

近代中国基层治理变革的设计、争议与困境

——以城镇乡地方自治区域问题为中心

朱淑君

(中国石油大学(华东)马克思主义学院, 山东 青岛 266580)

[摘要] 清末城镇乡地方自治是近代国家基层治理变革的重要内容,这场制度变革改变了中国基层治理的政治结构和政治生态。城镇乡三种自治区域的界定,事实上改变了长期以来县以下没有建制化治理空间存在的现实。在自治区域的划分上,基本的原则依然是尊重传统,依照基层社会的“固有境界”而划分各级自治区域,这事实上将传统的治理传统和自然聚落制度化和正式化。城镇乡三个层次的自治区域确立,从根本上改变了传统的基层治理空间,对后世的基层治理制度和治理生态产生了深远的影响。

[关键词] 清末新政;基层治理;城镇乡地方自治;治理空间

[中图分类号] D69

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)04-0023-08

清末新政时期,国家基层治理层面中最重要的制度变革就是地方自治制度的设计和落实。1907年9月,民政部遵旨拟定地方自治章程,于1908年8月具奏并咨送宪政编查馆。时至1908年,宪政编查馆拟定预备立宪《逐年筹备事宜清单》,规定:“第一年(1908年)颁布城镇乡地方自治章程;第二年(1909年)筹办城镇乡地方自治,设立自治研究所,颁布厅州县地方自治章程;第三年至第五年,筹办、续办城镇乡地方自治和厅州县地方自治;第六年城镇乡地方自治一律成立;第七年厅州县地方自治一律成立。”^{[1]61-67} 1909年1月,清廷正式颁布《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》。

《城镇乡地方自治章程》设计了一整套基层自治组织的选举流程和权力运作机制,与历史上以往任何的传统基层治理体制有着本质的区别,这是真正意义的治理现代转型的体现。目前学界对于清末城镇乡地方自治的权力结构及运行机制等问题,已经有了一定的研究,但仍然有不小的深化空间。在清廷的城镇乡地方自治制度设计中,重新厘定了县以下基层社会的治理空间,并移植票选制度,界定城镇乡选民资格,一系列的制度变革都深刻改变了彼时的基层治理生态,并对后世产生了深远的影响。

[收稿日期] 2023-03-20

[基金项目] 国家社科基金青年项目“中国传统‘正治’方略及其现代转化研究”(项目批准号:20CKS057)

[作者简介] 朱淑君(1980—),男,历史学博士,中国石油大学(华东)马克思主义学院副教授,主要研究方向为中国近现代政治史、中国政治制度史、中国近现代史基本问题、马克思主义中国化。

一、城镇乡地方自治区域设计和争议

《城镇乡地方自治章程》开宗明义就界定了自治之性质为“以专办地方公益事宜,辅佐官治为主”^{[2]3}，“确定地方自治是国家统一权力结构对于地方的一种让与”^{[3]84}，是对政府官治的一种补充，“总之地方自治要受地方监督，地方官又受督抚之监督，此乃一定之理”^[4]。在这种预设前提之下，自治被设计为官治主导之下的自我管理，“地方上人受了官长的委托，办理本地方公事的”^[5]。可以说，在当时制度设计者看来，“自治”只是“官治”的一种补充，“则自治者，所以助官治之不足也”，地方基层社会并不存在内生性的自治权力，“自治之事渊源于国权，国权所许，而自治之基乃立。由是而自治规约，不得抵牾国家之法律，由是而自治事宜，不得违抗官府之监督，故自治者，乃与官治并行不悖之事，绝非离官治而孤行不顾之词。”^{[6]726}

在这种理念之下，清季地方自治（无论是城镇乡层级，还是后来的府厅州县层级），皆受到国家行政权力的严格监督，且自治事务有着严格的边界，不能触及国家行政事务，官治与自治事实合为一体，官治权力通过自治形式手段而实现^{[3]84-85}，“从团体之目的而观之，则特谓之自治；从国家之目的而观之，则为地方行政，又谓之特别行政。然则离国家，则自治团体不存立，于官治以外，则自治无全然独立”^[7]。自治乃是官治的补充，是在代表国家权力的地方官主导之下地方“正绅”为主体的一种补充治理，“凡官府所做不到的，都帮着官府去做，不一定要官府费力，便是地方自治。办理地方的事，何以也算自治，因为这些事是地方上大众的事，大众的事大众办，不须别人来干涉，所以叫做地方自治。”^[8]

