

# 清末民初外官制改革与国家治理转型\*

狄金华

**提要:**清末的外官制改革是近代中国国门打开后朝廷运用外来的“中央—地方”官制系统改造传统“内—外”官制体系的过程,其目的是通过行政权的调整来化解内部的困境,并提升行政效率以应对国际竞争。本文将省制问题重新带回到行政分权的讨论中,以外官制改革这一国家治理转型中的重要事件来洞察帝制中国的行政由“一人政府”的组织结构、以“防弊”为主的制度设置转向以“治事”为核心构建分科治事的完整行政结构的历史过程,审视其面临的困境以及在此过程中所孕育的现代行政治理结构,并在此基础上思考行政分权的组织条件与制度根基。

**关键词:**省制 官制改革 行政分权 军民分治 组织基础

## 一、问题的提出:行政分权中的“省制”

对于超大疆域国家的行政治理,研究者常常在“收权—分权”的框架下讨论不同层级政府间事权与财权的分配及其科层运作。其中,治理传统、军事力量、治理负荷、治理任务的政治属性(孔飞力,2002;曹正汉,2011;冯仕政,2011;周黎安,2017;周雪光,2017)等诸多要素先后被引入到行政权力分配的解释模型之中,用以阐释“为何要收权/分权”。有关上述议题的研究已形成了相当的学术积累,其在深究“收权/分权”模式产生机制的过程中,跳出了对“收权/分权”模式利弊的形式化讨论,而将研究的重心聚焦在特定治理模式生成的制度基础及其实践过程上;同时,这些研究亦在更深层次上指向了“分权的底线”与“集权的

---

\* 本研究为国家社会科学基金项目“构建城乡基层‘共建共治共享’的现代化治理体系研究”(22VRC129)的阶段性成果。感谢“城市化背景下的社会建设”研究小组成员、“鄂渚论学——制度因革与社会变迁”论坛成员、周黎安、应星、王庆明、李祖佩、魏海涛等师友及外审专家对本文修改完善提出的建议,文责自负。

上限”(王绍光,1995)这一关键性议题。然而在这些研究中,“向谁收权/分权”这一同样关键的问题却被有意无意地忽略了。事实上,决策者在考量“收权/分权”的治理模式时,首先要考量的便是“收权/分权”的对象,因为只有确定了收权/分权对象的属性,才能完整地评判收权/分权的模式。研究者所考量的收权/分权对象之属性,不仅包括收权/分权对象的身份特征,同时也包括他们在国家治理体系中的位置。梁启超在讨论清末省区的改革时强调督抚之性质将决定中央对其采取收权还是分权策略,即“既为国家政务官,则必所辖治之境域较广,规划始能见其大。若仅为地方行政官,则必所辖治之境域较狭,督饬始能期其周”(梁启超,1999a:2077)。当督抚为国家政务官时,他所代表的是国家,对督抚的授权范围可大;而当督抚为地方行政官时,对督抚的所授之权应从严限定。

“县”作为一个行政层级,在中国的治理传统和治理实践中一直扮演着重要的角色,中央对“县”的治理策略相对清晰且稳定:以放权为主,发挥县在地方治理与地方发展中的主体作用。与之不同的是,“省”作为一个重要的行政层级,在近现代中国历史中的角色则要复杂得多:省及其督抚既是中国近代共和体制奠定的基石,也是近代军阀挑战中央权威、武装割据的基础;省既是中央分权激励地方发展经济的直接抓手,也是地方做大、挑战中央权威的最大隐患。清末民初,在中国政治中最具决定性的力量就是省及其督抚。无论是清朝末年的官制改革还是民国初年的行政改革,中央都试图削弱省一级的军事与政治力量,其中极端化的改革方案甚至要废除省制,以实现“众建诸侯而小其力”(廖平,2021:118)的目的。正是因为如此,如若不将“省”及其官制带入行政分权历史过程的研究之中,将无法深入理解中国国家治理的复杂性,尤其是无法把握“一统体制与有效治理”(周雪光,2017:18-19)在国家行政架构设置中的矛盾性。

本研究试图以清末民初官制改革中的省制议题为线索来讨论中国近代历史演进中的这样一个问题:当中央试图通过省级官制的改革来化解内外困局时,其内在的实践逻辑以及对行政结构产生的影响是什么。这一回溯历史的研究,不仅有助于深入把握官制改革作为近代历史转型关键事件的内在发生逻辑以及实践后果,也有助于理解行政分权的组织基础与实践条件。本文结构如下:首先,呈现清末民初现代行政体制建立过程中的省制议题,借用史学文献概括清代外官制的特点,分析外官制改革(尤其是针对直省督抚的改革)及其背后的制度逻辑;在此基础上,理解清末以及延续至民国的外官制改革如何通过建立省级政府的完全行政来构建分科治事的行政组织结构,以及在此过程中形成的部院与督

抚制衡结构;与此同时,探讨民国接续推进的军民分治如何构成常态化行政分权的基础与前提。

## 二、省之存废:清末民初官制改革中的争议与实践

省作为行政单位被运用始于元代。在当时的行政制度中,“中书省”是中央的宰相府,“行中书省”则是由中央宰相府分出的一个驻扎在外的机构,故省“并不是地方政府,而只是流动的中央政府”(钱穆,2012:115-116)。元代设置行省的直接目的是为了便于军事管理,因为“蒙古民族用军事征服的方式合并了几大政权,为了防止被征服民族的反抗,不得不把中枢权力分散于各处,建立起镇抚作用的军政区域”(周振鹤,2013:157)。同时,为了防止不同省区形成联盟来对抗中央,元代省区的划分着意于彼此之间的牵制,使全国各省“都成支离破碎”,“既不能统一反抗,而任何一个区域也很难单独反抗”(钱穆,2012:117)。

随着省的行政管理功能逐渐替代军事防控功能,省的辖区日渐缩小。至清朝末年,省的数量也由元代的11个变为1885年的20个。康熙至乾隆年间的改制则使此前“因事设裁”“随地分并”的督抚制转向“一省一置”的督抚制格局(刘伟,2003:14-17)。在咸丰与同治(以下简称“咸同”)年间,清廷政府为了应对内外危机不得不放权督抚,加之厘金制度的实施使督抚拥有了“收税权”,省便对中央形成了挑战。清末以收权为宗旨的外官制改革之所以举步维艰,一个直接且关键的原因便是改革受到了督抚们的抵制。

改革省制是清末民初外官制改革中的一项重要内容。对于中央向省过度分权存在的风险,康有为在《官制议》中分析道,“财政、兵政皆散在各省,如何筹饷,如何练兵,如何开制造局,如何开军械局,如何开银行,如何铸钱币,一皆听各省督、抚之各自为谋,为者听之,不为者亦听之”,这种“大权不集,皆分于外”的局面必将导致“欲运动而不能,欲振发而不可”,“犹夫废疾之人,其国殆可知矣”(康有为,2020:265)。康有为主要是从分权的底线来探讨“官规”之设立,即在关乎立国之本的“兵”与“食”(兵权与财政)层面应该避免分权。康有为的分析本质上是强调中央与地方分权时要“根据公共服务所导致的统治风险的溢出范围”(周黎安,2017:72)来实施,即当公共服务所导致的统治风险会增加和外溢时,则中央应予以收权;反之,则中央应分权给地方。

