

清末上海地方自治运动述论

吴桂龙

地方自治是辛亥革命时期出现的一项重要政治活动,但有关这方面的研究至今还相当缺乏。

清末上海一地的地方自治运动,早在五大臣出洋之前即已发轫,为全国首倡,而且行选举,设议会,举办市政,置设巡警,征收地方税,开设裁判所,搞得颇为正规。本文准备就清末上海地方自治运动的发生原因、机构性能及阶级性质等作一些初步探讨。

一 清末上海地方自治运动的发展经过及其机构性能

清末上海地方自治运动,就其发展过程来说,可分为3个时期:第一个时期,是绅商自发组织自治,成立城厢内外总工程师局时期,自1905年10月(光绪三十一年十月)至1909年6月(宣统元年五月)止;第二个时期,是遵旨筹办城镇乡地方自治,总工程师局改作城自治公所时期,自1909年6月至1911年11月(宣统三年九月)止;第三个时期,是上海光复后,城自治公所改组为市政厅时期,自1911年11月至1914年3月停办止。

清末上海地方自治运动3个不同发展时期的基本情况及其组织机构的性能有如下述:

(一) 城厢内外总工程师局时期

清末上海的地方自治活动,是由地方士绅自发组织的。1900年春,革职在籍的李钟珏就已开始研究如何“仿行文明各国地方自治之制”,以图自强。^①同年,闸北绅商祝承桂等人曾禀准两江总督刘坤一,由上海、宝山两县地方士绅自筹款项,于新闸浜北二十七保十一图(今恒丰路、汉中路一带)起建大桥,开筑马路,承揽开辟一个华人商场的一切事宜,以阻遏租界的扩张。^②1903年,李钟珏又曾向苏松太道袁树勋建议在沪开办警察,维持地方秩序。^③到了1905年,郭怀珠、李钟珏、叶佳棠、姚文枬、莫锡纶等人,因“惕于外权日张,主权寢落”,“道路不治,沟渠渍污”,市政衰败,集议创设总工程师局,以整顿地方,立自治之基,^④并就此晤商苏松太道袁树勋。袁对此极力赞赏,当面予以鼓励。嗣袁又于8月6日(光绪三十一年七月初六日)正式行文照会郭等5人,表示对于“创办总工程师局之议,本道极愿赞成,拟即将南市工程局^⑤撤除,所有马路、电灯以及城厢内外警察一切事宜,均归地方绅商公举董事承办”。^⑥郭等5人在获得清地方当局同意后,立即行动,首先走访了曾往国外考察、学习法政的人士,详细了解各国实行地方自治的规章制度,草拟出总工程师局的组织章程。9月10日(八月十二日)又邀集各界绅商,在学宫明伦堂宣读袁的照会,讨论选举方法,认为一时无法仿照外国举行普遍选举,只能“就向来办事诸商中公同选举”。于是9月17日(八月十九日)先召集各慈善团体、书院、警务以及各铺、段的绅董在明伦堂开会投票选举,选出30名议董候选人,24日(二十六日),又召集各商业的代表来明伦堂投票选出商界议董候选人28名。除了这些选出的候选人外,郭等5人又将未曾中选而所谓经他们采访认为“众论推交者”18人,一并报呈苏松太道袁树勋,请其就中择定总董1人、帮董2人和议董30至50名。10月16日(九月十八日),袁树勋决定设领袖总董1人,由李钟珏担任;设办事总

^① 叶佳棠等:《李平书先生六十寿序》,李钟珏:《且顽老人七十自叙》(四),中华书局聚珍版,第206页。

^② 《申报》,1906年6月14日。

^③ 《且顽老人七十自叙》(三),第176页。

^④ 杨逸等:《上海市自治志》,《大事记》,第1页。

^⑤ 南市工程局全称为南市马路工程善后局,光绪二十三年(1897年)成立,原属官办。见《上海县续志》卷2,《建置》上,第27页。

^⑥ 《苏松太道袁照会邑绅议办总工程师局试行地方自治文》,《上海市自治志·公牍甲编》,第1页。

董4人，由莫锡纶、郁怀智、曾铸、朱佩珍担任，莫、郁常川驻局，曾、朱常川到局；另设议事经董33人，由姚文枏、郭怀珠等担任。^①11月3日(十月初七日)，李钟珏等人租赁民房，开局布置一切，11月11日(十月十五日)接管南市马路工程局，并将局所迁入(沪南毛家弄)，上海城厢内外总工程师局从此正式开张。

总工程师局成立后，设有户政(下设户籍处、地产登记处、收捐处)、警政(下设巡警处、消防处、卫生处)、工政(下设测绘处、路工处、路灯处)3科，此外还设有裁判所。凡户籍的编查管理、地产的注册转让、房屋的登记翻造、道路的开拓修建、河渠的填筑疏浚、路灯的维修添设、巡警的募训设置、地方捐税的收支以及违警事件的处理等等，皆归其管。总工程师局在其行权的4年中，共辟建、修筑道路60多条(或段)，修理、拆建桥梁50来座，新辟、改建城门3个，疏浚滨河9处，修筑驳岸7个，修造码头4座；^②设置巡警人员398人，^③每年裁决民刑诉讼及违警事件1700多起；^④岁收入从93600多两，增加到164000多两(大半靠征收地方税、车捐、船捐和工程捐，其它来源为变卖公地公物，收取电灯费等)。^⑤由此可见，总工程师局是拥有市政建设权、民政管理权、公用事业管理权、社会治安权和地方税收权的。当然，这些权力是有限的，并不完全。如裁判所对于违警人员，虽有拘罚之权，但案情重大者，则必须送交县衙门处理。^⑥但是，作为清末上海地方自治机关的总工程师局，由于拥有这些权力，事实上已经具有地方行政机构的性能，应是无庸置疑的。这应当使我们认识到：绅商自办的上海城厢内外总工程师接管官办的南市马路工程局，并且明文规定由其负责办理城厢内外一切公共事务，乃是清政府上海地方当局将一部分地方行政权力向资产阶级(主持总工程师局的地方士绅绝大多数是资产阶级，下文另析)的开放。

总工程师局设有议事、参事两会。议事会由议事经董33人组成，内举1人为议长。议长任期2年；议董任期4年，但每2年必须抽签改选其半(抽签被除名改选的这一半议董中，如有再被举者，仍得当选)。参事会由领袖总董、办事总董、各区区长^⑦及各科科长共13人组成(后又增加名誉董事7名)。《总工程师局总章》规定：议事会为代议机关，参事会为执行机关。既然我们知道总工程师局具有地方行政机构的性能，拥有部分地方行政权，那么作为它的代议机关的议事会，是否具有地方代议机构的性能呢？

作为一个代议机构，必须要有立法权和组织、监督行政权。

工程局议事会有无立法权呢？有的。《总工程师局议会章程》规定议事会有权“创立并改正本局各项章程及规则”。总工程师局议会订立的章程和规则有：《总工程师局总章》、《总工程师局议会章程》、《总工程师局参事会章程》、《总工程师局各区分办处章程》、《总工程师局赞助员章程》、《总工程师局违警章程》、《总工程师局巡士上差职务》、《总工程师局水巡上差职务》、《总工程师局巡士赏罚简章》等，这些章程，有的是总工程师局这个行政机构本身的组织法，有的则是地方居民必须全体遵守的地方治安条例。所以，总工程师局议事会具有立法权是很清楚的。

总工程师局议事会有无组织、监督行政的权力呢？也有的。《总工程师局参事会章程》规定：“参事会成员以议会之同意分掌本局行政事务之一部。”^⑧这就是说，由谁来担任领袖总董、办事总董、各区区长和各科科长这些执掌行使总工程师局行政权力的职务，必须通过议事会。