清代固有的治理体系之中，县级以下并无正式的行政区域，但部分地区确实存在分防佐杂县辖行政区域。^{[9]3-4}但是，县级以下并没有划分明确的行政区域，县级以下地理空间的称谓也因不同地区习惯而各异，并不利于现代治理内容的展布。在这个城镇乡自治制度设计中，县级以下区域建立了较为明确的行政区域（自治区域），“凡府厅州县治城厢地方为城，其余市镇村庄屯集等各地方，人口满五万以上者为镇，人口不满五万者为乡”，“镇乡地方嗣后若因人口之增减，镇有人口不足四万五千，乡有多至五万五千者，由该镇董事会或乡董呈由地方官申请督抚，分别改为乡镇”^{[2]3}，“各处地方，除了城之外，其余不论市也好，镇也好，村也好，庄也好，屯也好，集也好，都不管你原来是如何的叫法，如今止要看你本地人口的多少，把来分出个镇和乡的名目”，这样的划分就打破了传统基层治理体系中的“保甲”或“乡都图圩”的界限，“如今章程上，把府厅州县所属的地方，分做无数个地段，概用城镇乡三种名目，把从前纷歧杂出的名目，一概废去，是这么样，那地方分区的名目，也就归一了。自治事件也分别办理了。”^[10]

区域的划分是为了自治事务展开有了固定的地理空间依托，“分出个区域来着手，自治方有个范围，就范围之中，当该做的，一件一件逐渐做去”，“到了实行自治之后，势必以地方公款办地方公益事宜，而地方公款则出之于地方上人，所以分划区域，定要以人口为断”^[11]，需要借助科层化治理体系而展布的现代治理内容才得以开展起来，这种治理空间的界定对后世影响深远，近现代中国的乡镇行政体制依此逐渐形成发展起来。

《城镇乡地方自治章程》所设计的城镇乡区域是行政地位与人口多寡双重标准，凡府厅州县治城厢所在皆为城，城之外的市镇村庄屯集等各地方再依人口多寡区分为镇和乡。这种标准在当时也遭到了一些质疑，有舆论认为“今我国中有二三百万人之城，有不满千人之乡，而自治章程仅有此一种，此章程而能适用于二三百万人之城，则必不能适用于千数百人之乡。能适用于千数百人之

乡,则不必能适用于二三百万人之城”。不可否认,这种质疑是合理的,清季城镇乡地方自治制度设计参照了市町村自治制度,而“日本但称为市制、町制、村制,而不名为市町村自治制,所以避窒漏也”,清廷的方案将城镇乡一体看待,确实没有考虑到治理规模的问题,尤其是没有考虑到近代社会巨变中的大城问题,“盖如京城及各大省之省城,其居民之多,殆可比一小国,苟自治发达以后,其所办事业范围可以大至无量,动则影响全省或全国。例如筑港口、布电车、收入市税、募公债,虽属于本城之固有事务,而间接之利病至繁,其断非一州县官或一州县议会所能专断也,明矣。其一切直接受成于民政部或督抚,事势所必至也”,所以有人建议效仿当时欧美的大都市自治制度,“京城及各大省省会之自治团体当别为立一名称,而别制章程,略仿欧美各国大都市之制,省其监督之阶级,然后自治之实克举也”^[12]。

依据行政地位和人口多寡两种标准划分城、镇、乡三种自治区域,在制度落实的实践中也确实产生了一些问题。1910年,天津县就第十三乡杨柳青碾砣嘴“交通便利、商务繁盛”,“杨柳青为天津巨镇”,呈请改为“镇”的建制,但并未得到允准,理由则是“惟查该处人口不过两万七八千人,似与奏定章程不合,故前核议亦作为乡”^[13]。按照五万人口以上“始行镇制”的建制标准,即便是经济发达的江苏省,能够达到这一标准的,“除通商各埠外殊不多见”^[14]。但是,在长期历史发展过程中,江南经济发达地区形成了一些手工业、商业性的市镇,然而按照定章,这些也都达不到设“镇”级自治区域的标准,这不能不说是制度设计的一种僵化。