在清末外官制的改革中,围绕外官层级的讨论甚是激烈,尤其是针对直省与督抚的问题,其中主张裁督抚、废行省的人与其反对者的呼声都不绝于耳。之所以形成这样一种局面,一个原因是客观上督抚权力扩张导致出现“内轻外重”的情况,另一个重要的原因便是在新引入的“中央—地方”官制分类体系之下“省”的定位成为问题。导致“省”难以定位的症结在于,“从法理言,中国的行省,兼具‘地方自治团体’和‘国家行政区域’两种行政,故督抚亦‘兼有各国之地方长官与国务大臣之两种资格’”(罗志田,2021:140)。正是因为主张裁督抚、废行省者与其反对者的分歧巨大,故《各直省官制通则》虽保留了“省”与“督抚”,但却对省与督抚的地位缺乏实质性的规定。<sup>①</sup>

虽然迅急爆发的辛亥革命打断了清廷外官制改革的步伐,在各省独立与清帝逊位的基础之上中华民国得以建立,但省制设置的问题却在民初政治建设 with 官制改革中变得更为紧迫与关键。这一方面是因为民国之缔造是建立于各省独立基础上的联合,且“在革命过程中,各省都督获得了统辖一省军政民政大权的权力,权力之大超逸清代之督抚,形成了督抚专横的局面”(邹小站,2017);另一方面则是因为帝制中国解体后,中央对边疆采取的区域主义治理模式反过来影响到内地“分省而治”体系的建构(Wang,2022)。

在南京临时政府成立之后,省制问题的解决变得刻不容缓,于是内务部咨行法制院,求复省级建制是否需要调整,即存省、废省抑或是缩省的问题。法制院给出的回复则是主张缩小省的规模,“将现有之省分作两到三个省,废除道级行政区划,县直隶于省,实行省县二级制”(邹小站,2017)。由于临时政府面临重重压力,所以当法制局正式将地方官制的草案呈报给国务院时,这份地方官制草案既否定了当时呼声最高的联邦制方案,也否定了废省与缩省的方案,而是强调省之区域暂时维持现状。此后,民国政府围绕省制的设置进行了长达数十年的讨论与变革。

如表1所示,在整个民国时期,调整省制一直是地方官制改革的重要议题。它之所以被不断讨论和反复博弈,是因为对于中央政府而言,地方势力的增长已经成为事实,且地方自治已成大势,调整行政体系内一级代理人(省级权力的拥有者)的规模则有可能减小地方割据的风险,进而降低其对中央的威胁。在同

---

<sup>①</sup> 虽有研究者依据《各直省官制通则》的前三条规定将直省视为“地方行政”,将督抚视为“地方最高行政长官”(韩丽雯,2021:248),但亦有研究者指出,《各直省官制通则》中关于直省地位的认定仍是沿袭清制本意,区分了地方官制与直省官制,故直省并不能简单地等同于地方层级,同样,“总理地方行政”的督抚也并非“地方官”(关晓红,2014:174-175)。

样的分权内容下,省的数量越多,省对中央的威胁则越小,其背后的机制乃是“众建诸侯而小其力”也。

表 1 民国时期省制改革的相关讨论与实践

时间	事由	内容	结果
1912年 10月12日	袁世凯邀集沈秉堃、孙宝琦、李盛铎、齐耀琳、梁士诒等人拟省制改革草案。	该草案认为“欲为根本之解决,宜废省存道,以道辖县”。草案提出两个具体方法:(甲)分全国为40乃至50余道,道一面为国家行政区划,又一面为自治团体,设道总监为行政长官,隶属于内务部。每道辖县40乃至50有余。(乙)悉如甲种办法,惟仍留省制,合若干道为一省。省置中央专使一人,专司监督各道。	国务院根据乙方案制定了虚三级制之大纲。
1913年 11月13日	梁启超起草《政府大政方针宣言》,经国务会议讨论通过,以熊希龄等国务员的名义正式宣布。	《政府大政方针宣言》指出,“行政区域太大,政难下逮,且监督官层级太多,则亲民之官愈无从举其职……改定地方行政为两级,以道为第一级,以县为第二级”。内阁亦拟定了改省为州和改州为道两个草案,前者将全国22省划为83州,后者则将22省划为80道。	各省代表反对。熊希龄内阁下台,“废省改道”方案成为空文。
1917年春	内务部公布《划分全国行政区域意见书》与《拟划全国行政区域说明书》征求意见。	《划分全国行政区域意见书》主张采取郡县两级制,以郡统县。全国除蒙古和西藏以外,划分57郡、7个特别区域。	府院之争、张勋复辟、南北战争等导致改革地方制度难获推进。
1928年	国民政府定都南京,设立了热河、绥远、察哈尔、宁夏、青海五个新省。		
1930年 11月 12至13日	国民党三届四中全会召开,审议《缩小省区案》和《改定省行政区划原则案》。	《缩小省区案》建议将现行省一分为二或一分为三。《改定省行政区划原则案》强调省区缩小,省权减轻。	国民政府分裂,宁粤对立。“九一八”事变后日本逐步侵占东三省,蒋介石下台,缩省之事中止。
1939年 1月1日	西康省成立。		
1939年 8月	行政院组建省制问题设计委员会,经八个多月研究,提出《设计报告书》。	《设计报告书》提出缩小省区的六项原则。依此原则,设计出两个具体省区划分方案:(甲)除蒙古、西藏外,将全国划为59省、3个特别区。(乙)除蒙古、西藏之外,将全国划为64个省。	

注:笔者对上述资料的整理参考了黄远庸(1984)、张学继(1994)、华伟(1998)的相关研究。

### 三、清末的外官制改革及其制度逻辑

康有为(2020:233)在其《官制议》开篇即强调,“政治之原起于民,纪纲之设成于国,设官分职以任庶事”,此乃万国古今之公理。面对晚清之困局,不仅康有为等变法者认为改革官制是清廷变革自强的关键,清廷自身也意识到,“中国之弱,在于习气太深、文法太密,庸俗之吏多、豪杰之士少”(王炜,2009:1074),故寄望于改革官制以图自强。

#### (一) 清代的外官制及其特征

在1906年的官制改革(又称“丙午官制改革”)前,清朝官制系统中一个重要的分类机制就是“内官”(或称“京官”)与“外官”的区分。其中,“内官”主要是指在京城各部院监寺之官员,而“外官”则一般是指直省司道府州县之官员(关晓红,2014:30)。在注重“内外相维”的原则下,清代的外官制形成了如下特征。

