

清末西洋地方自治思想的輸入

沈懷玉

一、前言

地方自治 (Local Self-Government) 就是一個國家內部的施政，在一定區域以內，由人民自行制定法規，選舉自治人員，組織自治團體，能因地制宜發展該地區的自治事業^①。換句話說，就是人民自己選舉議員，組織議會，代表人民的利益立法；同時，又自己選舉行政首長，組織地方政府，代表人民利益去處理地方上的公共事務。

我國歷代雖沒有自治之名，但地方制度卻發源很早。遠在周代就有六鄉六遂的組織；設有鄉遂大夫等各級鄉官^②，由鄉黨選舉，政府任命，代表政府辦理指定的校比(調查)、法治、教育、聯合、作民(徵集人民從事義務勞動)、徵歛(收賦稅)等事^③。至春秋戰國時代，以齊國所實行的國鄙制(相當於周的鄉遂制)最具代表性，該制係管仲的「寄內政於軍令」，「五家爲軌，五人爲伍」^④，使自治組織和軍事組織合而爲一。如「朝不合衆，鄉分治也」，實含有近世地方分權的旨趣^⑤。秦朝，商鞅變法，併諸小鄉聚爲一縣，下設鄉亭，並創行什伍連坐法。漢沿秦制，縣以下分什伍、里、亭、鄉四級，其三老、嗇夫、游徼等職，仍由地方推舉，分別擔任「教化」、「聽訟、收賦稅」、「禁盜賊」等事^⑥。自漢以後，地方佐治人員，都由政府任命，如北魏孝文帝，設立鄰里黨制，鄰長等鄉官，就鄉內挑選謹慎的人擔任職

① 高偉時，「均權主義與地方自治研究」，國父百年誕辰紀念論文集（民五四年），第五冊，頁三五一～二。

② 鄉制是王城近郊所行的制度，下分州黨族閭比，設有鄉大夫、州長、族師、閭胥、比長；遂制是王城郊外所行的制度，分爲縣鄙鄉里鄰，設有遂大夫、縣師、鄙師、鄉長、里長、鄰長。

③ 馬端臨撰，文獻通考（上海商務，民二五年），卷十二，職役一，總頁一二三～四；李宗黃，中國歷代行政通論（中國地方自治學會，民五〇年），頁二〇〇。

④ 馬端臨撰，文獻通考，卷十二，職役一，總頁一二四。

⑤ 余堅，「國父的政治建設構想」，國父百年誕辰紀念論文集，第五冊，頁二八〇。

⑥ 同註④。

務^⑦。隋朝實行鄉族閭保制，鄉長、里正的職責在編報戶口及催征賦稅^⑧。唐朝，縣以下設里鄉鄰保四級，百戶立一里正，負責課農桑、察非常、徵收賦役^⑨。宋初承唐制，行里長鄉正制，至王安石變法以後，縣以下實行保甲制度^⑩。此外，尚有由學者倡導的鄉約，僅實行於一部地區，其中最著名的為呂大鈞所訂的呂氏鄉約，約衆公推「約正」行賞罰善惡之事，是私人的自由組織而不是地方之自治政府^⑪。元代則實行里制與社制，里制沿唐代，社之組織以五十家為原則，選立社長。社長的職掌與里長完全不同，負責立學校、設義倉、興水利、植樹木、墾荒地、倡副業、防蟲害、別善惡等^⑫，職權範圍相當於自治業務的執行。及至明朝，實行里甲制，里長、甲首都是執行政府委辦事項^⑬。里甲之內有鄉約鄉飲酒禮之設，為民間勸善糾過的教化組織，並有里社，為祭祀組織，社倉為地方救濟組織，社學為普及民間教育組織^⑭。此外，尚有王陽明創行於江西的十家牌法，周孔教、朝瑞的保甲法^⑮。清初亦採用保甲、鄉約、社學等制，乾隆二年改保甲為比閭什伍制，其後各省地方組織多不相同，如湖南設正副鄉約、順天府實行團練、山西行村社制等^⑯。

綜觀歷代的地方制度，雖然所司事務都是屬於自治範圍，但因法制不備，權限不明，又受專制政體箝制，地方自治權缺少保障，無法在自治範圍以內發展獨立的事業，所以自治思想日形薄弱，不能建立永久的基礎，也就沒有「地方自治」之名。上述歷代「鄉官」雖然亦經「選舉」、「鄉舉里選」產生，但因歷代都沒有公民觀念，故所謂「選舉」，是由有關官員「選擇而推舉之」，是挑選、遴選 (to choose, to select)，而不是出於人民之選舉或投票 (to elect, to vote)，換句話說，這種選舉與西方的選舉完全不同。雖然我國在孟子時代就有民本思想，但卻沒有想到選舉和投票，也沒有多數表決的觀念，更沒有國會或議會，立法行政分立的觀念了，也根本沒有公民集會或議會，只有官府的集會而已，所以很難由民本突破到民

⑦ 「中國地方自治考」，津報，丁未（光緒卅三年）七月廿六日；轉見東方雜誌，卷四，期十，內務，頁四三一；總頁一〇四五五。

⑧ 馬端臨撰，文獻通考，卷十二，職役一，總頁一二七；陶希聖，中國政治制度史（臺灣啟業書局，民六年），第四冊，頁三三七～八。

⑨ 馬端臨，文獻通考，卷十二，職役一，總頁一二七。

⑩ 同註⑦。

⑪ 蕭公權，中國政治思想史（臺北華岡，民五三年），頁五三二，五五一，五五二。

⑫ 同註⑨。

⑬ 同註⑨；李宗黃，中國歷代行政通論，頁二三五～六。

⑭ 同註⑦引書，總頁一〇五四九～五一。

⑮ 同註⑭。

⑯ 李宗黃，中國地方自治總論（中國地方自治學會，民四三年），頁一〇八～九。

治^⑦。

而西方卻不然，西方的民主政治是以地方自治為基礎，他們的自治制度，是基於共同自營之必要，發自地方人民思想^⑧。早在希臘雅典時代，就有公民會、議事會及公民選舉之事^⑨。

後來，歐洲經過民權與官權對抗以後，地方自治權逐漸發達，而大昌於英國，響應於歐陸與美洲。自民主政治出現在西方以後，在十九世紀初中葉，很自然的就形成一股世界潮流。中國在十九世紀三十年代，雖有林則徐、梁廷枏、徐繼畲、魏源和美國人高理文（裨治文，Elijah C. Bridgman）等，就他們所譯述和編撰的西方史地書籍中，把英、美等國的議會制度介紹和輸入。但並沒有引起普遍的注意^⑩。因為中國自一八四二年鴉片戰爭失敗以後的覺醒，學習西方的焦點完全集中在「兵工文化」，直到洋務運動失敗，西方勢力不斷的衝擊，文化潮流不斷的激盪，使晚清改革變法論者更強調非以政治社會改革為目標不可。主張除繼續學習西方的「船堅礮利」和「科學技藝」等方法外，更必須學習西方的「政法制度」，所以著眼於一般制度的改革，主張應採行西方的議會制度和立憲政體，由於對政體和議會制度的討論，更進而論及地方自治問題。

本文擬從鴉片戰爭前，議會思想初次介紹到中國時，他們對地方自治介紹的情形，以及後來出使遊歷人物對自治的記載；進而談到改革變法論者的地方自治主張，分別討論他們的地方自治觀念形成的背景，究竟是得自傳統的啟發，或是來自西方觀念的啓蒙，抑是綜合傳統與西方的創新。

大體上，西方地方自治觀念是隨民主思想而輸入中國。此一觀念的介紹與發揚，以下列人物為主：一、西士，二、直接在西方接受教育的人物，三、遊歷歐美、日本或隨使歐美日的人物，四、留日學界，五、涉獵過譯書的傳統士紳或新學之士，六、受新教育的人等。以下就分別從地方自治思想主張的時序先後，分甲午以前（一八九五），甲午以後至戊戌變法前後（一八九六～一九〇〇），以及立憲運動時期的自治思潮來分析討論，範圍限定在有關地方自治主張方面，至於議會制度的介紹中，凡是沒有涉及自治方面的，雖然其人在變法論者中，居於重要角色，