另外,依据人口之多寡为自治区域层级的划分标准,“既以人口为镇乡规定之本”,所以“分划区域又必以调查人口为首事矣”。现实情况是“吾国户口细数,虽亦有门牌保甲之故事,然敷衍塞责,其循例举办之无效,至今日已为官民所公认矣,故新订之调查户口章程亦不讳言之”。然而按照章程规定,人口的调查是“指区域定后调查选民之合格不合格者言”,如果区域能够确定,又何以再调查呢?^[15]官方章程本身存在着解释的漏洞,也会为日后自治区域划分和自治层级设置埋下争议的潜因。

依据人口为标准划分自治区域的前提是需要进行准确的人口普查,但当时清廷并未建立起现代意义的户政制度,而传统的户籍制度也早已失灵无效,故而会出现人口无法确定之时依照旧贯划分区域的现象,因此也就出现了前文所说的名为“镇”而不符合五万人口定制的问题。1909年1月1日,民政部上奏《调查户口章程折》,户籍调查与编制工作才逐步开始,“若户籍登记之法不能实行,则议员选举之事必多窒碍。此外,如划分自治区域,普及教育,征集民兵,整理租税等项,凡预备立宪应行筹集之事无不以户籍为根本,非有执简驭繁之术决不能收循序渐进之功。”^[16]据此可知,在户籍调查和编制未能完成之前,城镇乡地方自治区域划分和议事会议员选举自然会多有窒碍,某些地方也会产生一些名实脱节的问题。民政部《奏定调查户口章程》颁定之后,自治户口调查也自然是整体户口普查的一部分。民政部先于1910年颁发自治区域调查表式十四件,1911年又制定了《调查厅州县城镇乡旧有境界及户口要例》《城镇乡户口调查表》和《城镇乡旧有境界调查表》。户口调查之于地方自治关系密切,区域面积和人口数的确定关系到自治区域的划分、选民人数和被选举人数,另外地理区域图的绘制则关系到自治区域的最终确定,虽然《城镇乡地方自治章程》规定“城镇乡之区域,各以本地方固有之境界为准。若境界不明,或必须另行析并者,由该管地方官详确分划,申请本省督抚核定。嗣后城镇乡区域如有应行变更或彼此争议之处,由各该城镇乡议事会拟具草案,移交府厅州县议事会议决之。”^[23]但准确区域图的绘制才是最终能够确定自治区域的决定因

素。按照清廷计划,全国的人口户籍普查应于1911年完成,并颁布《户籍法》^[17],但因为清王朝的覆灭,此次人口户籍普查并未最终完成。由此可知,依照人口而划定“镇”“乡”自治区域的方案之落实也会受到影响。

对于自治区域层级的划分,当时身历新政变革的参与者也曾有过一些修正建议。譬如,1911年资政院议员邵羲就曾主张将“城镇乡”三级自治制度改为“市乡地方自治制”,建议“凡府厅州县治地方及其他地方人口满五万以上者为市”,“如人口不满五万者,准以附近村落析并之。乡之区域,多至人口四万五千,少亦须满人口二千五百以上,其人口不满二千五百者,不得独立为乡,准以邻近村落析并之”。邵氏的修正方案,将自治区域分为“市”和“乡”两层,同样也设定了几个人口标准,“纯取以人口主义”,“总之自治区域宜广”。他认为扩大自治区域的地理范围有四项好处:“自治事务”“自治人才易于选择”“区域内人民之负担可以减轻”“自治经费易于筹集”。

在邵氏看来,“原文称城镇乡,‘城’之一字最不合用”。“在昔以城为防御盗贼以固境域之要具”,因为以前“军备未精,警察未设,固不能不仰城池以为险要之具”。然而,自庚子之役之后,“有厅州县治而无城者甚多,即西北各省及东三省新设县治无城者居多”,在新式武器和战争情况下,“城”早已失去了军事防御职能。从世界发展趋势而言,当时“欧美各国之京都及通商大埠率多无城,亦有拆去以便建筑道路利交通之发达”,即便有一些保留下来的“城”,也不过“属于古物保存观念”,“非视为防守要具”。在“今日军政与警务一切行政日益精密”的时代,保留传统的“城”,“反足以阻害交通”。如果想要“改正道路,讲求卫生,蠲除污秽”,则需要“扩张城内之区域,拆卸城垣,使人民散居,化乡落为都市”。^[18]不得不说,邵氏的这个建议旨在打破城垣之界限,破除城乡之畛域,更加有利于地方社会的发展。按照《城镇乡地方自治章程》,“1908年后,府治、州治或县治的城厢地方成为自治地”,“其空间范围内有着‘官治与自治’的‘双叠’结构。它们共同构成中国现代城市出现前的、复杂的又是基本的背景。”^[19]日后中国历史中现代城市的出现和发展,似乎反而印证的邵氏建议的合理性。