其一,官职设置具有简约性。这种简约性既表现为行政治理主要针对少量且核心的事务,同时也表现为官员额缺的数量约束。清朝在官制设置上特别防范“外重内轻”,为了避免尾大不掉,“凡远离皇帝和京城之地,额缺尽量减少”,令“京官人数远多于外官。各直省各级官员的额缺,自督抚司道以至府厅州县,总数不过内务府衙门额设官员的1倍左右”(关晓红,2014:33)。当辽阔的治理疆域与人数甚少的治理官员之间不匹配时,衍生出来的应对机制则是对非正式官员的广泛运用。从幕友到文案委员,这些非正式的官员不仅弥补了正式官员在数量上的不足,而且也弥补了正式官员在专业性上的欠缺。

其二,官职设置的交错性使得组织边界与成员身份模糊化。这一特性突出表现在兼衔制下的督抚身上。从任职空间来看,督抚属于“外官”,但从朝廷对督抚的管理来看,其又属于“内官”。督抚本身是朝廷派出的差遣官,通常是以“兵部右侍郎”“右副都御史”或“兵部右侍郎兼右副都御史”的名义被朝廷派出,以调度兵马或察吏安民(刘伟,2003:25)。在督抚兼衔制下,督抚的地位同部院之内官相平行,两者“所有奏章名义上均由皇帝阅看审批,建议和分歧亦由皇帝仲裁”(关晓红,2014:32)。正是因为督抚兼衔,其亦有部院之职责,所以朝廷对督抚的考核并不属于司道府州县官员此类外官的“大计”,而是列入与其他内官一致的“京察”之中。朝廷对督抚的“寄权”属性决定了一方面“督抚以中央大员

身份总制地方,拥有控驭地方的军政权力”,但另一方面“中央又通过内外相维、上下相制的一系列制度限制督抚的权力,通过奏折和黜陟权牢牢地控制督抚”(刘伟等,2015:111)。

其三,外官中的官制设置着重分权制衡,使得其效率低下且易滋生腐败。清承前制,在“无为主义”政治哲学与统治风险的考量之下,朝廷通过职分与法制来形成对不同官员的制衡。这些制衡术既包括厉行回避制度和“以人制人、设事防事”,也包括制定各种烦琐的科条律例(文法)来束缚官员们的事权。这些制衡术的使用则使得帝国的官制设置与吏治实践具有“重法过于重人,重职过于重权,重安定过于重改进,重限制过于重放任”(钱穆,2018:109)的特征。当文法过于烦琐时,则必令“庸人藉为藏身之固,而胥吏倚为牟利之符”(王炜,2009:1074)。

其四,外官中存在两套体制外的运转系统,一套是衙署的幕府与文案处,另一套则是局所系统。在官职设置简约化的原则下,不仅州县衙门的运作广泛依赖书吏、衙役、长随和幕友等辅佐人员(瞿同祖,2011),而且各督抚衙门也是“均不设国家之命官,而只用吏员。衙署中之内部事务,无低级属员担任,一切保管及办理文牍诸事,由官员聘用书吏、承差办理”(刘子扬,2014:80),其中幕友在协助督抚办理政务中扮演着重要角色。然而,在咸同年间,督抚衙署行政体制发生了一个重要变化,即督抚将行营文案处这一组织形态引入督抚衙门之中。随着文案处成为督抚衙署的常设机构,其“始则与幕府并存,继而逐渐有取代幕府掌控科房之势,督抚衙署机构也日渐行政体制化”(关晓红,2014:75)。虽然官制改革之前的文案处也具有非正式性,但文案委员与督抚的关系则主要是从属关系,区别于幕友同督抚的宾主关系。此外,在官制改革前,督抚衙署中除了拥有规模不断扩大的衙署幕府与文案处这一体制外的非正式系统外,在咸同年间为镇压太平天国起义而逐渐发展起来的局所系统亦在督抚衙署中越来越具有行政中枢的功能。上述两个系统虽然作为体制外的力量在督抚衙署之行政运行中发挥着极为重要的作用,但却又无法被朝廷有效监察,其客观上增加了督抚的自主权力,而令朝廷的一统权威受到挑战。

由上述的分析可以看出,清朝外官制(尤其是省级的督抚官制)的设置体现出明显的防弊色彩。虽然“内外相维”一直是朝廷理想的平衡状态,但当这一理想制度落空的时候,朝廷最为提防的则是“内轻外重”局面的出现。因此,无论是督抚兼衙制下身份的模糊化,还是官职设置的简约性与行政组织的不完全性,都表明其防弊制衡的逻辑胜于效率治事的逻辑。然而,面对巨大的治理负荷,尤

其是咸同以降军事压力和地方治理事务的增长,朝廷又不得不纵容在正式的官制体制之外衍生出一系列非正式的组织形态与运作体系。这也构成了清末外官制改革的基本背景。

## (二) 清末的外官制改革

外官制改革是清末整个官制改革中面临阻力最大的一环。庚子之变后,清廷就着手改革既有治理体系。待“预约变法”的上谕颁布后,朝廷遂成立了督办政务处。同时,围绕官制改革,诸多官员都条陈奏议,建议停捐纳、课官重禄、去书吏、去差役、改选法、简文法等(鞠方安,2014:68)。

日本在日俄战争中的胜利进一步激发了清廷改官制、行宪政的决心。1905年朝廷派遣载泽、戴鸿慈、端方等五大臣出洋考察政治。在历时半年考察14国之后,戴鸿慈等奏请改定全国官制,提出了改革官制的八条建议,即仿责任内阁,以求中央行政的统一;确定中央与地方的权限,使国家机关运转灵通;在内外各重要衙门设置辅佐官,并集中中央各部主任官的事权;通过增置、裁撤与归并中央各官,对中央官职进行重组;变通地方行政制度,以求“内外贯注”;将司法与税收权限从地方官制中独立;在内外衙署分别设立书记官,以代替原来的胥吏;优化官员的选拔、晋升和赏罚机制(故宫博物院明清档案部编,1979:367-383)。这一试图为清末官制改革勾画蓝图的奏折虽然同时使用了“内官—外官”和“中央官—地方官”两套话语体系,但其要旨却是将原有的“内官—外官”分类体系改造为“中央官—地方官”分类体系,并在此基础上划分中央与地方的权限。

清末的官制改革率先以内官改革来推进。在1901年清廷宣布实行新政改革至1906年丙午官制改革之前这段时间,清廷一方面按照旧有的方式整顿吏治,另一方面也增设了外务部、商部、巡警部和学部等行政机构。在丙午官制改革的过程中,又改户部为度支部,在原巡警部的基础上扩建民政部,在商部和工部的基础上建立了农工商部,在兵部、练兵处及太仆寺的基础上建立陆军部,并改理藩院为理藩部,改刑部为法部,同时新增邮传部。正是因为内外官的改革不同步,先行变革的京师部院通过订立部门章程和新规定重塑了部院与直省(尤其是与督抚)的权力关系,不同程度地侵夺了督抚的权力。与此同时,各部院亦借改制之机增设机构,并“超越既往部院不得与司道直接沟通的藩篱,对直省相关事务的掌控日益加强”(关晓红,2010)。从某种意义上讲,外官制的改革亦是在内官制改革先行且导致督抚权力压缩的背景下展开的。这一背景使得督抚对外官制改革的认可度大打折扣,并最终影响到其对中央的忠诚。