^⑦ 參看同道濟，我國民本思想的分析與檢討，中央研究院三民主義研究所，專題選刊四（南港，民六六年四月），頁一八～四一。

^⑧ 織田萬，清國行政法泛論（日本東京，一九〇九年），頁五五三～四。

^⑨ 鄭觀應，盛世危言，卷一，議院下。

^⑩ 孫會文，「晚清後期變法論者對西方議會政治的認識與態度（一八九〇～一九〇四）」，國立臺灣大學歷史系學報，第三期，頁二二一。

本文亦略而不談^②。本文稿成後，蒙陸寶千、蘇雲峰、張玉法三位先生斧正，僅此表示誠懇的謝意。

二、甲午以前地方自治觀念的輸入

國人最早知曉西方的民主政體，當在鴉片戰爭前後^③。其中首先將西方的地方自治制度介紹到中國的是美國教士高理文 (Elijah C. Bridgman)，他在道光十八年（一八三八）出版「美理哥國志略」^④敍述美國的政府與政治制度，指出地方各自成立議會，並由本省人民選舉地方官。他說：

「各部落內，一首領，一副領。……公選議事者或十餘人，或數十人無定。各省設一公堂，爲首領副領及土人議事之所。事無大小，必須各官分議，然後准行。卽不咸允，亦須十人中有六人合意，然後可行。本省之官，由本省之民選擇公舉。」^⑤

次年（一八三九），林則徐在廣州辦理禁煙，爲了解外情，令人翻譯了「四洲志」，其中對美國各州民主議會政治的介紹如下：

「各部落自立小總領一人，管理部落之事。每部落一議事公所，其官亦分二等：一曰西業 (Sheriff)，一曰里勃里先特底甫 (Representatives)。卽由本部落各擇一人，自理其本部之事。小事各設條例，因地制宜，大事則必遵國中律例。(指聯邦政府之法令)……。」^⑥

以上是十九世紀三十年代對西方地方自治制度的介紹，但並沒有主張中國應該採行。到六十年代，馮桂芬首先主張加強地方政治，略仿西洋地方自治之意，管教養衛並重^⑦。

馮桂芬的主張在一八六一年完成的「校邠廬抗議」中提出。他是林則徐的門生，道光二十年（一八四〇）中進士。曾主講金陵昔陰、上海敬業、蘇州紫陽、正誼等書院；並先後擔任江南著名督撫陶澍、裕謙、李鴻章等幕友；李星沅等亦請他講學；

② 關於這方面的研究，已有王爾敏、呂實強、孫會文等人的專書及文章詳加討論。

③ 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本（中國現代化專題研究專題之一，民六八年一月），頁三十一。

④ 在小方壺齋輿地叢鈔再補編，（臺北，廣文書局影印）冊八，第十二帙，頁一～一五。

⑤ 美國高理文，美理哥國志略，在小方壺齋輿地叢鈔再補編，冊八，十二帙，頁十二。

⑥ 林則徐譯，四洲志，在小方壺齋輿地叢鈔再補編，冊九，第十二帙。頁三九～四〇。

⑦ 郭廷以，「近代西洋文化之輸入及其認識」，大陸雜誌，第三卷，第七期（民四十年），頁二五。

林則徐、陸建瀛等請他編纂書籍。他既有深厚的儒家學術基礎，及經世致用的研究，又讀過四十年代中外人士介紹西洋史地的譯書；且經歷鴉片戰爭和英法聯軍兩次戰禍，在避居上海期間，由於時與外人接觸，感觸時事，而提出具體的改革主張^⑦。

他在「復鄉職議」一文中，主張恢復古代的鄉亭制度，並且主張擴大士紳的政治權力，提倡普選的地方自治政府以統治地方^⑧，他的辦法是「各圖滿百家公舉一副董，滿千家公舉一正董」，而公舉是由「里中人各以片楮書姓名保舉一人，交公所彙核，擇其得舉最多者用之。」^⑨可見正副董是由人民直接選舉的，任期三年。此外，並主張自縣以下的地方職司如巡檢等都由選舉產生^⑩。並向上推展，鄉紳、諸生、耆老，正副董的選舉權可以達到同知^⑪。另方面，主張略取宋明鄉約宗法制度，兼仿西洋地方自治之意，建議以鄉族為政治基礎^⑫，達到管教養衛的目的。

他的這些觀念，大都得自西方思想觀念的啟發，再融會中國重視民意的傳統，而創作的近似西方民主的自治制度^⑬。但在六十年代的當時，並未引起太多的注意^⑭，卻直接影響了十九世紀七十、八十和九十年代改革變法論者的自治主張。

馮桂芬之後，在十九世紀六十年代至八十年代中，先後出使或隨使的知識份子，對英美的議會政治都留有深刻的印象。在他們的日記或雜記中，對地方自治都有所介紹，有的難免缺乏認識，但都是身歷目睹，而且或多或少，或早或晚地給七、八十年代甚至九十年代變法論者有相當的影響。

一八六六年率同文館學生訪歐的斌椿，將前後九個月間的觀察，寫成「乘槎筆記」，其中對於英國的地方自治有如下的印象：「英屬各鄉鎮，皆公舉一人司地方公事，如古治郡者然。」^⑮介紹非常簡略。

一八七七年以後出使或隨使等人的日記或雜記，對地方自治的介紹就比較詳細，而且都有很好的評論，如駐英副使劉錫鴻，在他的「英轺日記」^⑯中，詳論我國的

^⑦ 參看呂實強，「馮桂芬的政治思想」，中華文化復興月刊，第四卷，第二期（六十年二月）；近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本，（中國現代化專題研究專題之一）；孫會文，「晚清前期『變法』論者對西方議會制度和『君主立憲』的形成」，國立編譯館館刊，第三卷，第二期，頁一五八。

^⑧ 呂實強，「馮桂芬的政治思想」，中華文化復興月刊，第四卷，第二期。

^⑨ 見校邠廬抗議，「復鄉職議」。

^⑩ 校邠廬抗議。

^⑪ 同註^⑨。

^⑫ 蕭公權，中國政治思想史，頁七八五。

^⑬ 呂實強，「馮桂芬的政治思想」，中華文化復興月刊，第四卷，第二期。

^⑭ 孫會文，同前引文，國立編譯館館刊，第三卷，第二期，頁一五九。

^⑮ 其乘槎筆記刊於一八六九年，收在小方壺齋輿地叢鈔，第十四冊，第十一帙。

^⑯ 見小方壺齋輿地叢鈔，第十四冊，第十一帙，總頁八九三六～七。

鄉官制度，並介紹英國的地方自治，將其自治職分別以我國古代的鄉官類比，他說：

「英制酌城鄉大小各設看司勤 (Councilor，即市鎮議會議員)百數十員，倫敦則二〇六員；奧德門 (Aldermen，即市府參事會參議員)數員，或數十員，倫敦則二十六員；以美亞 (Mayor) 一員統之。看司勤猶中國所謂里長也，奧德門猶所謂黨正也，美亞猶所謂鄉大夫也。」^⑦

並介紹自治員職權及其所舉辦的自治事業：

「奧德門分轄地段，看司勤又各按奧德門所分之地段而分理焉。……凡所轄地段教養之政，詞訟之事，以及工程興作，商賈貿易，奧德門均得舉治上諸美亞，歲收煤酒牛羊市之稅以爲經費。」^⑧

自治職員的選舉是「由紳商士民，產業多在其地者，公議舉充，非富民不得當選。皆不食薪俸。」^⑨ 這種選舉的優點，在於：

「其所舉者富民，舉之者亦富民，官不復參其事。惟所舉者富，故無貪驥之憂；惟舉之者富，故無賄囑之患。」^⑩

至於地方自治的好處，因爲是「以民治民，事歸公議」地方事業得以發達：

「惟官不預其事，故無仰承俯注之難。以民治民，事歸公議，有不獲，則合紳耆之衆以圖之；有不當，則紳耆商諸美亞而改之。道路整潔，橋樑畢修，巡捕人役勤於其職而不敢惰。美亞所不能治，乃達諸家部，制以官法焉，官助紳力而不掣紳之肘。」^⑪