^① 郭怀珠等：《呈复开会选举缮送各折文》(光绪三十一年八月二十二日)；《苏松太道袁照会选派总工程师局总董议董文》(光绪三十一年九月十八日)。见《上海市自治志·公牍甲编》，第1页。

^② 据《上海市自治志》，《工程成绩表》统计。

^③ 《上海市自治志》，《警务成绩表》，光绪三十四年数。

^④ 《上海市自治志》，《凡例》，第13项。

^⑤ 《上海市自治志》，《会计表·收支总表》。原表岁收入的统计时间，月份有多有少，此处按12个月计算。下文凡有关岁收入，与此同。

^⑥ 《总工程师局简明章程》第19条，《上海市自治志》，《各项规则规约章程甲编》，第2页。

^⑦ 总工程师局曾将城内划为东、西、南、北四个管辖区，城外划为东、西、南三个管辖区，后只任命了城外西、南两区区长、副区长各一名，下设赞助员。见《上海市自治志》，《董事会职员表》。

^⑧ 《总工程师局参事会章程》第4章，第19节，《上海市自治志》，《各项规则规约章程甲编》，第7页。

总工程师所拥有的行政权力原则上是属于议事会的。上文述及，上海城厢内外总工程师的第一任领袖总董、办事总董是苏松太道袁树勋指定的，但是以后光绪三十三年办事总董的半数改选，以及光绪 34 年的领袖总董改选，都是由议事会自行举定然后呈报的。^①袁树勋深恐领袖总董一职落入自己不中意的人手中，事先还采取了讹诈手段。^②《总工程师议会章程》及《总工程师参事会章程》还规定：议事会有权决议有关总工程师的一切事件，如准否动用局费兴办某项局务，准否各种费用的预决算和特殊支用，以及局产的管理、处置方法等等。而作为执行机关的参事会则必须执行议事会的决议，如认为议事会的决议未便立即执行，应向议事会说明理由，请议事会重新议决；如有议事会未曾议决而参事会认为应当办理的事件，则应提请议会议决。凡属议事会权限，应经其议决之事，参事会不待议决而独断擅行之，议事会有权进行责问。议事会调查参事会的一切事务及查看账册、宗卷等，参事会成员必须“竭诚报告”。所以，总工程师议事会具有组织、监督行政权也是很明白的。

当然，如同总工程师的地方行政权是有限的、不完全的一样，总工程师作为一个地方代议机构，其立法和组织、监督行政的权力也是有限的、不完全的。《总工程师议会章程》规定：总工程师议事会对于清朝地方当局，只有就必须借助官方力量兴办的地方公益事务，向其提出建议的权力，而无其它权利。^③但是，总工程师成立后：清政府上海地方当局的许多行政权力已经转移到总工程师，总工程师已经成为存在于清政府上海地方当局之外并代其行使部分职能的一个地方行政机构，总工程师的主持者已经能够管辖部分地方行政事务，而总工程师议事会可以为这些权力的运用行使制定法则，可以对这些权力进行分配和选择掌管对象，并且可以对这些权力的运用情况进行监督。所以，应当肯定总工程师议事会是一个地方代议机关。

必须指出：总工程师议事会标榜“议会为地方全体之代表”，^④乃是欺人之谈。议事会章程规定：“议董由本地绅士及城厢内外各业商董秉公选举”。^⑤选举人必须“年纳地方捐税十元以上满三年”，并不是“受破产律之处分而未过五年者”；^⑥被选举人必须“年纳地方捐税二十元以上满三年”，并不是“受破产律之处分而未过十年者”。^⑦很明白，没有产业及产业较少者是根本进不了议事会的。从总工程师议事会产生的实际情况来看，无论是 1905 年的成立选举，1907 年(光绪三十三年)的半数改选，以及 1908 年(光绪三十四年)的领袖总董改选，也都确实仅仅由各社会团体和各商业的头面人物参加，并没有举行过地方普选，甚至在有产阶级中也没有实行过普遍的选举。此外，总工程师的管辖范围，虽然明文规定为城厢内外，但其实际管辖的范围，仅及城外东、西、三区(约相当今南市区的东南部分和卢湾区的南半部)，租界以北(闸北等)及城内(今南市区的西北部分)都未曾推及。总工程师作为一个地方代议机关，事实上仅仅是一个有产阶级的地方代议机关，是一个清末上海部分地区的代议机关。

(二)城自治公所时期

1909 年 1 月 18 日(光绪三十四年十二月二十七日)，清政府颁布《城镇乡地方自治章程》，规定各地城、镇、乡必须设立自治公所。总工程师于 1909 年 3、4 月(宣统元年闰二月、三月)间，迭奉苏松太道蔡乃煌和代理上海县知县李修梅照会，饬令遵章筹办。李钟珏等总工程师的董事们以总工程师之设“本为地方自治之基础”，开办四年，颇有成绩，已具规模为

^① 参见《上海市自治志·公牍甲编·董议两会选举案》。

^② 《上海市自治志·公牍甲编》，第 7 页。

^③ 《总工程师议会章程》，第 2 章，第 14 节，《上海市自治志》，《各项规则规约章程甲编》，第 4 页。

^④ 《总工程师议会章程》，第 2 章，第 11 节。

^⑤ 见《总工程师议会章程》第 1 章，第 2、5、6 节。

^⑥ 见《总工程师议会章程》第 1 章，第 2、5、6 节。

^⑦ 见《总工程师议会章程》第 1 章，第 2、5、6 节。

理由，请求自6月18日(五月一日)起即以原有之总工程师局改作为上海城厢内外自治公所，不再另外筹设。^①此项要求获得批准。从此，清末上海地方自治运动由绅商自办阶段进入遵旨筹办阶段，绅商自办的上海部分地区的地方自治机构总工程师局变成了清末整个上海地区遵旨筹办城镇乡地方自治的总机关。需要指出，此时总工程师局的名称尚未改变，总工程师局在要求改作城自治公所时，曾声明：俟苏松太道颁发图记(即公章)，再行易定名称。虽然7月14日(五月廿七日)江苏巡抚瑞澂就已同意将总工程师局改作城自治公所，^②但直到1910年4、5月(宣统二年三月和四月)，城自治公所议事会、董事会的图记方始分别核定启用，^③总工程师局才改称城自治公所。可是，自1909年7月(宣统元年五月)总工程师局改作城自治公所后，有关上海地区筹办城镇乡地方自治的一切活动，如划定自治区域，按照《城镇乡地方自治选举章程》组织城议事会、董事会的选举等，都已由其负责办理。所以，我们应当把总工程师局禀准改作城自治公所的时间，作为清末上海地方自治运动不同发展时期的划分时限。

宣统元年本值总工程师局议事会四年任满全体改选之年，适逢清廷颁布《城镇乡地方自治选举章程》(与《城镇乡地方自治章程》同时颁布)，所以总工程师局在改作城自治公所时，声明此次改选废除总工程师局原来的选举方法，一切均由总工程师局参事会遵照《城镇乡地方自治选举章程》办理。6月18日(五月一日)总工程师局即假城内同仁辅元堂设立选举调查事务所，9月(八月)划定选举区域(21个)，12月(十月)公布选举人名单(甲级334人，乙级3310人，共3644人)，12月中(十一月初)区划地段设立投票所(3个)，1910年1月(十一月底)核定议员名额(60名)，又(十二月)分甲乙两级投票选举(各得议员30名，嗣后其中17人告退)，最后于1910年2月(宣统二年正月)由当选议员投票举定议会议长、副议长及董事会总董，董事和名誉董事，完全按照《城镇乡地方自治选举章程》所规定的各项程序，匆匆成立了新一届的董事会和议事会。