1907年,奕劻等人奏陈《续订各直省官制情形折》。作为清末预备立宪期间唯一获得朝廷正式批准的外官制改革方案,《各直省官制通则》(以下简称《通则》)共34款,规定督抚衙门设置幕职,分科治事,同时将原有的局所予以裁并;各省设三司两道(布政司、提学司、提法司、劝业道、巡警道),“受本管总督节制”;保全督抚相当的军政权力及上奏权,其可对各部决议之事提出不同看法,且可越过各部直接请旨;在省下辖的府厅州县分别设置高等与初等审判厅、议事会和董事会,并酌设佐治官员(故宫博物院明清档案部编,1979:503-510)。这一系列的改革促使包括直省在内的各级政府都增设了一些相应的机构,使得原来简约的官职设置变得复杂和充实;与此同时,将财政、教育、司法等机构单独设置,并与京城的部院官制(内官制)相衔接,强化了“中央—地方”官制分类体系中的中央权力。

清末外官制改革采取“先试点再示范推广”的方式展开,其中东三省、直隶和江苏作为改制先行省份率先试点,然而由于各种权力的博弈增加了改革的难度,官制改革并未达到预期的结果(关晓红,2011a;魏海涛,2021)。辛亥事起,清廷主导的外官制改革虽未能在全国范围内得到完整的实施,但其构建中央—地方官制体系的改革意图却在民国初年的行政建设中得到进一步的延续,并在民国时期最终得以实现。

### (三)清末外官制改革的制度逻辑

官制改革本质上是通过组织架构(官制)与组织规则(官规)的调整来实现行政权力的重新调配。清末的外官制改革便是试图通过对中央与地方官制的划分来厘清中央与地方的权限,同时“变通地方行政制度,以求内外贯注”,进而改变既往官制体系中层级过多、辅佐官吏不足与组织不完整、未实现地方自治等不足(关晓红,2010)。在此过程中,提升行政体系的效率和削弱督抚的权力成为贯穿其中的两大制度逻辑。

#### 1. 变“防弊制衡”为“效率治事”

梁启超在反思中国积弱之缘由时,认为其根源在于中国官制中的“防弊”色彩过重,即“惧亲民之官权力过重也,于是为监司以防之;又虑监司之专权也,为巡抚、巡按等以防之;又虑抚、按之专权也,为节制、总督以防之”(梁启超,1999b:63)。在任何社会的制度中,绝对纯粹的“防弊”与“治事”都不可能真正存在,实际的治理不过只是在两个极端中有所偏重,由此形成不同的制度精神。梁启超比较了以“治事”为核心与以“防弊”为核心的制度之间的差异:“务治事

者,虽不免小弊,而利之所存,恒足以相掩;务防弊者,一弊未弭,百弊已起”(梁启超,1999b:63)。

自汉代起,权力高度集中的官僚制国家不仅以工具理性主义的法家统治术来治理国家,而且将其政权的合法性建立在帝制儒学的基础上,由此形成中国帝制时期的儒法国家形态(赵鼎新,2022)。虽然儒家学说与法家学说共同构成国家治理的思想资源,但二者在吏治思想与官制设置上却存在显著差异。儒家之吏治思想以伦理中心主义为原则,主张行政正义与“任人”“有为”优先;法家之吏治思想则以权力中心主义为原则,主张行政安全与“任法”“防弊”优先(秦晖,2013;魏光奇,2012)。在儒表法里、法道互补的治理结构中,名与实、“说法”与“做法”呈现相分离的态势,进而导致法家以“防弊”“无为”为取向、强调行政安全的逻辑成为官制设置与吏治实践的主导。

以“防弊”为核心的官制设置形塑出“强干弱支”的传统,而这一传统的产生与延续在相当程度上又与王朝所面临的外部竞争及危机挑战有关。一方面,对于帝制王朝而言,其国内“缺乏一个可以行使支配力量的地方望族阶层”,同时万里长城的修筑使得国内获得了持久的和平(韦伯,2004:163);另一方面,帝制王朝所面临的危机主要是军事竞争而非经济竞争。由于军事竞争容易强化国家集权,而经济竞争容易导致权力分散化(赵鼎新,2022),因此在主要面临军事竞争和军事风险的帝制中国,其治理形态表现为国家权力的集中化,以及对商人、宗教等其他挑战性力量的抑制。正如资源依赖理论所分析的那样,组织所依赖的外部环境在相当程度上形塑了组织的结构与特征,当外部环境发生改变,组织便会发生变革或做出适当的调整。晚清帝制中国所面临的危机不仅是外敌的军事威胁,还包括经济和意识形态的竞争,使得其仅仅依赖旧时以“防弊”为核心的制度设置难以应对,这也构成清末官制改革的背景与基础。

光绪十四年冬,康有为(1997:260)在其《上清帝第一书》中陈斥了清廷官制的弊端:“六官万务所集也,卿贰多而无所责成,司员繁而不分委任”,“兵、刑、赋、税、教、养合责于一人,一盗佚、一狱误、一钱用而被议矣,责之如是其重,而又选之极轻,以万余金而卖实缺焉。禄之极薄,以数百金而责养廉矣……外省奉行文书,皆欺饰以免罪,京朝委成胥吏,率借例以行奸”。在康有为的上书中,行政效率已成为与行政正义同样重要的在官制设置时所需考量的维度。

指陈行政防弊制度的弊端、强调行政效率的提升,并不止于清末的知识群体。从咸丰、同治到光绪年间,历次官方编纂《皇朝经世文编》《皇朝经世文编续》《皇朝经世文新编》时,主编者均将“治体”与“治法”列为篇首,要求朝廷整

顿吏治、澄叙官方的呼声不绝于耳(关晓红,2014)。直至丙午官制改革,改革行政以使“内外贯注”已经成为制度变革者们的主要诉求。官员们的上疏、议论以及丙午的官制改革,皆非止于一般性的吏治问题,而是指向行政效率的提升以及上下与内外之间的分权。这表明政府运作中“治事”与追求行政效率的逻辑开始彰显,并在一定程度上超过了“防弊”与追求行政安全的逻辑。

## 2. 从“被迫放权”到“有意授权”

虽然清代在官制设置上强调皇权专制,并着重防止地方割据分裂,但这一局面在咸丰、同治年间开始逐渐被改变,其中一个重要原因便是朝廷需要平定太平天国,而战争不同于一般的治理,它对信息、资源、绩效与效率的要求远胜于一般性的公共治理。

在咸丰年之前,朝廷军队主要为八旗与绿营,其中八旗为皇帝的私军,而绿营则直辖于兵部。如此,在中央集权的情况之下,军权一统于中央(罗尔纲,1999:325-338)。长久的相对太平导致八旗武力废弛和绿营衰老,加之长期以来基于“防弊”形成的相互牵制,清廷旧有之军队治理效率低下、军力下降,这令清廷不得不启用新的治理模式,即令各省招募“勇营”以作战。“勇营”与绿营最大的区别在于:他们由地方将帅自招自练,不属于兵部;勇营筹饷权为将帅所专擅,故士兵的粮饷出自将帅而非朝廷;将帅与兵士之间以利为义,兵士忠诚于将帅,而非朝廷(罗尔纲,1999:325-338)。在组织学视角下,勇营军事管理的典型特征便是军事将领拥有军事决策的自由裁量权和财经的自给权,在军营中实行一元化领导,考核以战果为导向,其治理模式类似于“军事发包制”(应星,2020)。