其欽羨之意，溢於言表。和他同時的三等翻譯官張德彝，在一八七九年的「使英雄記」^⑫中，對英國地方自治的介紹和劉氏略同，亦極讚賞「以民治民，事歸公議」的制度。

此外，寶應人兵部主事劉啓彤，寧波沈敦和等對英國的地方自治亦有類似的介紹^⑬。

除了英國地方自治的介紹外，一八七九年駐德使幕僚徐建寅於次年（光緒六

⑦ 劉錫鴻，英韶日記，在小方壺齋輿地叢鈔，第十一帙，第十四冊，總頁八九三七。

⑧ 同註⑦。

⑨ 同註⑦。

⑩ 同註⑦。

⑪ 同註⑦。

⑫ 在小方壺齋輿地叢鈔，第十一帙，冊十五，總頁九一七七，九一八〇～三。

⑬ 劉啓彤，英蕃屬政概；沈敦和，英吉利國志略，分別收在小方壺齋輿地叢鈔續編，第十一帙，冊二。

年，一八八〇）隨張聽帆等參觀巴黎市議會開會的情形說：

「往巴黎府衙門觀議事院，有紳士八十人列坐於前，府尹坐中央，紳士首董坐府尹之前，紳士欲伸其說者，就紳士、首董前面之位，立而宣講焉。」^④一八八七年，浙江餘姚人洪勳遊歷歐洲各國，於一八八九年對西班牙的地方政府及議會亦有所介紹，他說：

「各省城鎮理民事，定稅則，皆由本地設立之理事衙門總理，每衙內有總管一員，由議紳公舉，掌所轄地方之全權，副之者員數不等，視事之繁簡為多寡；各有議事院，議事紳董至多四〇人，至少五人，皆由民間公舉，每二年更換一半，所議之事苟於民間無大害者，國家不得過問，權莫大焉。」^⑤

到一八九五年，出使人員對西方地方自治認識更為深刻，以駐英使館二等參贊宋育仁為例，他論英國地方政府與議會比前述劉、張二人更有深度且甚正確，不致於有以我國古代的鄉官類比英國地方官的不當。從他敘述英國地方制度淵源可以看出：

「亨利第八時，統一三島各部，使武將鎮治之，因其舊部分疆，每部名曰康退（Country 卽郡），所轄邑鎮名曰爬理司（Parish），議院定建縣治，分并爬理司，置為敵司退克（District 卽縣），敵司退克地方官如中國知縣，由內部選授。」^⑥

地方官都由民選產生，其職權為：

「地方官有五職，一曰振恤官，二曰保衛官，三曰學校官，四曰營造官，五曰稅斂官，皆由民舉。道光中，議院定建府治，擇各部大邑名之曰湯（town），三島為湯二百。就地舉首董數人，名曰湯康喜（即 councilor），譯言或為府議紳（應為鎮議事會議員），府地方官由府議紳舉，主一邑財用、訟獄，任一年滿，民悅而留任。……倫敦亦有地方官一人，譯以為府尹（即 mayor），亦民舉也。」^⑦

鄉鎮以下的地方自治單位有社：

「以社會為分治，寬鄉一爬理司分為數社，狹鄉數爬理司合為一社，每一社率有五官（即振恤、保衛、學校、營造、稅斂等五官），由民舉。」^⑧

④ 徐建寅，歐遊雜錄，在小方壺齋輿地叢鈔，第十一帙，冊十五，總頁九四三〇。

⑤ 洪勳，遊歷西班牙聞見錄，在小方壺齋輿地叢鈔再補編，第十一帙，冊二。

⑥ 宋育仁，泰西各國採風記，在小方壺齋輿地叢鈔補編，第十一帙，第八冊。

⑦ 同註④。

⑧ 同註⑥。

他並且指出地方官，都是就地取人，「進退皆由輿論」，所以沒有「盤據把持與貪贓枉法，縱職殃民之事」，更不會有「鑽營奔競賄賂之風」。因此，中國地方官一切敝政，「皆可絕無」，這都是由於英國地方自治，能「令民自舉賢能，掌其地政國」，真正合乎我國「周禮使民興賢，入使長之」的用意。末了，他很感慨的說：「使民興能出使治之之義，觀於外城，而知王道之易易。」^④言下之意，有欲改革中國地方敝政，效法英國立議會，地方官由民選之意。

以上是六十年代至九十年代，出使或隨使人員對西方各國地方自治的認識與介紹。截至八十年代止，他們的介紹，跟三十年代一樣，都沒有指出在中國應如何採行。只有九十年代的宋育仁，在他的「泰西各國采風記」中，隱隱約約指出中國應該採行地方自治，但並沒有具體的主張。不論如何，他們能把西方選舉與地方議會觀念輸入國內，對國內的知識份子有所啟發，已是難能可貴了。

在九十年代，一般知識份子，由於對議院制度的討論，也提出地方自治的主張，如一八九〇年浙江舉人陳虬（一八五一～一九〇七），在上山東巡撫張曜的「東遊條議」中，建議在各州縣一律設立「議政院」，以通下情。他說：「泰西各有議院以通上下之情，顧其制繁重，中國猝難倣行，宜變通其法，令各直省札飭州縣一併創設議院。」^⑤他的看法，認為中國目前還不能採行西方的議院制度，主張變通辦法，先在州縣設立「議院」（議會），換句話說，就是地方先行自治，然後才能進一步成立國會，至於地方設立議會的辦法，陳氏主張就各州縣書院或僧道寺觀歸併改設「議政院」，議事的辦法如下：

「大榜其座，與民更始，一年四課，每季一考，於書院經古之外，另策以近時利弊疾苦所在，與興革按撫之方。論議策答，隨題而施，卷令直書姓名，不准捏名冒替，拔取前列數名，不時延請入署慰問勸勉，遇有大事，則剋期集議，輕輿減從，親臨議院，與地方父老周諮詳問，互相駁辨，議定而後行」。^⑥從他的「州縣議院」開會情形來看，「議院」不過是地方百姓向官府陳事的公廨而已^⑦。難怪王爾敏先生認為他的主張不甚成熟^⑧。可見他對西方議會的精神認識不够。但他主張開議院，必須先成立州縣議會的見解是正確的。他的觀念來自鑽研譯

④ 同注④。

⑤ 治平通議，「教時要議」，「開議院」，見蟄廬叢書（光緒十九年歐雅堂藏板），卷五。

⑥ 治平通議，「東遊條議」，同前引書，卷六。

⑦ 孫會文，「晚清前期『變法』論者對西方議會制度的態度和『君主立憲』主張的形成」，國立編譯館館刊，卷三，期二，頁一八二〇。

⑧ 王爾敏，晚清政治思想史論，頁二五一〇。

書，以及平時留心經世致用之學，而揉和出他自己的一套看法，不能說沒有貢獻。

與陳虬同鄉的湯震（浙江山陰），光緒十八年進士，兩淮鹽運使。在一八九〇年出版的危言一書中，主張中央除應仿英國設議院外，地方亦應立議會，他說：

「外省府州縣事有應議者，自巨紳至舉貢生監，與著有能名之農工商，皆令與議，而折其衷。」^④

更指出開議會的「本原」，應從興辦學校，培植人才開始^⑤。

陳、湯兩人對於議會的觀念，尚不太成熟；在甲午以前，立論能達於民主之範圍的，可以陳熾為代表^⑥。陳熾是江西瑞金人，舉人出身，歷任戶部郎中、工部主事，北京強學會提調（一八九五）^⑦，曾徧歷沿海各大埠，到過香港、澳門，博覽已譯的西書，而且廣徵中國出使或出國遊歷者的記載^⑧，在一八九六年出版「庸書」內外篇，（成稿應在甲午之前），不但主張中央政府設立議院，而且要求在地方政府中採用「鄉官」制度。他在「鄉官」論中提出，各府州縣應仿西洋議院制度，由百姓選舉鄉官，每鄉二人，一正一副。「置軌通衢」，採取公開投票方式。規定候選人必須年滿三十歲，財產在「一千金」以上，才有被選的資格。任期兩年，期滿再選。並設立公所，開會閉會都有定期。「邑中有大政疑獄，聚而咨之。」興養立教，興利除弊各事，必須「衆議而行」。因為鄉官都是「本地之紳，襄辦本地之事，民舉於始，必能下服輿情，……通壅蔽。」^⑨如有「貪婪專復者，官得隨時撤之，檄令再舉。」^⑩同樣的，如「縣官貪虐，大失民心」，合邑鄉官也可會同「赴省白之」。