自治区域名目级别不同,又事关议事会议员额数等现实问题,《城镇乡地方自治章程》第二章“城镇乡议事会”第一节“员额及任期”即有明确规定,“城镇议事会议员,以二十名为定额。城镇人口满五万五千者,得于前项定额外,增设议员一名。自此以上,每加人口五千,得增议员一名,至多以六十名为限。”按照定章,城镇议事会议员最低额数就是二十名,并根据人口数量而再定增加额数,基本以每多五千人口,则增一议员额数,并以六十名为上限。相比之下,乡议事会议员的额数则纯粹以人口多寡为依据,“人口不满二千五百者,议员六名;人口二千五百以上不满五千者,议员八名;人口五千以上不满一万者,议员十名;人口一万以上不满二万者,议员十二名;人口二万以上不满三万者,议员十四名;人口三万以上不满四万者,议员十六名;人口四万以上者,议员十八名。”^[27]按照当时官方的解释,“镇乡名称自以人口多寡而分为原则”,但在人口数量未能确定之时,“即照习惯区域暂行指定亦可”,而原有自然区域中即有所谓“市”“镇”者,倘若以《城镇乡自治章程》中的“镇”之标准,一些地方的人口数目又不符定章,譬如山西,“号为市镇人口能满两万以上者,实不多觐”,按照制度规定的镇之设置,“议员约计在二十名以上”,则难免出现“十羊九牧,人浮于事,消耗太巨,负担不堪”^[20]的问题。

《城镇乡地方自治章程》第二节第三条规定“城镇乡之区域,各以本地方固有之境界为准。若境界不明,或必须另行析并者,由该管地方官详确分划,申请本省督抚核定。嗣后城镇乡区域如有应

行变更或彼此争议之处,由各该城镇乡议事会拟具草案,移交府厅州县议会议决之。”^[23]以城镇乡本地方固有之境界为划分自治区域的标准,这也是有历史习惯的考虑,因为“各乡镇壤地毗连,犬牙相错,或一乡镇而分属两县或三四县而分辖一乡镇,至于接壤邻省各处之乡镇,更多轆轳”。这种区分大多是“以钱粮为根据”,“若必分划详确”,则会陷入漫长而低效的争议中,“彼此争议文移往返经年累月,恐亦未易清结”,所以在制度设计中,城镇乡自治区域只好“以固有境界为准”,“俟开办以后,境界不明,如果于事上确有窒碍,再行从长划分”^[20]。

然而,在现实地方习惯中,“中国二十二行省中,自厅州县地方官各有额定之地方而外,其各厅州县所属之市镇村庄屯集等,有无旧有之境界,固难一定”。当时江苏苏属州县所辖各地,在办理地方自治之时,很多地方都是“于久定之区域,亦复纷纷议合议并”^[15]。

在现实的自治区域划分时,“地方官虽有划分自治区域之责,但恐在任未久,于地方情形未甚熟悉”,所以一些地方又有一些比较细致的自治区域划分细则。譬如浙江省则规定地方官“应于筹办自治事务所成立之日,召集城镇乡士绅开会公决”,以求精审划分自治区域。在地方官未召集会议之前,则按照习惯的传统地理空间区域,“就本区域先行开会集议,拟具划分自治区域图说”。在划分自治区域问题上,官方对于地方士绅的自然权威比较尊重。在具体界定城镇乡边界时,定章规定“凡府厅州县城厢地方为城”,而城址界限在某些地方又难以确定,所以就“应详考沿革,并参酌就地情形,务使易于分明以清界限而杜争议”,而镇和乡的区域划分又牵涉到区域拆分或合并的问题,官方要求是“总以地势上及风俗上之相宜与否为主”。