督抚权力的增长客观上导致了“内轻外重”局面的出现,而清末外官制改革的一个主要目标就是要削弱直省督抚的权力。换言之,外官制改革试图通过将横向的“内—外”官制结构转型为具有等级性的“中央—地方”官制结构,一改督抚与各部院平行的权力结构,而将督抚置于中央部院之下,由此建立纵向的权力等级体系。

清末外官制改革的复杂性在于贯穿其中的两重逻辑存在内在张力,即治事的效率逻辑要求放权给地方,但收权的逻辑却强调要削弱督抚的权力。从历史的实践来看,战争所带来的军事竞争一般都会在军事过程中诱发分权,待战争结束后,中央亦会迅速收权,强化其集权特征。如果清末朝廷面对的冲击——无论是来自内部的太平天国起义,还是来自外部的列强军事冲击——仅仅是军事竞争,那么清廷即便是在军事过程中放权给地方,待军事结束亦会进行“削藩”收权。然而,与此前帝制中国多次面临北方游牧民族的单纯军事竞争不同,清末局

势的复杂性在于清廷所面临的外部竞争不仅来自军事方面,也包括经济方面;而且外部军事与经济竞争的结果反过来亦影响着国内体制的合法性与国家权力的正当性。

19世纪的鸦片战争使中国被迫纳入现代世界贸易体系之中。“由于这一经济体系的运动依赖于军事暴力和高度同质化的政治结构,它也势必鼓励其他地区和国家为协调和处理贸易问题而加强军备、强化国家的政治架构和运转能力”(汪晖,2008:642)。面对这种同构性压力,清廷必须进行相应的组织应对,即一方面为了改变积弱的状态,必须放弃既有法家“防弊而不兴利”的治理模式;另一方面为了避免因“吏一例一利”(即“吏”利用“例”来谋求“利”)(冯桂芬,2002:14)导致的传统治理顽疾和吏治腐败,而不甘采用儒家的“人治”模式。至此,西方的政治制度与政治思想则为清廷的政治改革提供了超越儒法思想桎梏以及“以官制官”“收权放权”传统路径的思想资源。通过立宪与改革使政府变得有力成为清末朝野上下的共识;然而所有努力的归宿仍然是保全清廷的统治,清廷时刻提防着具有割据能力的直省督抚形成尾大不掉的局面。因此,当清廷从“天朝之国”转向“竞争之万国”,并面临军事与经济的多重竞争时,它一方面必须做出调整,以治事的效率逻辑为取向来改官设职,但另一方面又试图通过中央与地方关系的建构来约束督抚的权力。也恰恰是这种内在的张力使得清末出现了“内外皆轻”的局面,使中央与地方均不能有效应对革命,并最终导致新军的军人势力崛起以及军人干政,促成了民国初年的军阀政治(李细珠,2018)。

#### 四、从“一人政府”到“分科治事”

当行政分权理论被用于解析中央政府的分权治理模式时,背后通常有一个预设的理论前提,即当时业已存在较为完整的科层式行政组织供中央政府运用。而事实上,这个前提预设清末官制改革之前并不存在,清末的官制改革恰恰是试图改变既有的不完全行政的格局,促成行政的组织化。

##### (一)“一人政府”:不完全行政与分权中的制衡术

瞿同祖在《清代地方政府》中曾指出,州县政府的职能具体而繁杂,却最终只是由州县官一人来负责,他的下属们只是扮演着“无关紧要的角色”,由此形成了“一人政府”的特征(瞿同祖,2011)。瞿同祖所谓的“一人政府”其实并不是

指州县政府只有州县官一个正式的官员,而是强调只有州县官一人具有整体性的责任,州县佐贰等“大多仅有一些琐碎的,有时甚至不确定的职责”。<sup>①</sup>

“一人政府”的本质是不完全行政。所谓“不完全行政”,是指朝廷在官制的设置中虽然赋予正式官员一定的行政权与财权,但并没有赋予其建立相应行政机构的权力,使得权力实践缺乏相应的组织基础。从清代官职的设置来看,“一人政府”的特征并不限于州县政府,而是在各级的政府中都广泛存在,其中最为典型的便是总督和巡抚。虽然他们都贵为地方大员,但他们既不设佐贰官,也不设属官,只有少量的吏员。当行政组织不完全时,行政分权便缺乏相应的组织基础,上级“发包”的治理任务与行政权也只能向下传递,相应地呈现“上下分治”(曹正汉,2011)的特征:州县官作为最基层的地方行政长官,负责实际的治理事务,为“治事之官”;而他们的上司——知府、道台、刑按使、布政使、巡抚和总督则都只是监督官,“为治官之官”(鲁一同,1999)。

不完全行政下的政府治理必然具有“混沌整体”的特征(范忠信,2011)。这突出地表现在行政组织内缺乏清晰的责权划定与职责分工。在“一人政府”之中,权力高度集中在行政长官手中,同时因为他不可能从事所有的事情,所以他又不得不将实际的事权分配给吏员。这种“收权—分权”的悖论使得吏员之间“只有活儿粗细、受州县官信任和委托的轻重、与州县官关系亲疏的差别,没有实质的权责分工差别”(范忠信,2011:8);同时,他们之间职责的叠床架屋虽然有助于彼此制衡,但客观上也使得政府的行政效率低下。

在不完全行政的结构中,虽然地方官构成了“朝廷行政事务和财政任务的承包方”,他除了对辖区内所有的行政事务负责外,在财务上亦“只需向朝廷上缴相对固定的赋税,而剩下的税赋用于本级政府的行政支出和地方官员个人的收入,不足部分就全靠各种杂费和附加弥补,对于后者地方官员拥有几乎完全的自主权”(周黎安,2017:44-45),但他的行政能力却受到极大的限制。这一制度与结构本身同中央对地方官员的“防弊”设置有关。中国历史上内外朝的分权循环、中央巡视员与地方“诸侯”的分权循环以及地方分权与地方集权之间的分权循环(秦晖,2013)本身即说明,虽然官僚是皇帝在地方的代理人,但皇帝在放权给这些在外的官僚时,并未给予其足够的信任和相应的支持,而是通过限定

<sup>①</sup> 虽然也有研究者指出,清末在部分佐贰、典史、巡检数量较多的地方已开始出现县域分区管辖治理的模式(张研,2009;胡恒,2015:308-315),但由于全国范围内有适量佐贰与巡检的县实为少数,加之清律规定刑名钱谷之事务佐贰不得过问,故在全国范围内佐贰、典史、巡检在其分辖之地如知县一般负整体责任者甚少,州县官为“一人政府”确为众相(张研,2011:51-75)。