^⑪ 他認為「此法果行，利多弊少。」^⑫

他的主張雖然比陳虬、湯震等成熟，但於地方議會，顯然權力不足，責任不清^⑬。然他能明確的指出候選人資格，可以說比前述諸人更深入一層。

除上述外，鄭觀應的「盛世危言」中附錄文廷式的「吏治論」，文氏、江西萍

^④ 湯震，危言（光緒十六年六月鋟木，二十一年六月石印），卷一。

^⑤ 同註^④。

^⑥ 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本，頁六六。

^⑦ 張玉法，清季的立憲團體，頁一八〇。

^⑧ 見庸書外篇，卷下「庸書內外篇自述」，及內篇，宋育仁序。

^⑨ 庸書，內篇，卷上，「鄉官」。

^⑩ 同註^⑨。

^⑪ 同註^⑨。

^⑫ 同註^⑨。

^⑬ 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），（稿本，民六八），頁六九。

鄉人，進士出身⁶⁴，他主張採取美國的地方自治制度，於鄉鎮設立議紳局。他說：

「每鄉每鎮皆設一議紳之局，舉本地之利弊，詳查確諭，而後達之縣令，達之府道，以告於朝廷，朝聞而夕辦。……」⁶⁵

雖然鄭觀應是第一個明確主張在中國建立議會制度的改革變法論者⁶⁶。但在他的盛世危言中，並沒有很明顯的地方自治主張，只介紹了法國地方官，「由州縣百姓公舉，三年一任，期滿再舉。但推選雖由民庶，而僉允仍經國主。」⁶⁷

以上是甲午以前，三十年代至九十年代初的地方自治主張。歸納分析，可以得到如下的印象：輸入西方地方自治觀念的駐外人員等，無論介紹的是英國、美國、法國或其他國家的制度，均沒有明確指出中國應如何採行。倒是具有新知識的知識份子，由於對時事的感觸，能够提出具體的主張，最早的是六十年代的馮桂芬，稍後如九十年代的陳虬、湯震、陳熾等人，都是間接受西方影響的傳統士紳。從他們的地方自治思想來看，不論觀念是否成熟，他們都有一致的看法：主張將中國傳統的鄉官，套上西洋地方自治的模式實行。

三、戊戌前後地方自治思想的孕育

甲午戰後，由於一般知識份子對西方民主政治的嚮往日益加強⁶⁸，而國外留學生，對西方的自由人權與議會政治觀念的認識也較為深入，加以此時，朝野之士，都集中注意力於政治改革，地方自治問題的討論，於是受到普遍重視。

茲舉何啟、胡禮垣、嚴復、黃遵憲等人的主張為例，前三人都是在西方接受過教育，而後者也以隨使身分，在外國工作過一段時間，他們認為要普遍參與政治，應該先從地方自治開始，這種觀念，較之前述諸人，可以說又跨前了一步。

何啟（一八五八～一九〇七），廣東南海人，香港皇仁書院畢業，留學英國十餘年，獲得醫學士與法律學位。回港後，任職醫生及律師，並曾任香港議政局議員。他的著作多半用英文寫成，再由胡禮垣譯成中文。胡禮垣為廣東三水人，畢業於香港皇仁書院，和何啟是同學；他們二人志同道合，在政見上完全一致⁶⁹。因感於中

⑥4 趙鐵寒編，文廷式全集（臺北大華影印，民五八年），頁三。

⑥5 盛世危言增訂新編（民五四年，臺灣學生影印），吏治下。

⑥6 孫會文，同前引文，國立編譯館館刊，第三卷，第二期，頁一八〇。

⑥7 盛世危言增訂新編，吏治上。

⑥8 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本，頁七八。

⑥9 方豪，「清末維新政論家何啟與胡禮垣」，收在方豪六十自定稿，下冊，頁二一〇五～二一〇六。

國有全面革新的必要，在一八九四年發表「中國宜改新政論議」（光緒二十年寫成，二十一年刊行），在「行選舉與同好惡條」^⑦中，主張地方自治，認為省、府、縣都應設立議會，議員名額各為六十名。縣議員由年滿二十歲，讀書明理者從秀才中選出；府議員由秀才就舉人中選出；省議員由舉人就進士中選出。至於議員的任期「隨時酌定」，遇有出缺，再選人候補^⑧。議員的職權在將民意反映到官府，並與官府共同會議一切與革事宜，表決採取少數服從多數的辦法。他說：

「議員者，將出其所學而施之於政，以濟民之困，而養民之和；地方之利弊，民情之好惡，皆藉議員以達於官。興革之事，官有所欲為，則謀之於議員；議員有所欲為，亦謀之於官，皆以敘議之法為之，官與議員意合，然後定其從違。……若事有不能衷於一是者，則視議員中，可之者（與）否之者之人數多寡，而以人多者為是，所謂從衆也。」^⑨

戊戌變法失敗，何胡二氏深受刺激，檢討原因，認為人民缺乏民權觀念^⑩。而於一八九九年完成「前總序」、「勸學篇書後」^⑪，繼續強調伸張民權，選舉議員，並進而主張選舉地方官以至「天子」。一九〇〇年的「後總序」中認為「中國苟欲維新」，只有讓「各府州縣村鄉市鎮自為其治，統於一尊而已。……」^⑫已具體指出各級自治的程序，認為「以大治小」的缺點在於「精神必不能到，智慮必不能周」，而且「小者有所不治，大者將以俱傾」。因此，他們強調：

「以縣治鄉，不若以鄉自治之為得也；以府治縣，不若以縣自治之為得也；以京師治各省，不若各省自治之為得也。鄉治則縣治；縣治則府治；府治則省治；省治則京師自無不治；京師治而一國定矣。」^⑬

綜觀何胡二氏的主張，不但具體地提出公民資格與公民參政的要求，而且主張府州縣村鄉市鎮都實行自治，以伸張民權。這種觀念，可以說是中國近代政治運動主張普遍參與的先驅，其影響京師官紳^⑭及全國知識份子自不在言下。

另一位留英學生嚴復，福建福州人，福州船政學堂畢業，一八七七年以海軍學

⑦ 見新政真詮，二編，「新政論議」。

⑧ 新政真詮，二編，「新政論議」。

⑨ 同註⑦。

⑩ 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本，頁八五。

⑪ 見新政真詮，初編，五編。

⑫ 新政真詮，初編，「後總序」。

⑬ 新政真詮，初編，「後總序」。

⑭ 何胡二人的政治思想，因極得北平大公報創始人英斂之的讚佩，而替他們二次校印「新政真詮」到處揄揚，在北平分送，並接洽代銷。（見方豪，同前引書，頁二一〇九。）

生身份派赴英國留學，除學習海軍外，並留心西洋的學術政治。在英期間，深受自由民主思潮的影響。一八七九年學成歸國，任天津水師學堂總教習，由於李鴻章厭惡他言論激烈，不加重用^⑧，使他沒有機會伸展政治抱負和救國主張。甲午戰敗以後，他主張維新，在一八九五～一八九八年間，除譯書外，並發表政治論文「論世變之亟」、「原強」、「救亡決論」「關韓」^⑨等文，指出西洋文明的命脈在於崇「科學」尚「民主」^⑩，而且強調自由平等觀念。主張中國應實行民主政治，在京師設立「議院」，而且令「天下郡縣各公舉其守宰」^⑪。實行地方自治。使民力足、民智開，民德新。他認為中國在「民不足以自治」的情況下，不但不能開設議院，而且不能實行君主立憲，他說：

「夫君權之輕重與民智之深淺成比例，論者動言中國宜減君權，興議院，嗟呼！以今日民智未開之中國，而欲效泰西君民共主之美治，是大亂之道也。」^⑫他主張必須從培養人民的自治能力着手，才是中國目前謀求自強之策^⑬。因此，認為地方自治是刻不容緩的事。他說：

「地方自治之制，乃不容緩者矣！竊計中國卽令變法，雖不必遽開議院，然一鄉一邑之間，設為鄉局，使及格之民，推舉代表，以與國之守宰，相助為理，則地方自治之基礎定矣。」^⑭