《城镇乡地方自治章程》规定议会议长、议员，董事会总董，董事及名誉董事任期都是2年，但议员和名誉董事每年抽签改选其半。因此，除1911年2月(宣统三年正月)有过一次改选外，直到辛亥上海光复后被改组为市政厅，城自治公所再没有产生过新的议事会和董事会。

城自治公所时期的上海地方自治与总工程师局时期有何异同呢？

按照《城镇乡地方自治章程》规定，城自治公所除拥有一部分本地的市政建设权、民政管理权、地方税收权和公用事业管理权外，还拥有部分工商管理权和文教、卫生管理权。^④后二者是总工程师局所未有的。城自治公所还因继续办理巡警和裁判所，^⑤而继续拥有地方治安权。宣统二年至三年，城自治公所共辟建、修筑道路40多条(或段)，修理、拆建桥梁10余座，新辟、改建城门6座，建造小学校舍7所，建筑驳岸3个、码头2个，^⑥设立、补助小学校6所，^⑦巡警人员扩充至455人，^⑧岁收入仍达16万多两。^⑨总工程师局时期，上海地

^① 《禀苏松太道蔡奉文筹办城镇乡地方自治并拟将总工程师局作为城自治公所文》，《上海市自治志·公牍甲编》，第134页。

^② 《苏松太道蔡照会奉督批道详上海总工程师局作为城自治公所准予立案文》，《上海市自治志·公牍甲编》，第135页。

^③ 《上海市自治志·公牍乙编》，第1页。

^④ 《城镇乡地方自治章程》，第3节，第5、6条，故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》(下册)，中华书局1979年7月版，第728—729页。

^⑤ 巡警和裁判所，参照清政府的规定，本不属自治公所管辖。但《城镇乡地方自治章程》第3节第5条第8款规定：“因本地方习惯，向归绅董办理，素无弊端之各事”，亦在自治范围之内。上海资产阶级地方士绅据此得以继续办理。参见《上海市自治志·公牍乙编》，第28—30页。

^⑥ 据《上海市自治志》，《工程成绩表》统计。

^⑦ 据《上海市自治志》，《学校成绩表》统计。

^⑧ 《上海市自治志》，《警务成绩表》，宣统三年数。

^⑨ 原表宣统二年开始以元为统计单位，此处为便于对比，按七三折换成两。见《上海市自治志》，《会计表、收支总表》。

区的地方自治活动，并不全归总工程师局管辖。如 1907 年(光绪三十三年)乡董朱承鼎等以“税书经手，诸多弊窦”，禀准代理上海县知县王念祖将官契改归绅办，于 1908 年 1 月 13 日(十二月初十日)借西门外万生桥雅字第二十号开办了官契总局。此官契总局不归总工程师局管辖。城自治公所成立后，即要求将原属官契总局办理的城厢自治区域内的官契事务收归城自治公所管理。^①原不属总工程师局办理的城内清道、路灯及造房执照等事权，城自治公所亦于宣统二年九月收归己有。^②同时，城自治公所的行政范围，包括了总工程师局所不曾推及的闸北等地区。可见，城自治公所如同总工程师局一样，也是一个拥有部分地方行政权的机构，而且其地方行政权力比总工程师局更多，其行政范围比总工程师局更广。

对于清政府规定的自治范围内的地方行政事务，城自治公所议事会仍有议决应兴应革事项，制订各项规约章程，核定自治经费预、决算等立法权，仍有选举董事会成员并监督检查其工作的组织、监督行政权。不过这些权力比起总工程师局时期是大为缩减的。关键在于官方对于自治的监督大大加强。这种监督是从两方面来加强的。首先是直接的官方监督。总工程师局议事会议决的事件，除“须藉地方官权力”办理的外，是不必呈报地方官批准，就可直接交由董事会执行的；城自治公所议事会的议决案，则必须统统先交地方官审核后，才能移交董事会执行。地方官还有随时检查城自治公所的办理情形之权，并可经督抚同意，解散城自治公所议事会或董事会，撤销董事、议员的职务。其次是加强对董事会的控制和增加董事会的权力。董事会总董是地方自治的第一号实力人物，从光绪 34 年总工程师局领袖总董改选的情况来看，清政府地方当局对于总董一职已经要求必须由官方信得过的人来担任，但形式上还是由议事会投票举定后，报请地方官批准的；城自治公所则规定，选举总董，议事会无权确定，必须报送 2 人，由督抚来选择其中一人担任。总工程师局议事会成员的选举是由地方各业代表组成选举局来负责办理的，董事会无权过问；城自治公所则规定议事会的选举须由董事会负责办理。总工程师局议事会的议案是由议事会议长确定并通知议员的；城自治公所则由董事会确定和通知。但是从城自治公所议事会作出的大量决议案^③来看，我们不能不承认，通过民主选举形式产生的城自治公所议事会，尽管受到官方的严厉监督，在官方许可的范围内，毕竟还是能够在一定程度上通过民主的方式行使其立法和组织、监督地方行政的权力，反映和维护其选民的利益和要求，并不仅仅只是清政府地方当局的一个咨询机关。其性质，是根本不同于满清封建专制统治的。我们只能说城自治公所议事会是受到官方监督和控制的、权力有限的地方代议机构，却不能也不应否认这一机构同总工程师局议事会一样，具有代议性质。

《城镇乡地方自治章程》规定：“年纳正税(指解部库司库支销之各项租税)或本地方公益捐二元以上者”，可作为选民。这比总工程师局规定的选举人条件放宽多了。由此，城自治公所议事会的选举范围要比总工程师局议事会广泛得多。1905 年总工程师局开办时的选举由各社会团体、各商业和各铺段的头面人物参加，人数无考，估计不会超过二百。1909 年 12 月公布的选举人数是 3644 人(包括租界内纳正税者)，后来参加投票的有 1104 人。但是，按照当时上海城厢人口 204,388 人(不包括租界^④)计算，选民只占 1.78%，实际参加投票人数只占 0.54%。即 100 个人中有选举权的 2 个都不到，200 个人中才有 1 个人参加了选举。假如扣除租界中纳正税的选举人，这比例将更小。即使考虑到《城镇乡地方自治章程》规定女子没有选举权，选民必须年在 25 岁以上，以每个选民都能代表其妻室儿女数人的利益来计算，能够在选举中反映自己利益要求的仍属寥寥无几。此中原因，在于广大一无资产、二无文化的劳动群众被排斥于选举之外。《城镇乡地方自治章程》明文规定“失财产上之信用，

^① 《归办城区官契案》，《上海市自治志·公牍乙编》，第 65—67 页。

^② 《接收城内清道路路灯案》，《上海市自治志·公牍乙编》，第 31—34 页。

^③ 参见《议事会按季呈报议决事件案》，《上海市自治志·公牍乙编》，第 78—96 页。

^④ 当时上海租界人口为：公共租界 452,716 人，法租界 84,792 人。见《上海市自治志·公牍甲编》，第 9 页。

被人控实尚未清结者”、“不识文字者”，不得为选民。所以，城自治公所选举范围的扩大，仅仅是从有产阶级的上层扩大到有产阶级的中、下层，丝毫没有越出有产者这个范围。特别应该强调：城自治公所议事会的60名议员，是一半由甲级选民选出，一半由乙级选民选出的。甲、乙级选民是怎样划分的呢？完全是以交纳捐税的多寡即以资产的多寡来决定的。^①参加城自治公所议事会选举的1104人中，甲级选民只有147人，每5人就有1人当选；乙级选民有957人，每32人才有1人当选，甲级选民的选举权和被选举权要比乙级选民大6倍。虽然《城镇乡地方自治选举章程》规定被选人不必限定与选举人同级，但这一规定貌似公允、机会均等，实际上财力雄厚、社会地位较高的甲级选民又因此大大增加当选机会。所以尽管城自治公所议事会的选举范围要比总工程师局议事会的选举范围来得广泛，并且已经从有产阶级的上层扩大到中、下层，但是真正能够上台的仍然是有产阶级上层。