在一些行政管理和自然空间地理比较复杂的地区,往往出现了“一地方可以为镇或乡,而分属二县以上管辖者”,则要求“彼此协议,得合为一镇或一乡,毋须各自分划”,两县同城的情况,其自治区域划分也参照这种办法,毋须分开划分。城镇乡划定区域后,地方自治公所“应将该城镇乡方里之多少、四至之界限,以及某处所以作为该区注重扼要之地,并合并或分析之理由”写成详细材料,“并另造城镇乡分划区域表”,呈交浙江省地方自治筹办处,并转呈抚院核定^[21]。

二、制度执行过程中的城镇乡地方自治区域划定困境

在现实的自治区域划分操作中,争议纠纷并不鲜见。“镇”与“乡”虽然同属《城镇乡地方自治章程》界定自治权限及范围,但条文之中对于“镇”和“乡”仍然有很多不同权限和利益的界定,譬如议事会议员额数等,所以界定自治区域层级也是初期的重要问题,甚至在一些地区还发生了自治区域争议纠纷。

譬如1910年江苏宝山县殷行厂和江湾厂就发生了衣五图下圩归属问题纠纷。宝山县殷行厂内“衣五图内分上中下三圩。惟下圩比邻江湾,自行官契以来,该圩遂属江湾”,但殷行长地方士绅坚称“该圩附属殷行系县志所载,《自治章程》第三条城镇乡之区域,各以本地方固有之境界为准。该圩既属殷行厂固有之区域,此固宜归殷行者也”,而“江湾士民则谓该圩附属江湾已七十余年,嘉庆时该图监生义赈事立案归入,有里志可证,并非于近年发行官契以后,一切田契出入始归江湾。该圩居民相安日久,又以地近江湾市集,咸愿仍循旧习,以资利便,而顺舆情”,因“两方陈述,各有理由”宝山县地方自治公所对此事并未有决断^[22]。

再如,江苏武进、阳湖是两县同城,则产生城厢自治区域与乡自治区域之间的边界争议。自雍正四年分置武进、阳湖两县以后,常州城内外分为十八厢,大致而言,武进县辖城西的10个厢,阳湖

县辖城东的8个厢,常州城便有十八坊厢之称。“武、阳两邑,向以城内外十八坊厢为准,此次调查时,乡间士绅咸欲以城外坊厢归诸乡自治区,城绅以有违筹办处定章,且与原分区域不符。依据县志,互相争议,历久未决,以致他处一律选举竣事,独武、阳尚未造册”。按照当时城镇乡自治区域划分办法,就会产生争议,乡间士绅为扩大自治区域,想将城外坊厢划入乡自治区域,而城内士绅则以为这样是“擅变旧时原分区域,凡救火、平巢、学务、商会等向以十八坊厢连合办理之事业,将尽行牵动,为害不堪设想”^[23],所以产生了争议纠纷。这场纠纷最后经过省级地方自治筹备机关会同武进、阳湖两县“实行调查已由城公所分配甲乙级赶造正册,以备速行选举”,但是“惟闻城外之人日前复开大会,提议分投知照居户签名不愿归城以为抵制”^[24],由此可见城乡划分的争议纠纷依然没有解决。

浙江杭州西湖也曾发生自治区域划定的争议,按照浙江旧有基层管理体制,西湖包含八个图,“地面辽阔”,所以在办理地方自治之时,当地士绅“意欲独立一乡,迭经各图士民开会集议,不受城区统辖”,“而自治坐办梁绅有立一再驳议,各乡不允,抗争愈烈”。城乡两方相持不下,最终浙江巡抚增韞批示不允将西湖独立为一乡,理由是“若以西湖八图为固有之区域,情愿为乡,则仁、钱所辖地方均以都图为固有区域,皆得联合援请独立,又将何以处之”。按照“固有之境界”的标准,“城自治区域应以城为界限,不能以附城之西湖并入”,但是依照章程,区域过广的情况下,“得就境内划分为若干区”。如果依照西湖乡绅所请,“必致城自治区域之范围,城以外无厢之地方,何必更分为若干区乎?”浙江省宪的另一个理由是“西湖为浙省之名胜,将来经营公共事业规模较大,岂有关系多数利害而不便分办之事,似不能举全湖之地,囿于一隅之乡”。最后的解决方案是,“或将西湖仍假定为城自治区域,一俟自治会成立再行开议”,先“暂将西湖划分为区,照章设立区董,办理自治事宜”^[25]。