從嚴復認為基層自治是刻不容緩的主張來看，可以說是洞澈時務，在要求實行立憲的呼聲下，先行地方自治確實是最根本而且最重要的問題。而實行地方自治仍是以促進民力、民智、民德為目標。他的鼓民力、開民智、新民德的觀念對梁啟超之鼓吹自治亦多有所影響。

與嚴復持相同看法的是廣東嘉應州舉人黃遵憲。他雖出身舉人，但在二十三歲時（一八七〇）就開始留心時務，研讀萬國公報及製造局所出之書。然而他政治思想的啓發，卻是得力於從事外交工作。一八七七至一八八二年間，他以參贊身份，隨何如璋出使日本，在日本四年間，思想大為開展。他從譯本讀到了盧梭、孟德斯

⑧ 蕭公權，中國政治思想史，頁八〇四。

⑨ 收在戊戌變法第三冊（一九五三年，上海神州國光社）。

⑩ 嚴復說西方文明的命脈之所在「不外於學術則黜偽而崇真（科學），於行政則屈私以為公（民主）。」見戊戌變法冊三，「論世變之亟」。

⑪ 嚴復「原強」，在戊戌變法冊三，頁五九。

⑫ 嚴譯，法意。

⑬ 嚴譯，法意，第十八卷，第八章，頁七，按語；孫會文，「晚清後期變法論者對西方議會政治的認識與態度」國立臺灣大學歷史系學報，第三期，頁二四〇。

⑭ 嚴譯，法意，第十七卷，第三章，案語，頁五。

鳩等人的著作以後，思想上有了明顯的轉變，覺得民主政治比君主專制好，而且認為民主政治代替君主專制是必然的趨勢^{⑤5}。但當他調任美國舊金山領事（一八八二～一八八五）時，便改變了原來的看法，他在美三年，因親眼看到美國大選期間，民主、共和兩黨競爭的不擇手段，而對美國的民主政治發生了懷疑。乃斷言「共和政體萬不可施於今日之吾國。」^{⑤6}至一八九〇年派駐英國總領事，細心觀察英國的社會，嘆服英人的議會成就，認為君民共主是盡善盡美的制度^{⑤7}。肯定我國政體當取法英國，但首應着重於地方自治^{⑤8}。他在一八九七年給梁啟超的信中說：「……早夜以思，府縣議會，其先務之亟也。」^{⑤9}他認為中國要圖富強，伸張國權，要「保民生」「厚民氣」非實行地方自治不可。必須鄉民能「自治其身，自治其鄉」，由一鄉推之一縣，由一縣推之一府一省以迄全國，然後可以成「共和之郅治，臻大同之盛軌。」^{⑤10}但實行地方自治，首先必須「開民智」、「昌民氣」，他覺得把政權交給「絕無政治思想之人民，非特不能授，或且造邪說而肆謗誣，出死力以相抗拒。」^{⑤11}因此，要人民「作新民」，以「新吾國」，他主張應採取我國的「族制相維相繫之情」，會黨「相友相助之法」，再參與西方的羣學、倫理學、生計學、政治學，訓練人民獨立自治的精神，然後才能授給人民政權。至於議院的開設，他認為為時尚早^{⑤12}。換句話說，沒有地方自治的基礎，不能奢談開設議院。尤炳折說他的觀念頗與訓政時期、憲政時期的理論相符合^{⑤13}。他這種地方自治理想，早於一八九七年，在湖南協助陳寶箴推行新政時就已實現（另有專文討論）。這種訓政的理想，他希望透過梁啟超再灌輸給國人。他在一九〇二年給梁氏的信中說：

「民權之說，僕願公于二三年之新民報中，異語忠言，婉譬曲喻。三年之後，吾民腦筋必為之一變，人人能獨立，能自治，能羣治，導之使行，效可計日待矣。即曰未能，人人知獨立，知自治，知羣治，授之以權而能授，授之以

^{⑤5} 孫會文，「晚清後期變法論者對西方議會政治的認識與態度」，臺大歷史系學報，第三期，頁二四一。

^{⑤6} 「光緒三十年七月四日黃公度與飲冰室主人書」，丁文江，梁任公先生年譜長編初稿，頁一九五。

^{⑤7} 張朋園，「黃遵憲的政治思想及對梁啟超的影響」，中央研究院近代史研究所集刊，第一期，頁二一九；按孫會文說一八九〇黃遵憲被任命駐英參贊屬錯誤。

^{⑤8} 同注^{⑤6}引文，頁二四二。

^{⑤9} 錢仲聯撰，黃公度先生年譜，見黃遵憲詩論評（民六二年，臺北文海影印），頁一〇六。

^{⑤10} 同注^{⑤9}引書，頁一〇五。

^{⑤11} 尤炳折輯，黃公度先生年譜，見人境廬詩草（民廿二年，北平文化學社），附錄三，頁五九，此論是一九〇二年署名「小蒼雁紅館主人」在論學牋中與梁啟超討論政治的程序。

^{⑤12} 同註^{⑤11}引書，頁五九，「至於議院之開設，僕仍襲用加藤弘之之說，以為今日尚早今日尚早也！」

^{⑤13} 同註^{⑤11}引書，頁五八。

政而能達，亦庶幾可以有爲。」^④

一九〇三年以後，梁啟超在他所主辦的刊物中，標舉以開民智、興民德、興民力以培養人民自治能力爲宗旨，可見黃遵憲的影響是重要因素之一^⑤。

以上所討論的是甲午以後至戊戌變法年間，何啟、胡禮垣、嚴復、黃遵憲等人地方自治主張。他們都有一致的看法，要立議院開國會，必須從奠定地方自治基礎着手。他們的主張雖然對當時有所影響，但其影響力卻沒有張謇、康有爲、梁啟超的廣大。

張謇，江蘇南通人，進士出身，一九〇一年著「變法平議」一書，主張成立地方議會，以開民智，並提出他的地方自治主張。他的辦法是仿日本設立府縣議會，並將其議會議員選舉、開會情形介紹如下，他說：

「……周禮鄉大夫各掌其鄉之政教禁令，其吏有州長黨正族師閭胥比長，歲終會政致事，又有詢於衆庶之法，即日本府縣會議之權輿也。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，年均則定以關，選定布其名於衆。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，而亦嚴毀貶喧擾雜亂之禁，法如此，意至美也。」^⑥

康有爲，廣東南海人，是晚清改革變法論的中心人物^⑦。他的民主政治觀念，是先以中國傳統文化爲主，再受西方的影響發展而來^⑧。他與前述嚴、黃兩氏的看法一樣，認爲中國民智未開，不能驟立議院，必須從地方自治着手。他的自治主張，在一九〇三年完成的官制議一書中，有「公民自治」與「析疆增吏」兩文討論得非常詳細。他認爲歐美乃至日本之所以富強，完全在於「立公民」，上有國會，下有州縣市鄉議會，使人人有議政之權，有憂國之責^⑨。而中國卻沒有「公民」，

④ 同註①引書，頁五九。

⑤ 張朋園，「黃遵憲的政治思想及其對梁啟超的影響」，中央研究院近代史研究集刊，第一期。

⑥ 張季子九錄（民二十年，中華書局），冊一，政聞錄，卷二，變法平議。

⑦ 孫會文，「晚清後期變法論者對西方議會政治的認識與態度」，臺大歷史學報，第三期，頁二二三。

⑧ 呂實強，近代中國的政治參與（一八六〇～一九一六），稿本，頁九三。

⑨ 見康有爲，康南海官制議（民六五年，臺北文海影印），卷八，「公民自治」，頁二。

以致於「孤子寡獨而弱敗」，^⑩因此，他認為如果我國有「公民」，「則以吾四萬萬人選，公民至多，以多公民者與少公民者較，吾國必較列國而強」^⑪。所以他強調變法應當立公民，讓公民為「公益而自謀。」^⑫

至於怎樣的人才具有公民資格，康有為綜合歐美各國的不同^⑬，進而指出在中國凡是「住居經年」，年二十以上，家世清白，沒犯罪紀錄，每年納稅十元者，都具有公民資格，有選舉及被選舉任地方議會議員與鄉官的資格^⑭。反之則無。