仔细考察一下城自治公所当选成员的资历，我们可以发现此届董、议两会对于上届参、议两会有着很大的继承性，绝大多数总工程师局成员都跻身于城自治公所议、董两会，并居占要职。城自治公所董事会设总董1人，由原总工程师局领袖总董李钟珏担任；董事设3人，其中莫锡纶、王震两人原是总工程师局办事总董，顾履桂原是总工程师局议董、南区区长；名誉董事设13人，其中顾徽锡本来就是总工程师局名誉董事，朱开甲、梅豫彬、祁祖鏊、姚曾荣、施兆祥，叶逵、苏本炎等7人也是原总工程师局议董；区长设3人，其中西区区长梅豫彬是原总工程师局议董，南区区长穆湘瑶，总工程师局时期即已担任此职，只有中区区长毛经畴是新的。城自治公所议事会设议长、副议长各1人，由原总工程师局副议长沈恩孚任议长，原总工程师局西区区长吴馨任副议长；议员设41名，其中郁怀智、李厚佑两人是原总工程师局办事总董，叶佳棠、张嘉年、陆文麓3人是原总工程师局名誉董事，周文彬是原总工程师局西区副区长，林曾贻、蔡正蒙、王纳善、沈懋昭、郭廷珍、姚文栋、干城、沈功章、李厚垣、陈瑞邦、张焕斗等11人是原总工程师局议董。总计原总工程师局参事会成员16人(未包括科长)中，除曾铸、南区副区长单庆铭两人病故，朱佩珍、赵增垣两人落选；原总工程师局议事会成员33人中，除姚文枬、黄炎培两人参加江苏谘议局，黄庆澜、沈熙、王宗骏、袁希涛、程鼎5人落选外，其他人统统进入了城自治公所(其中4人是宣统三年半数改选时当选的)。这种现象除了说明原总工程师局的董事议员，对于他们已经获得的一些权力不肯轻易放弃，清政府发动地方自治运动后，他们通过操纵选举继续掌握着上海地区的地方自治领导权外，再清楚没有地证明了在清末上海地方自治运动中真正能够上台的只有有产阶级上层，城自治公所在阶级属性上与总工程师局并无差别，城自治公所仅仅只是总工程师局的扩大和充实。

(三)市政厅时期

1911年11月3日(宣统三年九月十三日)上海光复，清政府在上海地区的封建专制腐朽统治宣告结束。但是口口声声以“助官司(清朝统治)之不及”^②相标榜，一度遵照清朝统治阶级要求进行办理的上海地方自治运动并未随之而去，而是在新的历史条件下开始了一个新的时期。

上海光复前夕，负责同盟会中部总会的陈其美(字英士)和主持光复会“锐进学社”的李燮和(字柱中)等领导发动上海起义的资产阶级革命党人，曾因自感力量不足，联络了上海地方士绅共同行动，其中包括城自治公所领导人，并决定由其负责发难后的民政、治安工作。因此，起事以后，城自治公所立即接管了地方行政事务，积极维持社会秩序。

11月6日(九月十六日)，上海及附近地区的资产阶级革命政权沪军都督府宣告成立，城自治公所的一些主要人物于中各居要职。总董李钟珏出任民政总长，掌理地方一切民政、治

^① 《城镇乡地方自治选举章程》规定的划分甲、乙级选民的方法为：先将全体选民的捐税总额一除二，然后依次挑选捐税最多的选民作为中级选民，直到这些甲级选民的捐税额累计等于全体选民捐税总额的一半为止，其余的便作为乙级选民。见该章程第五条。《城镇乡地方自治选举章程》分载《湖北地方自治研究会杂志》第4号，东京，宣统元年四月发行。

^② 《总工程师总章》第1章第1节，《上海市自治志》，《各项规约章程甲编》，第2页。

安事务，议员沈懋昭出任财政总长，董事王震出任交通总长，议长沈恩孚出任顾问官，议员叶惠钧出任参谋。9日，李钟珪宣布组成县、市两级地方行政领导班子，“即日视事”，由原城自治公所副议长吴馨任上海县民政长，原总工程师议董黄庆澜任上海县司法长，原城自治公所警务长穆湘瑶任上海县警务长，原城自治公所董事莫锡纶任上海市市长。^①同时，任命原总工程师议董姚文枬为上海县劝学长。12日，又补任原城自治公所董事顾履桂为上海市副市长，并通告城自治公所改称上海市政厅。^②于是，昔日只能捐着自治招牌跻身于清朝地方行政的资产阶级地方士绅一变而为有职有权的地方正式长官；昔日只能在清朝地方官严厉监督下行使部分地方行政权的城自治公所一变而为正式的资产阶级地方行政机关。

市政厅成立后，即以原城自治公所议事会、董事会作为其议事机关和执行机关；^③所有工程、善举、卫生、捐税等各项事务，均暂照旧章继续办理；^④原不属城自治公所征收的房租等，亦归市政厅办理。^⑤市政厅还负责给饷遣散清朝绿营兵弁、地方军警。^⑥闸北地区在清末是划入城厢自治区域，属于城自治公所管辖的，上海光复后，闸北地区于11月9日宣布自组闸北民政总局，以虞洽卿(名和德)为民政长，黄维中(字蛰民)为总务长兼临时局长，萧凤祥(字敏森)为警务长，吴筱珊为司法长，^⑦直隶沪军都督府，既不归市政厅管辖，也不归上海县政府管辖。^⑧故市政厅的管辖范围只及城南地区(当时报章因此又称其为沪南市政厅或南市市政厅)。为了扩大自己的管辖范围，市政厅曾经要求县民政长吴馨召集四乡自治机构负责人商组市乡联合会，未能成功。

市政厅在地方正式行政机关的高座上尚未坐稳，就又迅速跌回到地方自治机关原来所处的地位。11月21日(十月一日)江苏临时议会成立，通过了《江苏暂行市乡制》，并于次年1月经修正颁发施行。章程几乎完全照搬清政府的《城镇乡地方自治章程》，规定“市乡专办地方公益事宜，受本省民政长及本管县知事之监督”；议事会议决的事件同样必须先呈县知事查核后，方可移交董事会执行；县知事同样有解散议事会或董事会、撤销议员或董事职务的权力。^⑨市政厅的董事、议员们为了保持已经到手的权力和地位，极力想使市政厅摆脱自治性质，后曾要求将上海作为直辖市，将市政厅直隶于省政府，由江苏都督直接颁发市长、副市长委任书，也没有成功。^⑩所以市政厅作为一个正式的地方行政机关的日子是非常短暂的。市政厅在其以后存在的二年多时间里，仍如城自治公所一样，只是一个拥有部分地方行政权的自治机关。

总工程师时期和城自治公所时期，上海的巡警分为官办和绅办两部分，城内和浦东的巡警原属官办，绅办巡警连着警服进入城内也是不许可的。光复后，官办巡警一度归警务长穆湘瑶统辖，总数共达1300多人。1912年(民国元年)1月1日，县民政长吴馨按照《江苏暂行地方制》¹¹委任穆为警务课长，作为县级正式官吏；上海的巡警便从此全部脱离自治而隶于官。