江苏“周庄一镇分隶元和、吴江、青浦三县管辖”,据镇志记载,隶属元和县者有三十五乡,隶属吴江县者有三十五乡,隶属青浦县者十七乡,“此该镇固有区域也”,“自创议筹备自治”,除了青浦区域的地方士绅明确主张分别办理地方自治外,“元和士绅主合,吴江士绅主分,各执一说,两不相侔”,后经地方官及省级地方自治筹办处批饬协议,“而士绅意见不洽,争执如前”。按照定章,“镇乡地方分隶二县以上管辖,照章原得合并设置,惟下级自治既由二县会同监督,则上级自治势必合并,适用分设办法”。按照元和、吴江两县情况,“县自治必应分设,若该镇自治合设,则必先行筹及该镇应归何县管辖,而全镇户籍粮额,乃不免有改隶之繁”,所以最后省级地方自治筹办处“遂决议饬令三县各就固有境界分办”,也就说周庄一镇将分别析属三个自治区域。

既已决定分开办理地方自治,但“元和县详称元吴分界处公衙相接,请以聚宝桥为止,以合天然界限”。原本将周庄一镇拆分为三个地方自治区域“已非确守城镇乡自治章程镇乡区域以固有境界为准之条文”,但元和县要求以天然界限为行政划界,亦不无道理,虽“变更行政区域事体重大”,但因确实区划不便,故而省级地方自治筹办机构批饬元和县与吴江县会商调整区划事宜,“以便转详宪台奏交民政部议复施行”,但时逾数月,协商毫无结果。吴江县地方士绅仍然坚持原有行政区划,“迭请免于变更”。元和县地方士绅虽然已经同意按照县属分别划定地方自治区域,但“惟力持县勘分界至聚宝桥为止”。元和、吴江“两县士绅争议情形终难解决,于该镇自治之筹备阻碍殊多”^[26]。最终,苏抚程德全对此事做出了裁决:

查周庄一镇,元和士绅主合,吴江士绅主分,相持不下,于该镇自治之成立阻碍良多。该镇既非插花地可比,自应照《城镇乡地方自治章程》第三条,以固有之境界为准,元和县前详以聚宝桥为界,既与固有区域不合,应即取消,以杜争执。该镇士绅多读书明理之人,若以权利竞

争,酿成意见,本抚院深为不取。将来如果有必须变更之处,应俟两县议事会成立后,查照前条第三项,由该镇乡议事会拟具草案,移交县议会议决之。目前姑以固有境界为定案,其与定章不相抵触。^[27]

在城镇乡地方自治实施过程中,类似于周庄镇这样的区域划分争议纠纷还有不少,而这些争讼的背后则是基层社会士绅对于自治权力的争夺,也是清末新政背景下地方绅权在地方自治改革语境中的一种扩张。正是因为自上而下的“自治”改革兴起,明确的“地方”政治地理空间也逐渐形成,社会意识中的“地方”观念也渐渐萌生。

尽管在划定城镇乡自治区域的时候,很多地方都出现了一些区划之类的操作争议纠纷,同时官方所颁定的城镇乡划分标准在实践中也遭到了一些质疑和反对,但终清之世,“城镇乡”三个层级的自治区域框架并未改变,且对后世有很大影响,可以说基本奠定了现代中国基层治理政治空间的基本架构。

结 语

清末城镇乡地方自治是近代国家基层治理变革的重要内容,这场制度变革改变了中国基层治理的政治结构和政治生态。城镇乡三种自治区域的界定,事实上改变了长期以来县以下没有建制化治理空间存在的现实。在自治区域的划分上,基本的原则依然是尊重传统,依照基层社会的“固有境界”而划分各级自治区域,这事实上将传统的治理传统和自然聚落制度化和正式化。当然,在具体的制度落实中,城镇乡自治区域的具体界定往往也因为历史问题和现实利益纠葛而陷入争议聚讼之中,因而官方行政权力的介入而进行裁定,这也是自治依官治而行的一种体现。从总体而论,城镇乡三个层次的自治区域确立,从根本上改变了传统的基层治理空间,对后世的基层治理制度和治理生态产生了深远的影响。