公民既然有「為公益而自謀」的權力，即應實行地方自治以革除地方一切弊政。我國地方政治弊病在於官代民治，而不是出於人民之自治，補救的辦法，應實行地方自治：

「今吾中國地方之大，病在於官代民治，而不聽民自治也。救之道，聽地方自治而已。今歐美之日強，人民之日智，……乃由於舉國之公民，各竭其力，盡其智，自治其鄉邑。非惟歐美而然也，日本明治維新以來，行地方自治而驟強矣；又非惟日本為然也，專制威權無上之君權若俄者，亦已行地方自治矣。」^⑮

因此，就世界潮流的趨勢來看，即使專制的俄國都已實行地方自治，中國「各省州縣鄉村之議會，則不可不立」^⑯。康氏更進而指出，如果國家不立，應由人民「自立」。

至於地方自治的實行，應該採取那一國的制度，康有為分析的結果，認為美國的州縣自治，不適合中國，至於德英法日自治之法「有都市鎮之治，有鄉村之治」，中國舉行地方自治，「因鄉邑之舊俗」，而採英德法日制，可以立即推行^⑰。並且參考各國制度的異同，再斟酌傳統的鄉官制，而規擬出一套中國可行的制度，但主要還是仿自日本的為多。

他所詳論的日本地方議會與張謇的介紹略同，不再贅述。僅將他在中國應行的

⑩ 同註⑨。

⑪ 同註⑨。

⑫ 同註⑨。

⑬ 在美國，只要年滿二十歲，沒有犯罪的，都是公民；德國則除上述條件外，還必須具有財產「租三千」，納稅十二馬克；英國則納稅「四十喜林」；奧國「百金」；其他國家如法國、意大利、瑞士、荷蘭、挪威則數十金不等，日本則六元。只要沒犯過，都具有公民資格，有被選舉及選舉權。

⑭ 同註⑨引書，頁一三。

⑮ 同註⑨引書，頁一三。

⑯ 同註⑨引書，頁一六～一七。

⑰ 同註⑨引書，頁二〇～二二。

主張摘錄如下：

「請略以萬人以上，地方爲十里者爲一局，或名曰邑，不得過多闊矣。每局立局長一人，總任局事，兼理學校。設判官一人審訟獄，用古名曰士曰嗇夫皆可，或名曰鄉官。警察官一人，巡捕奸宄盜賊非常。稅官一人，收賦稅莞戶籍。郵官一人，主通信兼印花，郵官或專或兼攝，皆由議員中公舉。設議事會，五官共之，而長官爲議長決焉。其長官之下，設文案雜役數人，酌其地之大小立焉。下爲議例會，衆議員聚議，決一鄉之政制賦稅大事。上以應國事，下以增公益爲義務。其議員視其地之大小，民之衆寡，以三四百人舉一人，由公民舉之，凡公民中有學識及能捐助貧民、有未嘗犯罪爲鄉里不齒者，曾辦過鄉國之事，實有閱歷及身家富厚者，皆得充焉。」[◎]

梁啟超爲清季立憲運動的指導者，其言論足以影響當時的輿論[◎]。他是廣東新會人，一八八九年中舉，他最初的西學知識，是得自瀛環志略，上海製造局所譯之西書，一八九一年由於陳干秋的介紹認識康有爲，事以師禮。次年，由於購讀江南製造局所譯各書，及出使人員的日記，與傅蘭雅所編輯的「格致彙編」等書，對西洋有了更進一步的認識。一八九四年，客居京師，與諸名士多有往還。次年，馬關和議已成，與康有爲等聯合各省公車上書，請求變法。七月京師強學會成立，梁氏任會中書記員，因得讀會中所藏西書，學識益進，其後強學會被禁，梁氏接受黃遵憲、汪康年等之邀，去上海編時務報。自此，以文字鼓吹改革，不旋踵而風靡一時。一八九七年，應湖南巡撫陳寶箴聘，主講時務學堂，兼與黃遵憲、譚嗣同開南學會，發行湘報，提倡民權[◎]。一八九八年「論湖南應辦之事」強調伸張民權，重鄉權，通上下之情，他說：

「今欲更新百度，必自通上下之情始。欲通上下之情，則必當復古意，采西法，重鄉權矣。然亦有二慮焉；一曰慮其不能任事，二曰慮其藉此舞文也。欲救前弊，則宜開紳智；欲救後弊，則宜定權限。定權限者何？西人議事與行事分而爲二：議事之人有定章之權，而無辦理之權；行事之人有辦理之權，而無定章之權。將辦一事，則議員集而議其可否，既可，乃議其章程；章程草定，付有司行之，有司不能擅易也。若行之而有窒碍者，則以告於議員，議而改之。西人之法度，所以無時不改，每改一次，則其法益密，而其於民益便，

◎ 同註[◎]引書，頁二二～二三。

◎ 李守孔，「論清季之立憲運動」，幼獅學報（臺北，民四九年四月），第二卷，第二期。

◎ 蕭公權，中國政治思想史，頁七三五。

蓋以議事者爲民間所舉之人。」^⑩

而要伸民權，梁氏的看法，必須先開紳智，他的具體辦法，是由每州縣選舉「品行端方，才識開敏」的士紳三至十人，集中於兼有地方議會規模的南學會，實施訓練，由黃遵憲等人輪日講演有關中外大勢、政治原理、行政學等，養成議員的資格。他認為一年以後「會中人可任爲議員者過半」。^⑪這是養成地方自治幹部的辦法。所以王爾敏說他的南學會，就是議員養成之所^⑫。

梁氏在戊戌變法失敗後，仍主張伸張民權，重視地方分權，以地方自治爲國計民生必然之理^⑬。他說：

「欲國之強，必全國之民各合其力以辦其所當辦之事始，地方自治者，民生自然之理也。」^⑭

他說地方自治，不僅西方各國有之，中國亦固有之。他以廣東所實行的「鄉社」爲例，「有事集紳耆而議之」，「議定則交里長而行之」，一若西方議會^⑮。然而也有不及於西方各國者，他說：

「西人各鄉各埠之自治，其規制皆畫一有定，常能與他鄉他埠聯爲一氣，脈絡貫注，散之則爲百體，合之則爲全身。中國則不然，規制各不相謀，利害各不相共，故其勢分，其情渙，其力薄，以此而謀自保，則其費甚力，而收效甚少。」^⑯

以上是梁氏在一八九九年的地方自治主張。一九〇二年，他又指出民權係由地方自治產生：

「抑民權之有無，不徒在議院參政也，而尤在地方自治，地方自治之力強者，則其民權必盛，否則必衰，法國號稱民主，而其民權遠遜英國者，以其地方自治之力微也。」^⑰

所以他說地方自治是「民權之第一基礎。」^⑱，也是立憲的基礎；因世界各立憲

⑩ 論湖南應辦之事，飲冰室文集之三，頁四三～四四。

⑪ 論湖南應辦之事，飲冰室文集之三，頁四五；戊戌政變記，卷八，附錄二。

⑫ 王爾敏，晚清政治思想史論，頁二五三～四。

⑬ 孫會文，梁啟超的民權與君憲思想（國立臺灣大學文史叢刊，民五五年），頁一。

⑭ 商會議，飲冰室文集之四，頁一。

⑮ 商會議，飲冰室文集之四，頁一一。

⑯ 同註⑩。

⑰ 答某君問德國日本抑民權事，飲冰室文集之十一，頁五二。

⑱ 同註⑩。

國，都以地方自治為基礎^⑯。為實現他的主張，鼓吹民權不遺餘力，在他所主辦的「時務報」、「清議報」、「新民叢報」、「政論」等，不僅為西方民權思想的媒介，且也成為當時國民行動的主要指針^⑰。

綜合本節的討論，由於甲午以後，地方自治思想的成熟，已經有公民觀念的提出，首先提出的是何啟、胡禮垣，至康有為的「公民自治」更為具體；此外，並有要求伸張民權，非實行地方自治以奠定立憲基礎不可，如嚴復、梁啟超。而且更起而行動，開民智，鼓吹地方自治，如黃遵憲、梁啟超等的創南學會。至此，地方自治思想已臻成熟。他們都一致認為，地方自治是中國求富圖強之策，也是開設議院的基礎，由於他們的鼓吹，而形成一股自治思潮。