其权力实践的组织化程度,让正式的权力高度依赖于非正式的吏员。这种“正式权力的非正式实践”在相当程度上防止了代理人权力的扩张。

## (二) 官制改革与行政的组织化:分科治事中的行政再造

在行政分权理论看来,中央分权给地方的一个重要原因是地方政府拥有提升治理绩效的私人信息。然而,拥有私人信息的地方政府能有效完成治理任务则是以相应的组织体系与治理能力为基础的。对于由传统走向现代的中国国家治理体系(尤其是省级行政)而言,它正是在实现“不完全行政”向“完全行政”的转换后,才有能力真正承接中央分权所赋予的治理任务。

外官的“不完全行政”特征在咸同年间开始逐步发生改变。鉴于八旗与绿营皆无力应对太平天国之势,清廷遂授权各省招募勇营,并赋予地方“就地筹饷”的权限;同时,为了备战,各省也在军营中建立了相关的局所。从咸丰四年宋晋的奏疏可知,此时在东南沿海各地督抚军营之中,已有为军需供应而设的各类局所,如军械所、火药局、报销局等(关晓红,2011b)。战事平定后,这些具有非正式组织形态的局所不仅没有取消,反而因善后和重建的需要而进一步扩大。除此之外,为了战后赔款和发展洋务,以及对藩、臬两司业务进行清查与纠弊,以发展为目的的局所在清末地方也得以产生和壮大。

咸同年间候补官员急速增长,再加上数量庞大的幕友入局当差,使得局所迅速扩展壮大,并在地方治理中扮演着日益重要的角色。不仅如此,随着清末洋务与新政事务增加,“原有衙署及职官无法承接新功能,因事而设的局所,其类型与职能遂不断扩展,作用地位日益重要,逐渐有与衙署双轨并行的趋势”(关晓红,2014:55)。局所的扩展与壮大对此前“一人政府”的行政结构形成了冲击和挑战,其主要表现为:首先,局所作为承担临时性、专项任务的组织,它使用和支配的经费不受旧有藩司的节制与监督,这不仅增加了地方政府财政的灵活性,同时也使得组织膨胀的约束软化。其次,局所之构成人员并非此前政府中的胥吏,其中非常多的人都是候补官员或拥有一技之长的幕友。这些成员不仅有向上晋升的机会,而且可以通过局所的专项事务平台展示其才能,若被督抚保举,其升迁的概率与速度更胜于一般官员。正是因为局所多由地方行政长官(尤其是督抚)为应对专项事务而设,所以局所成员多为其亲信。在省级以下的府州县中,由局所及其分支机构所构成的一贯系统形成了与衙署并列的组织体系,这一体系不仅运作效率远高于衙署体系,而且其成员对地方行政长官往往存在个人依附,忠诚可靠,所以更为行政长官所倚重。

除了局所膨胀之外,文案处也逐渐兴起并取代了幕府,督抚衙门中的房科亦得以扩张,并朝着分工细化的方向发展。这一系列的变化共同改变了咸同之前“一人政府”中“不完全行政”的结构,使得地方政府朝着完整的行政结构转换。然而,这种行政“组织化”的方式却是以非正式的形式来完成的,它带来的客观后果是:一方面,直省督抚的权力因行政组织的完整化而得到强化与扩张;另一方面,因为这一“组织化”的行政结构是体制外的力量(幕友、文案处与局所),所以它无法受到正式制度的约束与监督。

在《通则》出台之前,朝廷与督抚围绕外官制(尤其是直省督抚制度)改革进行过多次讨论。《通则》正是要改变此前建立在非正式组织形态上的行政架构,要在制度设置上建立完整的行政组织体系。但它作为妥协的产物,一方面对业已存在的地方机构(如各种局所)予以认可,另一方面则将这些非正式的组织机构纳入正式结构之中予以监管。这一行政改革的逻辑一直延续到民初(狄金华,2021a)。在此逻辑下所进行的改革客观上促成了从省到府再到州县的一套完整的行政组织架构的建立。正是依托于这一组织结构,具有发包特征的传统“封建”治理模式便被植入了“科层制”的灵魂。

## 五、督抚与部院的制衡:省级行政中的多权威中心结构及其实践

在行政分权中,当发包人以任务下达和指标分解的方式将各种行政事务发包给承包方,并对承包方进行以结果为导向和人格化问责的绩效考核时,发包方为了保障分权后的有效治理,必须将治权和治理资源的使用权完全转交给承包方。这是分权结构下承包方愿意接受治理任务并完成治理任务的基础。换言之,当承包方需要对其辖区内的所有治理事务负责时,他必须对辖区内的行政组织与治理资源拥有绝对的支配权,因而必然具有“一元化权威”的特征。这是具有发包属性的行政分权得以有效实践的前提与基础。然而,在丙午官制改革的过程中,虽然在直省这一层级建立了相对完整的行政组织架构,但“一元化权威”的治理结构并未实现,相反因为部院权力的下沉,直省内部形成了“多重权威中心的治理结构”。

虽然自咸同以降,因内外危机的冲击和财政支出压力增大,朝廷对官员“治事”的诉求大大提升,但这并不意味着“防弊”对其而言不再重要,尤其是伴随着咸同之后督抚权力扩张、“外重内轻”的雏形开始逐渐形成,朝廷对“防弊”尤为

重视。丙午官制改革的一个重要诉求便是约束督抚的权力,该目标一方面是通过调整部院与督抚的关系来实现,即清廷试图借鉴欧美和日本的政体,将“内—外”官制改为“中央—地方”官制;另一方面则是通过对“三司两道”的控制来实现,如宪政编查馆在设定“三司两道”的实施办法时,特别强调部院对“三司两道”具有指导权,规定:“布政司所属各官,照提学司属员分科治事”;“提法司职掌应由法部核定”;“劝业、巡警两道,一切章程应由农工商部、民政部核定”(关晓红,2014:318)。此一节制督抚集权的机制被沈乃正称为“共管机关之分权方法”,即在省直督抚之下设专门的机关或官员,“一面受督抚之节制,一面又受中央主管部之考核奖惩任免,俾中央主管部虽不能指挥监督督抚,但可于督抚下得一指挥监督之对象”(沈乃正,1937)。这种地方事务受中央部门与省直长官双重领导的体制形塑了省级行政结构中的多重权威中心结构,构成了此后中国行政结构中条块体制的基本雏形。它使得地方社会中同时存在“多重权威中心的治理结构”,在一定程度上削弱了地方行政长官的一元化领导,使晚清的权力格局经历了从“内轻外重”到“内外皆轻”(李细珠,2018:440-498)的转变。