^① 《民立报》，1911年11月9日。

^② 《民立报》，1911年11月13日。

^③ 《上海市自治志》，《大事记丙编》，第1页；《公牒丙编》，第79页。

^④ 《时报》，1911年11月14日。

^⑤ 《民立报》，1911年11月25日。

^⑥ 《时报》，1911年11月13日；《民立报》，1911年11月11日。

^⑦ 《民立报》，1911年11月9日。

^⑧ 虞洽卿嗣以“公务殷繁，势难兼顾”为理由辞职，闸北民政总长一职即由李微庄(字厚初)担任，警务长则由卢灵轩易任(《申报》，1911年11月20日；另见毛子坚1958年春回忆录《辛亥革命光复上海闸北记略》，未刊稿本)。翌年3月，取消闸北民政总局名称，改作闸北市政厅，由钱允利(字贵三)、沈鏞(字联芳)任正副市长，蒋国祥(字梦九)任警务长。孙涛清任裁判员，闸北地区重归上海县政府管辖，但仍与上海市政厅并峙(《时报》，1912年3月18日；《民立报》，1912年3月8日)。

^⑨ 《江苏暂行市乡制》、《江苏暂行市乡制选举章程》，见民国二年江苏内务司编《江苏内务行政报告书》，上编，第209至227页。修正后的《江苏暂行市乡制并选举章程》，单行本，民国二月六月印行。

^⑩ 《市政厅直隶省会官厅案》，《上海市自治志·公牒丙编》，第79页。

¹¹ 《江苏暂行地方制》，见《江苏内务行政报告书》上编，第64页。

《江苏暂行市乡制》颁发后，市政厅议事会、董事会的成员起初除出任地方官者不再参加，陆文麓、王纳善被举为议事会正副议长外，其余一概未动。但到1912年7月，经过重新选举，成员有了很大变化，增加了许多既没有参加过城厢内外总工程师局，也没有参加过城自治公所的新人。董事会16名成员中有4个新人，占25%，议事会57名成员中有33个新人，占58%。1913年(民国二年)7至9月经半数改选后，董事会保持这一比例，议事会59名成员中这种新人增加到55人，占93%。这种变化显然是辛亥革命和“二次革命”引起的政局变动的结果。

顺便指出：《江苏暂行市乡制》规定市乡各设公所为市乡议事会、董事会办公之地，上海称为市政厅是沿用了光复之初的名称，是个例外。1912年7月市政厅改选后，市政厅的名称虽然还存在，但市长、副市长已改为总董和董事。

自1912年1月至1914年，市政厅(包括闸北市政厅)共设立、接办小学校19所，在校学生数达5000余人，^①辟建、修筑道路70米(或段)，修理、拆建桥梁20多座，修建公屋、校舍10多所，修筑驳岸2个，^②此外，还拆除了旧城墙，岁收入增加到208000多两。^③

1914年2月3日，袁世凯下令停办地方自治。江苏民政长韩国钧规定江苏各级自治机关关于3月31日以前全部清理结束。上海市政遂于2月23日由县知事洪锡范派员接收，宣告解散。闸北市政厅亦同时解散。

二 清末上海地方自治运动的发生原因及其阶级性质

清末上海地方自治运动在全国是开展最早的，但却不是孤立进行的。与上海几乎同时自发创办地方自治的还有奉天地区；^④稍后，天津、南通等地亦相继兴办。^⑤1908年(光绪三十四年)清政府颁布了《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》，把地方自治开列为预备立宪必办之事，并于翌年年初(光绪三十四年年底)颁发了《城镇乡地方自治章程》，具体规定了地方自治的机构设置、职责权限和选举方法，地方自治便作为一个统一的运动在全国各地城乡普遍开展起来。据粗略统计，至1911年3、4月(宣统三年二、三月)间，全国各地成立的城自治公所已达900多个，约占当时清政府所设厅、州、县数的百分之六七十，并且许多地方的镇、乡也设立了自治公所(原文表略)。人们往往由于筹办地方自治是清政府规定的预备立宪重要内容之一，而且宣统年间地方自治运动在全国的普遍开展是由清政府统一组织的，因此以为清末地方自治运动的发生是清政府实行预备立宪的结果，并且仅仅把它看作是清政府预备立宪骗局的一部分而予以否定。其实，清末地方自治运动在宣统年间能够以全国规模迅速开展起来，这固然与清政府实行预备立宪骗局，使用行政手段推行筹办地方自治有着直接的关系，但清末地方自治发生的原因并不在此。谁都知道，清政府宣布预备立宪，是迫于革命形势的飞速发展和立宪要求的日益强烈，不得已而采取的一个行动，并非出于其主动意愿。清政府幻想通过旷延时日的预备立宪，缓和与资产阶级立宪派的矛盾，阻止革命的发生，维护和巩固自己的封建专制统治，对于立宪、开国会、地方自治等等，它是没有丝毫诚意的。《九年预备立宪逐年筹备事宜清单》和《城镇乡地方自治章程》，都是在资产阶级立宪派的一再请愿敦促下方才予以公布的。而且，上海地区的自治运动创始于1905年，奉天地区亦肇端于1905年，两者在清政府宣布预备立宪之前；天津创办于1906年，南通开始于1909年以前，其时清政府虽已宣布预备立宪，但却尚未明确地方自治为预备立宪内容之一。用清政府实行预备立宪来解释清末地方自治运动特别是上海地方自治运动的发生显然是说不通的。

^① 据《上海市自治志》，《学校成绩表》统计。

^② 据《上海市自治志》，《工程成绩表》统计。

^③ 《上海市自治志》，《会计表·收支总表》。

^④ 参见《新民丛报》第3年第8号，第57页。

^⑤ 参见《张季子九录》，《自治录》，第19页。

清末上海地方自治运动应该说是甲午战后中国资产阶级要求学习西方政治制度的产物。

1894年的甲午中日战争，对于中国近代政治发生的影响是不可低估的。前此三十年来被视作自强之道，以学习西方先进的军事工业技术为中心的洋务运动，经此一战，被证明是一条走不通的死胡同。面对日益严重的民族危机，朝野有识之士从此纷纷将注意力从学习西方的先进科学技术转移到学习西方的政治制度上来。迅速地走上了谋求政治变革的道路。这是近代中国政治的一大转变和进步。尽管在如何实行政治变革的问题上，存在着革命与改良两种不同的政治主张，并由此形成活跃于清末政治舞台上的两种不同的资产阶级政治派别；但不论是连连发动武装起义，旨在推翻满清王朝，建立共和政体的革命党人，还是热衷于上书请愿，希望通过变法维新实行君主立宪的改良派们，两者都想通过仿行西方先进的政治制度、变革中国古老而落后的封建专制政体来达到振兴中华的目的。这是有史可稽的。正由于此，随着革命和改良的各自深入发展，无论是革命派，还是改良派，都曾经把西方地方自治制度作为学习和研究的重要课题，并把它作为新的自强之术来进行宣传介绍。

1902年(光绪二十八年)，改良派的喉舌《新民丛报》就已开始刊载有关介绍和论说地方自治的文章。康有为的《公民自治篇》认为：欧美列强所以能够“横行大地，翦灭东方”，日本所以能够在明治维新以后“骤强”，俄国所以能够与中国同为专制政体而“强弱异”。都是因为实行地方自治之故。中国的“大病”就在于“官代民治，而不听民自治”。“救之道”，正在于“听地方自治而已”。^①梁启超也认为：“凡善良之政体，来有不从自治来也”；^②“以地方自治为立国之本，可谓深通政术之大原，而最切中国当今之急务”。^③