四、立憲期間地方自治思潮的發展

由於上述諸人對於地方自治的介紹與主張，一般知識份子逐漸了解地方自治是求治求強之策。一九〇二年以後，報刊雜誌介紹地方自治的文字日多，如政藝叢書（一九〇三年出版），就收有馬敘倫的「救中國必先自治論」與黃純熙的「美國公民自治制」。^⑱留日學界尤其積極，他們所創辦的刊物如遊學譯編、浙江潮、江蘇、漢聲、雲南等，大都提倡地方自治^⑲，這些留日學生有感於列強的侵略，復鑑於日本明治維新之成就，救時之思油然而生，除將新知識、新思想輸入國內外，對地方自治的主張與介紹也是不遺餘力，較之早期的歐美留學生更有影響力。他們除具體提出主張外，且要求並指導各該省實行地方自治。

一九〇三年，湖南邵陽留日學生魏肇文，在遊學譯編中有「與邑人書」一文，詳細介紹了日本的地方自治制度，並為該邑擬了實行辦法如下：

「吾邑欲行自治之制，必先糾合同志，稟商有司，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。」^⑳

同年，社論「湖南自治論」，主張以民治為主，官治為輔，又說若欲興民權以平官權，非實行地方自治不可。文章指出自治之功能二：一為監督官吏之行為，一為興

^⑯ 政聞社宣言書，飲冰室文集之二十，頁二六。

^⑰ 張玉法，清季的立憲團體，頁八一。

^⑱ 鄭實輯，光緒癸卯（二十九年）政藝叢書（民六五年，臺北文海影印），上編一，頁一四八～一五〇，一，頁三二二～三。

^⑲ 如浙江潮發刊詞，宗旨有「欲爭自由，允旨自治」的主張；雲南雜誌發刊詞，其宗旨之一在於地方自治；遊學譯編亦以鼓吹自事思想為特色。

^⑳ 遊學譯編，第八期，附錄。

革團體之利病。監督官吏的方法在設立議會：

「於府立府民自治會，於縣立縣民自治會，以鄉之大小，定會員之多寡。二十以上，凡未虧損公德者，皆有被選為會員，及選舉會員之權。設會長一人，綜理庶務，設司事若干人，分任各事；設司法若干人，彈正一切；其餘皆為代議士，評議事件。會長司事司法，皆由會員公舉。府會員三年一舉，縣會員一年一舉。會員有不法事，由代議士評定其罪，交司法員糾治之，重者剝奪其公權，會中立法、司法、行政三部鼎立，各不相侵。會長司事常駐會所，代議士每年開會二次，……所議之事，取決於多數，數平均者，取決於會長。…」^⑫府縣會以下，又分設鄉民自治會，里民自治會，村民自治會。會員的選舉及被選與府縣會同，沒有財產與學歷的限制。因此，一般人民只要年滿二十歲都有參政的機會，這種主張可以說是最徹底的參與，而參與的方式是：一般人民有直接質詢村民自治會會員的權力，村民自治會會員可以質詢里民自治會會員，里民自治會會員可以質詢鄉民自治會員，鄉民自治會會員可以質詢府縣自治會員^⑬。

此外，並在省城成立省民自治會，大縣選會員三人，中縣二人，小縣一人。會長、司事、司法、代議士，及開會閉會，會員敍任之期，與府縣自治會同^⑭。這是主張湖南全省自治的大概。換句話說，村里鄉縣府自治，是全省自治的張本，而全省自治是中國全國自治的起點。

當時留日學界除湖南外，浙江學界亦有類似主張。一九〇三年，浙江潮首篇社說「國魂」提出平民參政問題^⑮；第二期社說「敬告我鄉人」，認為為促進地方事業的改革，及訓練人民政治能力起見，非實行地方自治不可。並且指出，中國的改革事業，最有前途與希望的是地方自治^⑯。顯示彼等對地方自治充滿了信心。

此外，一九〇四年，中外日報「論整頓州縣為變法之原」亦強調地方自治：

「當分一縣之權為三：一立法部，以地方紳士領之，凡縣中興利除弊之事皆由此部任之。其紳士之被選繼任罷黜，皆由本村多數之人會議決定。」^⑰

同年九月，時報更指出，救今日之中國，前此之變法維新、復海軍、興學校都

^⑫ 「湖南自治論」，遊學譯編，第十二期，總頁一二三一～二。

^⑬ 同註^⑫。

^⑭ 同註^⑫。

^⑮ 浙江潮，第一期，社說，頁一。

^⑯ 浙江潮，第二期，社論，頁一～十二。

^⑰ 中外日報，光緒三十年六月九日；轉見東方雜誌，卷一，期七，總頁一五七〇。

已成泡影，因此，今天「舍地方自治之外，誠何以哉！誠何以哉！」^⑩

同年，出使法國大臣孫寶琦上書政務處，論變法維新的重要性，建議實行地方自治：

「……至各省城及各府縣城，尤足繫民之觀聽，宜仿古鄉校之制，各爲公議堂，特設公所，就地之大小，酌量選舉紳士，……凡地方應辦之事，如學校農工商務工程善舉各種捐項，皆由地方官與公議堂紳士詳細籌商。」^⑪

雖然孫氏的主張，與十九世紀九十年代等人差不多，沒有突出之處，但由於其言論得時^⑫，因而能產生立卽的影響。

一九〇五年，刑部左侍郎沈家本亦上書政務處，建議恢復鄉官，仿行日本府縣議會制：

「……周禮鄉大夫各掌其鄉之政教禁令，其屬有州長、黨正、族師、閭胥、比長，歲終會政議事，又有詢於衆庶之文。按六官之數，約五萬餘人，而鄉遂之官，多至三萬七千八百有奇，宜乎民情上達而政無不舉矣。擬請仿山西鄉社章程，參以各國地方自治之制，於地方設立鄉社。凡地方當興當革之事，一切任民自爲，而官爲之監督。仿日本府縣議會之法，任民間公舉有資望者爲社中董事，以輔地方官之所不及，而通閭閻之幽隱，使天下之人憮然動君民一體休戚相關之感，其爲自強之本，孰有愈於此著乎？」^⑬

此外，輿論的呼聲更是此伏彼起，如一九〇五年，山西晉報載有陸宗輿的「立憲私議」，主張開民智，實行地方自治，訓練立憲國民的資格。他以爲十八世紀的德國如此，日本的維新，亦經二十三年的訓政才開國會，因此，建議朝廷應斟酌中外制度，訂立各級自治章程頒行全國：

「地方自治制度者，尤爲使民練習政事，與聞政道之法，山東之紳董局，山西之鄉社，中國亦已開其端緒。今國家誠宜考證中外，斟酌盡善，分省府縣鄉邑等，各定以自治條章，垂爲定制，頒行全國。其尤裨益於治道者，凡一切地方之鄉團保衛，小學教育，清查保甲，徵兵準備，以及道路水利衛生等政，無不可一任紳士辦理，因地制宜，費省情熟，而事易舉。由是鄉政風行，民智

⑩ 「地方自治論」，時報，光緒三十年八月二十日；轉見東方雜誌，卷一，期九，「內務」，頁一〇九，總頁二〇五九。

⑪ 「出使法國大臣孫上政務處書」，東方雜誌，卷一，期七，總頁一五八一～二。

⑫ 張玉法，清季的立憲團體，頁三〇九。

⑬ 「政務處奏覆刑部左侍郎沈條陳時事摺」，東方雜誌，卷二，期十二，總頁五四七八。

大開，然後有立憲國國民資格，而可與議國家大政，此爲之之序也。」^⑯

同年南方報「論立憲當以地方自治爲基礎」的理由，認爲官有權而民無權，因此，建議朝廷實行立憲，必須以地方自治爲基礎，讓人民有投票公舉士紳及議政的權力：

「朝廷應責成各直省大小府廳州縣官，行投票法，公舉該地方紳士一二人，賞以職銜，凡有公益於該地方之事，集民公議，由該地方官予以辦事之權，責成興辦。其辦事之款，則由民間公出，獲利則公享，如此民間自然舍私利而圖公益，自然視一鄉一邑之事如一家之事。微特可救當時之種種弊端，而且可爲下議院之影響，他日憲法宣布，由彌及遠，由卑達高，其勢亦易行，而其效亦易著，故曰立憲當以地方自治爲基礎。」^⑰