从清末“共管机关之分权方法”到近代以来的“条块分割”,“条条”与“块块”在很大程度上都表现为中央与地方的关系,以及行政分权中委托方与代理方之关系。作为中央的代表机关,“条条”常常掌握着各种重要的资源以及机会的分配权,从而在实际的治理中可以起到有力分割“块块”的作用,进而使得表面上具有统一性的、逐级“排列”的地方党政系统被几十个“条条”切分开来,这使得“属地管理”的层级分权中形成了一个具有制衡属性的“多重权威中心”结构。通常而言,多重权威中心治理结构的存在会在一定程度上弱化行政分权机制的功能,并使该治理机制的实践发生扭曲。这种扭曲效应产生的原因一方面是因为存在机关共管与条块分割,另一方面则是因为地方代理人的权威增长导致政治地方化。在“兵为将有”、地方军事化的清末民初,由外官成京官、由地方到中央,非但无法形成对地方督抚的有效激励,反而恰恰是地方实力派督抚所力图避免的事情。<sup>①</sup>当中央无法对地方形成有效制衡时,地方对中央的挑战主要不是因地方无法形成有效的公共物品供给进而激化革命与动乱,而恰恰有可能是地方在形成有效治理的过程中强化了民众对地方权威的认同,同时否认了中央的权威,这在民初地方军阀支持下的乡村建设运动中得到了明显的体现(狄金华,2021b)。

<sup>①</sup> 清朝末年,随着新军力量的崛起,掌握军事力量的地方领袖不再像此前的督抚一样可以轻易地由朝廷调动(刘广京,1985;李细珠,2018)。



在行政发包制理论看来,科层体系内部的发包机制若要有效实践,必然要求在科层体制内部实行纵向隔层排他硬化,即每一级的“承包方”都只是对它直接的上级负责人负责,并以他的要求为主,因为只有他的直接上级决定了他的晋升(周黎安,2017:48)。回溯中国的历史可以发现,这种“县官不如现管”的纵向隔层排他硬化结构其实并不是常态:在长期的帝制统治中,儒家意识形态所强调的“忠”都是将士人官僚视为皇帝而非他直接上级的代理人。而清末民初的政治结构有所不同,恰恰构成了中国政治史上的特殊性:清末因反满情绪高涨,汉人地方对清朝中央的权威认同大大降低;同时,因省籍意识强化以及联省自治思想的传播,民初民众与官员对地方政府的权威认同远甚于对中央政府的权威认同(杨念群,1997;胡春惠,2001;杨妍,2007;章永乐,2021)。正是因为如此,清末民初央地关系由于缺乏意识形态的教化,科层体系内部的纵向隔层排他呈现硬化特征,不仅相邻的层级之间容易形成共谋,共同针对高级别的政府监督;而且以省为中心形成地方割据的态势,甚至在1920年代兴起一股省自治的运动(胡春惠,2001),后者使“发包”更多地脱离了“行政”的控制。

## 六、军民分治:省级行政之常态化分权的前提

由于军事治理是一个极端绩效取向的治理,且战事的瞬息万变要求决策者必须迅速获取信息并作出决策,所以在军事治理上,将决策权及其相应的权力一起下放给一定层级的军事主管构成了战时治理的常态。同时,当战事结束,决策者会迅速调整分权结构,将相应的权力予以回收,以保证常规治理的顺畅。然而,治理的复杂性则在于,由“战时之规”所形成的分权在经历一个阶段之后可能自我强化,拥有相应自由裁量权的承包方容易依凭其所拥有的军事力量同中央进行博弈,迫使中央继续执行分权政策。因此,从“战时之规”的军事发包制(应星,2020)向“承平之制”的行政分权模式转换,必须以军民分治、中央独占军权为前提。

所谓“军民分治”,是指“在国家治理上,中央政府独立执掌兵权,垄断全国军事武装力量,同时,依靠地方政府治理民众和处理民众事务,包括维持治安和平息地方民众骚乱”(曹正汉,2014)。军民分治的治理意涵便是“中央政府在对外御敌和对内平乱上,都无需假手地方政府统领军队,不必与地方政府分享兵权,只需授权地方政府统领地方警察力量即可”(曹正汉,2014)。中央的权威性

在很大程度上也是因为中央独自垄断了军事武装力量,在同地方进行博弈时拥有主动权。

### (一)从“以文治武”到“以武统文”:军事地方化与军民合治的内在转向

咸同以前,在制度层面,各省的巡抚并不拥有兵权,虽然巡抚之上的总督监理军民、拥有兵权,但全国军队的编制确立、驻扎地点确定和布防调遣都是由兵部按照统一的军制来执行;军政军令的总枢皆操于皇帝之手,且全国的军队作为一个整体单元,其重要的军事行动皆由皇帝特派钦差大臣来办理(李剑农,2011:112)。为了镇压太平天国,朝廷放权给各省督抚,一方面授权各省招募勇营,另一方面则允许巡抚自主征集军饷。在镇压太平天国起义的过程中,地方团练得以兴起,这不仅改变了传统国家治理军队和地方政权的正式机制与思想基础(孔飞力,2002;应星,2018),而且也在促成“兵为将有”以及军事地方化的过程中,使军事力量嵌入到地方社会之中。

早在清朝初年,朝廷在统一四方之后便进行了相应的改革,即通过以文制武的方式,用总督、巡抚等文官来监督和节制提督与总兵等武将,并通过减少提督、增设总兵等方式,形成对战时文武关系的调整。这些举措在消除尾大不掉隐患的同时,维系了清廷“内重外轻”的结构。太平天国被镇压后,清廷亦试图通过恢复旧制来重新调整“内轻外重”的局面,其具体措施包括:恢复军需用款报销制度、整顿厘金制度、裁撤军事期间增设的局所、收回中央此前赋予地方的“就地正法”司法权、整顿军制、回收军权以及规范督抚的用人权,等等(刘伟,2003:357-363)。然而,这些改革却成效甚微。究其原因,其一是因为中央权势羸弱,不再具有开国之初的中央集权能力,无法对地方督抚、重臣形成强有力的制约;其二则是甲午海战之后,中央为了应对外部的军事危机和发展洋务,不得不再次放权给地方督抚以扩建新军、发展生产。

地方军事化导致的一个严重后果就是军民合治的内涵发生了改变,形成地方对于中央的挑战。在帝制时代的大部分时间里,军民的治理并没有明确的区分,军队通常由文官所控制,除非内战乱世,武将一般没有干涉政事的能力(赵鼎新,2011:1)。以清朝为例,在省一级,“将军官阶虽高于总督,却只能指挥驻防旗营;总督巡抚虽是文官,却又以武员身份列入兵部册籍,兼领兵部尚书或侍郎的官衔,节制省内绿营;绿营提督在军职上高于巡抚,却又隶属于总督之下”(刘伟,2003:96-97)。这种军民的合治是由文官所主导的,它迎合了“以文治武”和“文武相隔”的机制,因此能最大限度地约束地方对中央的挑战。到了晚

清,尤其是咸同之后,许多湘淮的军事将领因军功而获得地方督抚或要员的职位(郭绍敏,2013)。在同治光绪年间,有乡勇将帅幕府及军功出身的巡抚和总督分别达58人和26人,占总数的29.44%和37.68%(刘伟,2003:55-66)。这使得军民合治发生了内在转向,即由文官主导的军民合治转向武将主导的军民合治。当军民合治由武将所主导时,拥有军事力量的地方势力便获得了同中央博弈以及挑战中央权威的能力。辛亥首义后,在独立的15个省份中,军人出身的督抚已达到70%,这些督抚作为地方的最高领袖,则是集军权、民权和财权等大权于一身(张敏,2018)。