1903年，留日学生同乡会出版的各种宣传反清革命的刊物，对于地方自治的宣传和介绍更为着力。《湖北学生界》认为只有实行地方自治制度，才能“百废俱举”。^④《浙江潮》把实行地方自治视作是对于中国最有前途最有希望的社会改革，认为不从地方自治着手，“虽日日言强中国无益”^⑤，创办中国的地方自治“不可以一日缓”^⑥。《江苏》提出，实行地方自治是比制定宪法更为重要的事情，“居今日之中国而欲议改革政体者，不必侈言立宪，研究自治之道为尤要者也”，只要地方自治搞好了，没有宪法也不要紧，清政府再顽固，将“亦无如民何”。^⑦各留日学生同乡会还都设有调查部，由会员利用各种社会关系着手调查本地本乡农工商学各业情况，为实行地方自治预作准备。

如果说，由于种种原因，此一时期留日学生虽然已有强烈的反清思想，但大多仍受保皇派中国只能实行君主立宪、不能实行民主共和思想的影响，其地方自治的主张还不能完全代表资产阶级革命派的观点；那么，1905年同盟会成立后编定的《革命方略》，已经规定各地如起义成功后，应将地方自治权归之地方人民，实行地方自治，^⑧以及1906年云南留日学生奉孙中山、黄兴之命创办的《云南》杂志和1907年四川留日学生出版的《四川》杂志，仍然大力介绍西方的地方自治制度，认为“欲解决国家问题，而不允解决地方自治问题，无当也”^⑨，主张“急宜仿各国地方自治之良法，因地制宜，以举行地方自治之事”^⑩，应该说是完全能够说明资产阶级革命派确实也是主张学习西方地方自治制度的。

自然，资产阶级革命派和改良派由于政治主张的不同，在怎样实行以及实行怎样的地方自治等问题上，所持的态度是不尽相同的，各有各的理论和主张，甚至自己内部还有种种不

^① 康有为(署名明夷)：《公民自治篇》，《新民丛报》第6号，第20页

^② 梁启超(署名中国之新尺)：《新民说九》第10节《论自治》，《新民丛报》第9号，第6页。

^③ 梁启超(署名本社记者)：《公民自治篇按语》，《新民丛报》第5号，第37页。

^④ 《教育与群治之关系》，《湖北学生界》第4期，第21页。

^⑤ 匪石：《浙风篇》，《浙江潮》第5期，第2页。

^⑥ 攻法之：《敬号我乡人》，《浙江潮》第2期，第7页。

^⑦ 《江苏》第3期，新书广告。

^⑧ 中国近代史资料丛刊《辛亥革命》(二)，第15页。

^⑨ 思群：《论地方自治》，《四川》第2号，第55—56页。

^⑩ 崇实：《国民能力与国家进步之关系力》，《云南》第19号。见《云南杂志选辑》，第163—169页。

同的看法。特别是清政府宣布九年预备立宪，把地方自治作为立宪骗局的一项重要内容之后，主张改良的资产阶级立宪派信而从之，积极参与和领导了各地的筹办活动，而资产阶级革命派对于这种旨在抵制革命的地方自治则采取了反对的态度，曾经予以有力的揭露和抨击。但总的来说，在中国要不要仿行西方地方自治制度的问题上，两者的回答是一致的，都说“要！”并且都曾为之著文译书，呐喊呼叫，积极进行舆论宣传，使有关地方自治的言论在 20 世纪初年的中国大地上迅为传播，“日触于耳”^①，“日腾于士大夫之口”^②，举国中几于耳熟能详”^③，成为一种社会思潮。

任何一种反映一定社会要求的社会思潮，都将产生一定的社会运动。清末上海地方自治运动，正是这种社会思潮的产物。

近代上海，是旧中国帝国主义经济侵略中心，是对外往来最为便捷的一个出入口，也是全国资产阶级最为主要的一个聚集地。甲午战后特别是戊戌维新失败以后，这里又成为资产阶级各派进行政治活动和舆论宣传的一个重要基地。强学会、自立会、光复会、预备立宪公会、政闻社和国会请愿同志会等许多重要的资产阶级政治团体都成立于此或在此设有分会；《强学报》、《时务报》、《苏报》、《时报》、《警钟日报》和《革命军》，以及在日本刊行的许多资产阶级的重要报刊书籍，也都创刊于此或经此散向全国。因此，甲午战后中国资产阶级从西方找来的各种政治理论和政治主张总是首先在此宣扬和传播，使得清末上海的资产阶级政治热情十分高涨。《苏报》案、拒俄运动和反美爱国运动等 20 世纪初年的几场资产阶级政治运动都首先爆发于此，然后推向全国。地方自治，作为甲午战后中国资产阶级大力宣传和积极主张的一种自强之术，首先在清末上海这样一个在全国来说资产阶级的社会基础最为雄厚，资产阶级的政治意识最为强烈，资产阶级各种社会政治学说传播最捷的地区予以实践，是毫不奇怪的。

清末上海地方自治运动的参加者究竟是些什么样的人物呢？

1914 年，上海地方自治停办后，始终在上海地方自治机构中负责文牍事务的杨逸(字东山)等人曾经做了一件大好事，就是迅速编纂了一部《上海市自治志》，给后人留下了许多赖以了解当初上海地方自治情形的可贵资料，其中包括议、董两会各届成员的名单。不过要将 200 多名有姓字可稽的议、董两会成员的社会身份一一考察出来，今天已极为困难，几无可能。让我们来看看其中凡是曾任议事会议长和董事会董事的 45 名主要人物的情况如何。(原文表略)

由上表可知：第一，清末上海地方自治的参加成员比较庞杂，包括退休官吏，买办，土、商、钱各业资本家，以及教育界、慈善界等社会许多方面的人士，但主要是商业资本家和教育界人士。这些教育界人士大都热衷于新式教育即资产阶级教育，实际上是一些已经脱离或正在脱离封建地主阶级转而依附新兴资产阶级的知识分子。第二，清末上海地方自治的发起人和主持者与封建官场有着较为密切的联系，但其本身除早卒的郭怀珠一人是封建官僚外，其余都是资产阶级，清末上海地方自治的实际领导权始终掌握在以商业界和教育界为主的资产阶级手里。由此可见，清末上海地方自治运动是一场资产阶级运动。

知识分子由于其对于新事物最为敏感，并且具备进行理论宣传和组织领导所必需的才能，因此对于他们所依附的阶级常常起着政治导航的作用。商业资产阶级比起工业资产阶级，由于其资本经营的方式，对于社会的联系更为直接和广泛，其资本经营内容的变化更为灵活，因此对于资产阶级各种社会政治要求的反应也就更为敏捷，在整个资产阶级中，它也是比较活跃的一种政治力量。尤其是中国的资产阶级，是在外国资本主义对华实行以殖民地贸易为中心的经济侵略和军事侵略的特殊历史条件下发生和发展的，商业资产阶级比起工业资产阶级

^① 《敬告我乡人》，《浙江潮》第 2 期，第 2 页。

^② 《论地方自治》，《四川》第 2 号，第 55 页。

^③ 《政闻社宣言》，中国近代史资料丛刊《辛亥革命》(四)，第 113 页。

不仅资格要老得多，人数要多得多，而且在其早期，经济上和政治上也要强得多。20 世纪初年，中国工业资产阶级还刚刚形成和开始初步发展，商业资产阶级已经在纷纷组织自己的社会团体，并在抵制美货等政治斗争中崭露头角。所以，清末在上海这样一个资产阶级最为集中的对外通商口岸，首创性地开展一场资产阶级的地方自治运动，主要由商业资产阶级以及资产阶级知识分子来参加和领导，是必然的。

地方自治，对于清政府来说，确实只是一种用来行骗的手段。但在 20 世纪初年的中国资产阶级的心目中，它却是一心一意想要达到的一个政治目标——参与政权。对此，他们大多是直言不讳的。