[参 考 文 献]

- [1] 宪政编查馆资政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折[Z]. 清末筹备立宪档案史料:上册. 北京:中华书局,1979.
- [2] 城镇乡地方自治章程[Z]//徐秀丽. 中国近代乡村自治法规选编. 北京:中华书局,2004.
- [3] 魏光奇. 官治与自治—20世纪上半期的中国县制[M]. 北京:商务印书馆,2004.
- [4] 城镇乡区域之释明(续前期)[J]. 江苏自治公报,1910(21).
- [5] 设立城镇乡自治公所之缘因[J]. 江苏自治公报,1910(31).
- [6] 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[Z]//清末筹备立宪档案史料:下册. 北京:中华书局,1979:726.
- [7] 花县骆鸿年编述. 城镇乡地方自治章程讲义[J]. 广东地方自治研究录,1909(14).
- [8] 城镇乡地方自治章程的由来[N]. 湖南地方自治白话报,1910(2).
- [9] 胡恒. 皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理[M]. 北京:北京师范大学出版社,2015.
- [10] 第二节城镇乡区域[N]. 湖南地方自治白话报,1910(3).
- [11] 城镇乡区域之释明[J]. 江苏自治公报,1910(20).
- [12] 沧江. 城镇乡自治章程质疑[N]. 国风报,1910(1):5.
- [13] 移覆分划城镇乡区域事[N]. 北洋官报,1910(2507).
- [14] 会议厅第二次议决案[N]. 申报,1909-09-25.
- [15] 规定自治区域叙列不清[N]. 申报,1909-08-12.

- [16] 调查户口章程折[Z]//大清法规大全(光绪辛丑迄宣统乙酉):卷六.北京:政学社,1910.
- [17] 民政部奏遵拟次年筹备办法折[N].北洋官报,1911(2700).
- [18] 资政院议员邵羲提议修改城镇乡地方自治章程法案[N].申报,1911-01-01.
- [19] 杨宇振.生产新空间:近代中国建市划界、冲突及其意涵——写在《城镇乡自治章程》颁布110年[J].城市规划学刊,2019(1).
- [20] 又城镇乡地方自治章程释要[N].并州官报,1909(114).
- [21] 分划城镇乡自治区域办法[J].浙江地方自治筹办处文报,1909(4).
- [22] 为划清殷行江湾自治区域呈县文[J].宝山自治杂志,1910(6).
- [23] 武阳地方自治区域之争议[N].大同报(上海),1910(13):6.
- [24] 武阳自治区域抗争之余波[N].申报,1909-06-01.
- [25] 西湖自治抗争独立之结果[N].申报,1910-06-01.
- [26] 会详奉批吴江县周庄镇筹备自治区域争议一案绘图请示遵文[J].江苏自治公报,1911(53).
- [27] 札元江二县奉抚批周庄镇自治区域固有境界为定案文[J].江苏自治公报,1911(54).

(责任编辑:闫卫平)

The Design, Controversy, and Dilemma of Grassroots Governance Reform in Modern China:

Focusing on the Issue of Regional Division of Local Self-governance in Town and Country

ZHU Shu-jun

(School of Marxism, China University of Petroleum (East China), Qingdao 266580, Shandong)

Abstract: The local autonomy of towns and villages in the late Qing dynasty is an important part of the reform of the grassroots governance in modern China, which changed the political structure and political ecology of the grassroots governance. In fact, the definition of the three autonomous regions of towns and townships has changed the reality that for a long time there is no institutional governance space below the county level. As regards the division of autonomous regions, the basic principle is to follow the tradition and to divide autonomous regions of all levels on the basis of their “inherent state” of the grass-roots society, which in fact institutionalizes and formalizes governance traditions and natural settlements. The establishment of three-level autonomous regions fundamentally changed the traditional grassroots governance space, and had a far-reaching impact on the grassroots governance system and governance ecology.

Key words: New Deal at the end of Qing dynasty; grassroots governance; local autonomy of towns and villages; governance space