問題。

村民自治的目標，按照最早和最有力的支持者彭真的設想，不是停留在村級的，他是要把民主往上推。「有了村民委員會，農民群眾按照民主集中制的原則，實行直接民主，要辦甚麼，不辦甚麼，先辦甚麼，後辦甚麼，都由群眾自己依法決定，這是最廣泛的民主實踐。他們把一個村的事情管好了，逐漸就會管一個鄉的事情；他們把一個鄉的事情管好了，逐漸就會管一個縣的事情，逐步鍛煉、提高議政能力。八億農民實行自治，自我管理，自我教育，自我服務，真正當家作主，是一件很了不起的事情，歷史上從沒有過。」<sup>②⑧</sup>直到晚年，彭真還念念不忘中國地方自治的推進和制度建設。「在我手裏沒有完成的任務是鄉政權，鄉政權要繼續搞，一是鄉政權的設置問題，二是關於監督鄉幹部和鄉政權走群眾路線的問題，三是鄉政權沒有立法，沒有組織法。現在，在基層，有人管工人，有人管農民，但群眾怎麼管鄉政府？在城市，工人怎麼管廠長，怎麼監督廠長？今天就說基層政權，基層政權包括城市基層政權和農村基層政權，人民群眾沒有直接管理，人民群眾怎麼管理領導同志，沒有一個東西。」<sup>②⑨</sup>

在現行體制下，鄉鎮長候選人由縣委常委會討論決定，縣委組織部考察，交鄉鎮人大代表會投票通過。這種流於形式的間接選舉，體現的不是民意而是黨組織部門的意願。這些年來，繼四川省遂寧市中區步雲鄉1998年首次直選鄉鎮長後，其他一些鄉鎮也開始摸索如何監督鄉幹部和鄉政權走群眾路線的辦法<sup>②⑩</sup>。希望在這些鄉鎮進行的幹部選舉試驗，代表的是中共推動鄉自治的前奏。當地方自治果真能像彭真期盼的一步一步的向鄉、鎮、縣提升時，中國人民才能享有更多當家作主的權利。

#### 4、加強地方自治思想的認識和傳播

在清末，地方自治理論獲得了朝野一致的支持和讚揚，中國似乎即將進入一個大張民權、自治的新世紀。五大臣出國考察後，建議立憲和施行地方自治「萬不可緩」。即使是袁世凱，當時都能講出「民智雖甚幼稚，然不引其端，則亦終無大開之日。不行投票公舉，則何以別於向來之村正、副。不限制投票權與被投票權，何以屏從前把持武斷之習」這樣令人感動的語句。

清政府決定政治改革時為時已晚，挽救不了其覆亡的命運，但清廷推動憲政和地方自治的方向是正確的。光緒三十四年(1908)，清廷頒布預備立憲逐年應行事宜，規定了地方自治分期進行的程序，開始設立推動機關和培訓人才。其地方自治的程序分兩個步驟，先進行城鎮鄉的下級自治，再進行府廳州縣的上級自治，預備用七年的時間逐步完成地方自治。待地方自治實現後，則根據憲法召集議院，實行君主立憲<sup>②⑪</sup>。後來幾年的憲政和地方自治，基本上是按照這個計劃進行的。然而滿清政府於1911年被推翻後，憲政籌備也因此中止。

一百年後的今天，很多的中國知識份子仍在討論農村基層民主的可行性問題。當中國的領導人積極地提倡地方自治，當要為中國勾畫一幅民主的遠景時，他們往往還只是引用前全國人大委員長彭真1987年說過的那幾句話：「他們把一個村的事情管好了，逐漸就會管一個鄉的事情；把一個鄉的事情管好了，逐漸就會管一個縣的事情，逐漸鍛煉、提高議政能力。」<sup>②⑨</sup>

老子云：為之於未有，治之於未亂。現在的中國，經濟繁榮，民心望治而不望亂，正是中國政府逐步推動地方自治的大好時機。基層民主鞏固了，社會才會安定，民主政治才能水到渠成。