把地方自治比作古代分封制的康有为认为：“民之徒治子官”，“无议政之权”，则民为“日下之民”，国成“日退之国”，必亡无疑；只有“封建其众人，听民自治，听众公议，人人自谋其公益”，才能“地利大辟，人工大进，风俗养而才智出”^①。他还征史为训，以汉、隋两朝乡政的兴衰来证明允民参政的必要，说：“汉人十里为亭则有长，十亭为乡有三老、嗇夫、游徼，以掌教化、讼讞、盗贼之事，……皆民自举而官命之，故政虽疏而未失；隋尽收小吏之权，薄尉皆命于天子，……故乡政由是尽隳，乡官由是不举，自治夕湮。而讪。卞不候。民治不遂。国本不立。”^②

梁启超主张应让“人民有代议自治之权”^③，并把地方自治看作是争取“民权之第一基础”，认为“民权之有无，不徒在议院参政，而尤在地方自治，地方自治之力强，则其民权必盛，否则必衰”^④。他公开承认：“在专制政体之国而兴民权，则必不可不将前此固有之君权，割出一部分以让之于下”，“而移诸民”。^⑤

《江苏》、《浙江潮》、《四川》、《云南》等杂志在为地方自治释义时，也无一不强调实行地方自治，就是“国家以行政之一部委之公共团体”，“使之依国家之法律，而处理关于地方之国家行政”；^⑥就是“使社会有势力之各阶级，各担任国家之行政”；^⑦就是“由立于被治者地位之人民，而参与行政”；^⑧使“人民享有参与国家行政之权”。^⑨

1904 年秋冬东三省士绅筹议举办地方自治时制定的《创立东三省保卫公所章程》，把资产阶级的这种政治要求，从理论变成了实际的行动纲领。《章程》十分明确地规定：公所成立后，除“国深正供及盗贼要案，由公所经手者，必仍移交地方官”以外，“地方一切新政及寻常词讼，两造情愿由公所公断者，则概由公所董事秉公办结，地方官亦不得过问”。有关筹款、团练的“捐项名目、军装、制度，但有本地民人公认，即可施行无碍，本国及他国官长皆不得阻挠”。^⑩

清末上海资产阶级士绅创办地方自治时，虽然在章程中没有像东三省士绅那样明确宣布反对官方干涉地方自治事务，反而强调举办地方自治旨在“助官司之不及”，表示遇有“须藉地方官权力”办理之事，必须呈请官方签核；¹¹但这只是策略手段的不同，并不影响上海资产阶级地方士绅举办地方自治是为了争取参与政权的根本实质。梁启超在看到《创立东三省保卫公所章程》后，曾立即告诫说：“天下事，有其实者，往往不必有其名，况未有其实，

^① 《公民自治篇》，《新民丛报》第 6 号，第 17-18、29 页。

^② 《公民自治篇》，《新民丛报》第 6 号，第 22 页。

^③ 梁启超：《东三省自治制度之公布》，《新民丛报》第 56 号，第 63 页。

^④ 《问答》，《新民丛报》第 20 号，第 59 页。

^⑤ 《问答》，《新民丛报》第 20 号，第 65 页。

^⑥ 耐轩：《自治制释义》，《江苏》第 4 期，第 20 页。

^⑦ 《敬告我乡人》，《浙江潮》第 2 期，第 4 页。

^⑧ 《论地方自治》，《四川》第 2 号，第 64 页。

^⑨ 墨之魂：《地方自治之精神论》，《云南》第 1 号，第 15 页。

^⑩ 《新民丛报》第 3 年第 8 号，第 57 页。

¹¹ 《上海城厢内外总工程师总章》第 1 节；《总工程师议会章程》第 14 节。见《上海市自治志》，《各项规则规约章程甲编》，第 2、4 页。

而用共名；万一中央政府误会以生阻力，则何益矣。”^①东三省后来在奉天、法库门等地首先举办地方自治时，《奉天保卫公所实行新章》和《法库门复善和会章程》也就都把这些强硬的措词删去不提了。^②

1907年(光绪三十三年)，时为总工程师总董的李钟珏关于上海地方自治运动曾有如下一段论述：

朝廷虽有立宪之意，尚未宣布，而上海一隅，隐然若逆知其意，首创地方自治，为立宪之基础，为二十二行省之先锋，其事岂不至奇？然而无奇也。世界进化之机，动于国民之思想；思想之积，发为言论；言论之腾，成为事实。时会之乘，有不期然而然者焉。……今日之上海，为中国地方自治之起点，将由点而长之为线，由线而长之圆之为面，由面而高之厚之为体；将终于点而不成线，抑成为线而不成面，或成为面而不成体，现在来可定。……夫地方自治为目前救病之急药，救灾之急赈，……上海之地方自治尤为珍果之萌芽。……爱护此芽而勤于灌溉，必有发达之一日；设灌溉不得法，或揠苗以助长，则因循之与操切，厥弊维均。若其纵牛羊以践踏之，聚蜂蝇以螫害之，则萌芽之泯然可兴者，一旦摧折至于尽净，而平日之希望归诸无何有之乡矣。^③

很清楚，这是主张通过由下而上地逐级改良清政府的专制统治来实现君主立宪这一政体。在他看来，专制反动的清政府，迫于时势和人心向背，亦有“立宪之意”，立宪之基础则在地方自治。只要不因循、不操切，对于作为中国地方自治之“起点”和“萌芽”的上海地方自治运动，倍加爱护，“勤于灌溉”，全国的地方自治运动“必有发达之一日”，必能由点到面，“由面而高之厚之为体”，结出君主立宪的“珍果”来。而所谓“揠苗助长”，强求速成，以及“纵牛羊以践踏之，聚蜂蝇以螫害之”的做法，从当时的政治状况来考察，即指资产阶级立宪派的主张速开国会和革命党人的反对预备立宪、要求推翻清政权，则是万万要不得的。李钟珏曾为首发起清末上海地方自治运动，总工程师和城自治公所时期始终坐着董事会的第一把交椅，对于这场运动的发生和发展有着人所不及的重要影响。他所阐发的这种政治主张，可以而且也应该是整个清末上海地方自治运动的政治宗旨。这种由下而上地逐级改良清政府的专制统治来实现君主立宪的主张，虽与当时立宪派中比较激进的，以杨度为首的要求速开国会，自上而下地实行宪政的一派人的主张有异，却也正是立宪派中较为保守或较为稳健的，认为人民之参政能力未备，应当缓开国会，先行自治，以养成人民政治能力的另一些人所坚持的政治主张。据此，我们不仅可以知道，尽管由于20世纪初年中国资产阶级的两大不同政治派别革命派和改良派都主张仿行西方的地方自治制度，并且都曾为此大力宣传过，因而二者对于清末上海地方自治运动的发生都有一定的思想影响；但辛亥革命以前，上海地方自治运动作为一场资产阶级运动，在政治上是信奉改良主义，追随立宪派，主张君主立宪的；而且也可以证明，上海资产阶级地方士绅发起这一场运动，确实是有其明确的政治目标，是准备由此入手，参与政权，变封建地主阶级的专制统治为资产阶级的君主立宪政体的。我们在上面已谈过，清末上海地方自治机关，不论是原先士绅自办的城厢内外总工程师局，还是后来遵照清政府规定改设的城自治公所，实际上都是权力不完全的地方行政机构和地方代议机构；清末上海资产阶级地方士绅，通过地方自治，确实得到了部分地方市政建设权、民政管理权、公用事业管理权、社会治安权和地方税收权，在当时参加自治的一班资产阶级地方士绅眼中，地方自治机构已经被视作“地方性的权力总机关”^④。所以，清末上海