一九〇六年，東方雜誌社說載有舜修的「論立憲當有預備」，主張成立地方議會，培養人民的政治經驗，他認爲極端專制的俄國，在實行立憲，亦先成立地方議會，地方議會可以說是人民自治的基礎：

「地方議會，乃人民自治之礎，微特立憲國視爲重要之端，即專制極點之俄國，亦未嘗不有此等議會也。蓋各地方之地理歷史風俗習慣，以及財政等各有特殊之性質，天然區劃莫能強同。故必有地方議會，然後一切興革之舉方無隔膜之虞，……且地方之議會，其目的原不出於保衛一切地方之擾害，及護持一地方之幸福以外，固爲人民應有之權利，不必政府之承諾而後可行。故今日憲法雖未實行，而民間不能不先於各府縣及市鎮町村，廣設是等議會，使舉國之人，咸富裕其政治之經驗，而嫻熟其實地之措施，則根基既植於立憲之前，效果自不難收於立憲以後矣。」^⑱

綜觀報章雜誌對立憲的鼓吹，都強調立憲必須奠定地方自治基礎。

一九〇六年，五大臣（李盛鐸、戴澤、戴鴻慈、端方、尚其亨）考察回國，合奏宣布立憲，明言以日本模式爲模仿對象^⑲，對地方自治的主張合奏如下：

「……今州縣轄境大逾千里，小亦數百里，以異省之人任牧民之職，庶務叢集，更調頻仍，欲臻上理，憂乎其難。各國郡邑轄地，以戶口計，其大者亦

⑯ 陸宗輿，「立憲私議」，晉報，乙巳（光緒三十一年）七月十六日；轉見東方雜誌，卷二，期十，總頁五〇一五。

⑰ 「論立憲當以地方自治爲基礎」，南方報，乙巳（光緒三十一年）八月十二日；轉見東方雜誌，卷二，期十二，總頁五四七五～六。

⑱ 舜修，「論立憲當有預備」，東方雜誌，卷三，期三，總頁六〇九三。

⑲ 「出使各國大臣會奏請宣布立憲摺」，東方雜誌，卷三，期七，「內務」，頁一五九，總頁六九九五。

僅當小縣之半，鄉官恆數十人，必由郡邑會議公舉，如周官鄉大夫制，庶官任其實，議會董其成，有休戚相關之情，無扞格不入之苦，是以無事不舉，民安其業。宜取各國地方自治制度，擇其尤便者酌訂專書，著為令典，剋日頒發，各省督撫分別照行，限期貳事。」^⑩ 軍機大臣亦有所陳奏，如徐世昌請採用地方自治制度，以為立憲預備^⑪。

因此，朝廷在同年（光緒三十二年七月）宣布預備立憲詔令，實行地方自治，但由於教育尚未普及，而有「一時難以遽行」^⑫ 之慮，加以各省督撫亦有反對的^⑬，因而引起輿論強烈的反駁：

上海時報認為地方自治是人民應享之權利，既欲立憲，就應實行：

「地方自治為立憲之基礎，官制既定，而地方行政法即當隨之，否則教育、財政、武備、巡警諸大端，朝廷何嘗一日不提議？何嘗一事不施行？而成效如何既已見矣。不以此為基礎之預備，而徒張皇於此數大政，於憲政亦復何補？須知此次立憲，斷自聖裁，必非張皇文告為稍慰人心之舉。而他日參預政治，必為我民應享之權利，此又朝廷所預知。故地方自治者，謂為人民得享權利之權輿也……然此區區權利而尚不吝與民，無論非以鞏固自強之基，且何以昭示大信？」^⑭

此外，中外日報「官制芻議篇」亦反對地方自治不能實行之說：

「凡人智能之養成，莫不下學上達，由簡入繁，地方自治，固今日所謂下級行政，最簡單之政治也，苟於此者，而猶謂其不及，難以遽行，則所欲使紳民明悉之者，為何者之國政乎？」^⑮

東方雜誌社說，「人民程度之解釋」一文，也以上諭認為人民程度不足，尚不能遽行地方自治，無異於「今日民智不足以選舉，以自治」，質而言之，就是「下之自謀不若上為謀也」。因此憤而指出：

⑩ 同注⑧引書，總頁六九九五～六。

⑪ 「考政大臣之陳奏及廷臣會議立憲情形」，東方雜誌，冊二十，卷五，臨時增刊，總頁一三八三五。

⑫ 「光緒三十二年七月十三日詔會」，見東方雜誌，冊二十，卷五，臨時增刊，總頁一三六七二。

⑬ 如吉林將軍達桂，山東巡撫楊士驥，湖南巡撫岑春萱，安徽巡撫恩銘，浙江巡撫張曾敘，新疆巡撫聯魁，江西巡撫吳重熹等都反對地方自治，或認為人民程度太低，尚無自治之資格；或是託詞成立議事會、董事會太困難；或是以民權發達為可慮，上電反對。（見「考政大臣之陳奏及廷臣會議立憲情形」，東方雜誌，冊二十，卷五，臨時增刊，總頁一三八三五）。

⑭ 上海時報，光緒三十二年七月十六日；轉見東方雜誌，冊二十，卷五，臨時增刊，總頁一三八一一。

⑮ 上海中外日報，光緒三十二年十月十五日，同註⑪引書，總頁一三八〇三。

「比者之紛紛謀立憲，謀行地方自治所以救亡也，而顧以此了之，則安用紛紛爲？」^⑯

並且引用孟德斯鳩法意所言「一國人民固多庸衆，然畀以選舉之權，其智尚足以任」，因爲「所擇者皆已所諳悉」。^⑰

由於輿論的反應，以及編纂官制各大臣都已成竹在胸^⑱，認爲實行立憲，地方自治在所必行，乃於一九〇七年，將地方設立議會的辦法通電各省督撫：

「每府州縣各設議事會，由人民選舉議員，公議本府州縣應辦之事，並設董事會，由人民選舉會員，輔助地方官辦理議事會所議決之事，俟府州縣議事會及董事會成立後，再推廣設城鎮鄉各議事會、董事會，及各城鎮鄉等自治機關，以上均受地方官監督。」^⑲

至此，立憲自治由討論而付諸實際籌備，立憲自治論者的地方自治主張也終於實現。

五、結論

清末西洋地方自治思想的輸入，歷經四五十年，才漸臻成熟。早期僅以輸入歐美的自治觀念爲主。甲午前後，凡具有新知識的知識份子多數進一步主張實行，惟彼等因受傳統思想的束縛，均欲以傳統鄉官爲基礎，套上西洋地方自治的模式來實行。但是這種作法與西方地方自治思想與制度，顯然尚有很大的距離。但較之往昔，則已具有啓蒙的意義。

戊戌前後，由於留學生與國外遊歷人士對西方議會政治觀念與自由人權的認識逐漸加深，因此，對地方自治的主張，已能脫出傳統窠臼，邁向民權觀念的領域。諸如公民資格的提出與公民參政的要求，都是自治思想漸臻成熟的佐證。其中以張謇、康有爲、梁啟超等人的主張最具影響力。由於他們在日本都待過相當時期，對日本的地方自治留有深刻的印象，於是主張模仿，以伸張民權，奠定立憲基礎。

在立憲運動期間，由於各方要求立憲的呼聲日高，地方自治觀念已成一股澎湃

⑯ 蘭照，「人民程度之解釋」，東方雜誌，冊二十，卷五，臨時增刊，總頁一三六六四。

⑰ 同注⑯。

⑱ 同注⑯引書，總頁一三八四二。

⑲ 「附編纂官制大臣澤公等爲釐訂直省官制事致各省督撫電」，東方雜誌，冊十五，卷四，期八，總頁一〇一五五。

思潮。不僅留日學界提出主張，國內輿論界也是喧天價響。尤其是出使法國大臣孫寶琦、刑部侍郎沈家本等人的上書，及五大臣的考察會奏更具影響力。他們都主張要實行立憲，必先奠定地方自治基礎。至此，地方自治的觀念，始為朝廷所接受，而以日本為模仿的對象。其所以取法日本，五大臣的考察報告固為重要，但沈家本、張謇、康有為及留日學界等的極力鼓吹也是重要的因素。