### 註釋

- ① 王曉秋：〈近代中國人對日本的認識〉，載《近代中國與世界：國際學術研討會論文集》（北京：中國社科院近代史研究所，1990），頁706-15。
- ② 張謇：〈變法平議〉，載《張季子九錄·政聞錄》（上海：中華書局，1931）。
- ③ 魏肇之：〈與邑人書〉，《遊學譯編》，第八期，附錄，載羅家倫編：《中華民國史料叢編》，第三冊（1968年9月1日，影印），總頁843。《遊學譯編》原為黃興等辦。
- ④ 社說，〈湖南自治論〉，《遊學譯編》，第十二期，總頁1231-32。
- ⑤⑩ 丁旭光：《近代中國地方自治研究》（廣州：廣州出版社，1993），頁38-39；124-28。
- ⑥⑦⑧⑨⑪⑫ 戴鴻慈等奏摺，載故宮博物院明清檔案部編：《清末籌備立憲檔案史料》（北京：中華書局，1979），頁7；21；10；117；127。
- ⑬ 載澤等奏摺，載《清末籌備立憲檔案史料》，頁11。
- ⑭ 五大臣奏摺，載《清末籌備立憲檔案史料》，頁6-7。
- ⑮ 奉天雖然同時試辦，效果不同。東北行政體制到清末仍是旗制，與內地各省大不相同，各方面基礎難以比擬直隸。這個時期東三省改制，主要是為解決上層領導權的問題。
- ⑯ 〈稟請改辦直隸全省自治詳文並批〉列舉了七個理由，建議袁世凱把當時以天津府為試點的辦法，改成全省同時辦理。見甘厚慈：《北洋公牘類纂》（北京：益森公司校印，1907）。
- ⑰ 高振鐸等給袁世凱的呈文，見甘厚慈：《北洋公牘類纂》。
- ⑱ 甘厚慈：〈直隸提學司盧擬定通飭各州縣籌備公款續派紳士遊學日本考察地方自治辦法〉，《北洋公牘類纂》，卷一，自治一，十八。
- ⑲ 軍機處鈔交湖廣總督張之洞奏摺，載蔣良騏原纂，王先謙改修：《十二朝東華錄》光緒朝，十（台北：文海出版社，1963），頁5572。
- ⑳ 其中兩書比較重要，第二種《市町村制》，松滋朱德權編，頁188，可惜沒有附錄法規原文。第四種《選舉法》，潛江甘鵬雲編，頁124，有大量附錄，包括選舉法令、規程、各種簿錄樣式，頁89-124。
- ㉑㉒ 居伯均主編：《中國選舉法規輯覽》（第1輯）（台北：中央選舉委員會，1984）。
- ㉓ 梁漱溟：〈北遊所見紀略〉，載《中國民族自救運動之最後覺悟》（上海：中華書局，1933），頁323。
- ㉔ 甘鵬雲：《地方自治講義》（東京：湖北地方自治研究社，1908）。
- ㉕ 梁漱溟：《中國之地方自治問題》及附錄〈敢告今之言地方自治者〉（山東：鄒平鄉村建設研究院，1935）。
- ㉖㉗ 彭真：〈通過群眾自治實行基層直接民主〉，載《彭真文選》（1941-1990）（北京：人民出版社，1991），頁606-11；608。
- ㉘ 白益華：《中國基層政權的改革與探索》（北京：中國社會出版社，1995），頁224。
- ㉙ 白鋼：《選舉與治理》（北京：中國社會科學出版社，2001），頁318。
- ㉚ 郭冠傑：〈清朝地方自治制度述略〉，載李定一等編：《中國近代史論叢政治》，第二輯，第五冊（台北：正中書局，1956），頁101-10。

清政府決定政治改革時為時已晚，挽救不了其覆亡的命運，但清廷推動憲政和地方自治的規劃是正確的。老子云：為之於未有，治之於未亂。現在的中國，經濟繁榮，民心望治而不望亂，正是中國政府逐步推動地方自治的大好時機。基層民主鞏固了，社會才會安定，民主政治才能水到渠成。