^① 《东三省自治制度之公布》，《新民丛报》第56号，第62页。

^② 《东方杂志》第3年第1期，《内务》，第11—19页。

^③ 《录邑人李钟珏论上海》，《上海县续志》卷30，《杂记三》，第36页—37页。此则史料原无日期，但李语中有“由十六铺内外两桥至沪军营为南北干路，上年大加修整，两路宽平，马车俱可通行”一句。据查，此两段马路放闢于光绪三十二年(1906)，故定为1907年。见《上海市自治志》，《工程成绩表》，第6页，“外马路”、“里马路”条。

^④ 黄炎培：《我亲身经历的辛亥革命事实》，《辛亥革命回忆录》(一)，中华书局1961年版，第62页。

地方自治运动应该是一场资产阶级争取参政权的民主运动。

清末上海地方自治运动同时也是一场资产阶级的爱国运动。

前面我们分析清末上海地方自治运动发生的原因时，曾指出它是甲午战后中国资产阶级面对日益严重的民族危机，开始学习西方政治制度以求自强的产物。这就决定了这场资产阶级运动，在一定程度上具有反帝救亡的爱国主义性质。李钟珏等人在创办上海地方自治时，为了动员地方各业士绅积极参加和争取清政府地方当局的同意，又特别注意强调地方自治对于解救民族危机的作用，一开始就有意识地把这场运动的反帝救亡旗帜树了起来。他们强调：“外权日张，主权浸落”，“内政不修，外侮斯亟”的关键，在于“官吏怀操执威福之心，绅士无招任义务之想”，“才杰之士观望而不前”。必须“以地方之人兴地方之利，以地方之款行地方之政”，使“人人有自治之能力”，“人人有竞争之热心”，才能御外侮、保主权。^①这就使得清末上海地方自治运动的爱国主义性质，从其诞生伊始，便十分明显。

清末上海地方自治运动的这种爱国主义性质，具体表现为反对租界的进一步扩张。

自从 1842 年开埠通商以来，上海迅速成了资本主义列强在华的重要侵略基地，英、美、法等各主要资本主义国家在此均辟有租界，并在租界内自设行政、司法机关，俨然成为“国中之国”。随着近代中国半殖民地化的不断加深，上海租界面积也不断地得以扩大。1846 年英租界设立之初，面积只有 830 亩；1863 年英、美租界；合并为公共租界时，面积已达 10676 亩；^②至 1899 年，又扩大到了 33503 亩。^③法租界原来面积只有 743 亩，1890 年时也已扩大到 1700 多亩。^④俯瞰 20 世纪初年的上海，洋行林立的外国租界已经从三面包围了上海旧县城，占去了整个商业闹市区的一大半七地，而且一条条越界修筑的马路，正如同贪婪的魔爪一般，又在伸向新的地区。日益膨胀的租界是近代西方列强侵略中国的罪恶缩影，也是中华民族主权沦落、受人宰割的耻辱象征。清末上海资产阶级士绅发动的地方自治运动，对于租界的这种扩张，进行了不断的抵制和斗争，集中体现出了这场运动所具有的爱国主义性质。如 1906 年 10 月(光绪三十二年九月)法租界公董局曾致函上海县王念祖，要求派人与总工程师一起“察看”，共同疏浚西门外方浜桥至小东门一带的护城河；^⑤后(1909 年 12 月，宣统元年十一月)又提出了填筑这段滨河的要求。^⑥1907 年 4 月(光绪三十三年三月)，法租界当局曾经准备自费疏浚卢家湾以西的肇嘉浜。^⑦这两条河浜与法租界毗连，主权仍归我属，当时虽已淤塞严重，水质污浊，无甚大用，但却是阻挡法租界进一步向南扩张的天然屏障。法租界当局提出这些要求的真正目的，在于侵夺这两条河浜的主权，为进一步扩张扫除障碍。因此，总工程师和城自治公所对于这些无理要求，曾一一予以严词驳斥，断然拒绝，始终未让其得逞。此外，在西门外方浜桥至斜桥一带与法租界毗连的马路主权问题上，在法租界电车、电灯、自来水等公司越界铺轨、设缆、埋管等问题上，上海地方自治机构都进行过抵制和斗争。

不过，主持清末上海地方自治运动的资产阶级士绅在与租界的进一步扩张行为开展斗争时，没有也不可能发动和依靠广大市民群众来共同进行斗争，而是始终采取通过清政府地方当局进行外交交涉的斗争方式。这就使得这种斗争显得相当软弱，往往不得以妥协而告终。如西门外方浜桥至斜桥一带的马路，是当时上海南北往来的交通要道，自 1900 年(光绪二十六年)以来，法租界当局在此设卡派捕查收车捐，侵夺了路权。1906 年 7 月(光绪三十二年五月)，总工程师决定翻修此段马路，在此设立警察，收回路权。但是，前往翻修路面的工匠

^① 《上海市自治志·公牍甲编》，第 1 页。

^② 阮笃诚：《租界制度与上海公共租界》，法云书屋 1936 年版，第 28 页。

^③ 《费唐报告》第 1 卷；第 30 页。

^④ 《上海县续志》卷首图说。

^⑤ 《上海市自治志·公牍甲编》，第 25 页。

^⑥ 《上海市自治志·公牍甲编》，第 46 页。

^⑦ 《上海市自治志·公牍甲编》，第 38 页。

竟遭到法租界当局的蛮横驱逐。总工程师除了立即禀请苏松太道瑞澂与法国驻上海总领事巨莱进行交涉外，却别无举动。瑞澂害怕事情闹大，一开始就要求总工程师“少安勿躁”，避免由此发生江西教案、上海大闹公堂案之类的事件。总工程师又立即保证“静待挽回，决不至有粗暴举动”。后几经交涉，巨莱态度强妄，表示“此段路政管理之权决不能承允再议”，“若有所请”，“终须拒绝”，并以向北京外务部告状相威胁。瑞澂便以法人“坚持成章”，“无可力争”，“强聒不舍，徒费口舌”这种不成理由的理由，一再劝说总工程师对此“暂置不提”，“从缓设法”，事情最后便不了了之。^①

上海资产阶级地方土绅在清末地方自治中对于租界扩张所进行的斗争尽管是相当软弱的，但他们在这场运动中对于租界的扩张行径不断进行了斗争是无可否认的事实。这种斗争在一定程度上阻止了租界的进一步扩张，其所具有的爱国主义性质是应当予以肯定的。

清末民初上海实行地方自治的 10 年，正是半殖民地半封建中国风云迭变，革命起伏的动荡期间，因而它的政治表现和社会作用前后也有不同。辛亥革命以前，上海地方自治运动对清政府寄以幻想：拥护和支持清政府的预备立宪，而对资产阶级革命派则加以抵制；尽管它也曾揭露清政府的昏庸腐败，抨击封建专制的黑暗暴虐，但主要倾向还是主张君主立宪的。1911 年武昌起义爆发后，城自治公所领导人李钟珪、沈恩孚、吴馨等在革命派陈其美等的影响下，“咸谓世界潮流，全国趋势，非可抵抗”^②，考虑“审察情势，以为进止”^③，从而与革命党人建立联系，由主张改良转向“顺从共和”。上海光复期间，在革命党人的领导和部署下，他们在维持地方治安，进攻道、县两署及江南制造局中起过积极作用，并支持革命党人迅速建立起革命政权。“二次革命”中，他们除少数人(王震、叶惠钧等)坚决反袁外，大部分由守“地方中立”主义进而倒向了袁世凯。上海地方自治运动的这种发展变化，反映了近代中国这个历史时期急剧发展的一个侧面。关于这点，准备另文专论，这里就不赘述了。

(原文载《近代史研究》1982 年第 3 期)

^① 参见《西门外方斜马路交涉案》，《上海市自治志·公牍甲编》，第 72—78 页。

^② 姚文枬：《通敏先生行状》，未刊稿本。

^③ 《且顽老人七十自叙》(三)，第 187 页。