## (二) 民初军阀的拥军自立与军民分治改革

辛亥年武昌首义之后,南方诸省先后宣布独立,次年清帝逊位,中华民国在南北协议的基础之上成立。这一建国的过程事实上是南方政府在法统上吸纳了北方政府,而北方政府在实力上吸纳了南方政府,故新成立的中华民国事实上“取名”于南方临时政府,而“取实”于北方临时政府(章永乐,2016)。这一特殊的建国历程也决定了它由“战时之规”转向“承平之制”时会异常艰辛。

在清帝逊位、袁世凯被推选为临时大总统之后不久,章太炎向袁世凯建议,“废省存道,废府存县,县隶于道,道隶于部。其各省督抚、都督等改为军官,不与民事,隶陆军部”(章太炎,1977)。袁世凯指令北京临时筹备处依据章太炎的建议起草了中华民国的第一份外官制改革草案。这份以军民分治为中心的草案设定各省分设都督和民政长:由都督总统军政,保卫疆界;民政长则为地方的行政长官。袁氏的军民分治策略一方面是试图通过将军事将领与日常行政官员的空间进行隔离,使军事对于地方行政的干预降到最低;另一方面则是试图通过在中央设置将军府,将地方军事将领纳入中央将军府的一统管理之中,以此来限制军事将领对地方军事事务的垄断。不仅如此,袁氏所推行的军民分治举措既要使都督的权力限制在军事领域,将地方的行政事务权交给民政长(省长),同时也要推进都督与民政长都由中央简任。<sup>①</sup>袁氏很清楚,地方军事实力派的都督们同其下属往往是通过庇护与忠诚建立起稳定的关系,一旦都督被调离或撤离,这种庇护与忠诚则相应削弱,故在相当程度上能够降低地方对中央的威胁。袁氏当局试图通过军民分治、中央简任等方式将地方上的军事武装对中央的威胁降到最低,直至中央完全垄断军事;同时在地方上建立和完善文官体制,并“用

<sup>①</sup> 依据1912年10月16日颁布的《中央行政官官等法》规定,中央行政官除特任之外分为九等,其中第一、二等为简任官,第三至五等为荐任官,第六至九等是委任官。简任官由大总统任命。

文官兼管军事的办法打破地方军事权力的集中”(张敏,2018)。

袁氏当局在推动外官制改革时,一方面否定民选,要求民政总监(即省长)由中央简任,另一方面则又强调军民分治。这使它同时将民众和地方实力派都督推向了己方的对立面,所以当《省制与外官制草案》被正式提交给参议院审核时,立即遭受到了大多数省份都督们的反对。最终,袁氏当局迫于压力修正了草案,虽然修正后的草案在形式上仍保留了军民分治,但事实上掌管军事的都督仍是地方社会的最高权力者。

从组织学的角度来看,军民分治的实施是由“战时之规”向“承平之制”转变的基础,只有实行军民分治,真正意义上的行政分权才有可能。这是因为,在常规治理(军民分治)的结构之下,中央与地方围绕特定的政策可能形成相互的谈判与“讨价还价”,但这种博弈更多集中在政策本身以及相对纯粹的利益层面;而在军民合治的情况之下,当地方政府拥有军事力量同中央进行博弈时,地方的博弈能力将大大降低中央的统一协作能力。更为重要的是,当中央缺乏对地方官僚的制衡时,地方官僚的“专制性”也可能被放大。理论上讲,对地方官僚的制衡既可以是上级(中央)官僚,也可以是地方民众,但无论是立宪改革的清廷政府还是民国的袁氏当局,其外官制改革方案都没有为地方民选留有太多空间,这也使得通过地方民选限制地方官僚的空间被大大压缩,而更多依赖中央自上而下的约束。然而,在军民合治的结构中,地方官僚因掌握军事力量,可以轻松突破上级的钳制。

## 七、结 语

本研究的一个重要努力是试图将“省”这样一个关键的行政层级重新带回国家治理分析的中心位置。之所以有此诉求,主要存在两方面的原因。一方面是因为“省制”议题在近代中国国家治理转型的过程中具有关键性意义,清末民初围绕“省制”所展开的讨论与实践在相当程度上形塑了此后中国中央与地方的治理结构及其演变路径。另一方面则是因为对于像中国这样超大疆域的国家而言,只有在“省”这一层级,收权与放权所产生的治理风险与治理效率之张力才是最为突出的。如何在“省”这一层级的治理中有效地实现治理风险与治理效率的平衡,是国家治理稳定有序的关键。

本文的重心并不在于以史学的方式重新梳理清末民初外官制改革的历史过

程,其目的也不是要对清末民初中央和地方之间的行政分权结构进行简单描述,而是试图运用社会学的视角来审视外官制改革这一中国国家治理转型中的重要历史事件,考察帝制中国的行政究竟是如何从“一人政府”的组织结构和以“防弊”为主的制度设置转向以“治事”为核心并构建出分科治事的完整行政结构,洞察这一行政结构转向所面临的各种困境,以及在此历史过程中孕育的现代行政治理结构演进脉络,并在此基础上思考行政分权的组织条件与制度根基。

本文以外官制改革为切入点来审视贯穿清末民初的“省制”议题时发现,清末的外官制改革本质上是近代中国国门打开后朝廷试图运用外来的“中央—地方”官制系统改造传统“内—外”官制体系的过程,其内在的动力是通过行政权的重新调整与分配来化解内部治理所面临的困境,并提升行政效率以应对国际竞争。然而,制度实践的逻辑并不总是与制度设计的初衷保持一致,前者总不免因历史的复杂性而偏离制度设计的初衷。从清末外官制改革的历史过程可以看到,为了应对国内外的军事与经济危机,中央被迫放权给地方,由省一级督抚组建地方团练。这客观上促使了军事的地方化,并开启了“兵为将有”的特殊阶段,使得“军民合治”的治理结构由文官主导转向为武将统领。这一系列的变化促成了清末省级地方认同的加强,大大强化了地方军事力量的割据特征;与此同时,以“兵为将有”为基础的军民合治不仅弱化了晋升在中央激励地方军事首领时的制度效应,也使得中央在分权给地方之时,无法对其进行有效的钳制与约束。这是中国近代国家转型过程中现代行政体系与国家治理结构的缔造变得艰难而反复的重要原因。本文所分析的清末民初之官制设置中的诸多要素构成了影响此后中国行政制度演变的重要结构,它们也成为理解近代以来中国国家治理模式及其演变的基础与前提。

#### 参考文献:

- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- ,2014,《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》第6期。
- 狄金华,2021a,《再造县政:中国现代国家兴起的县政治理》,《清华社会科学》第1辑,北京:商务印书馆。
- ,2021b,《统治风险与国家治理结构调整——基于民国时期第二次全国内政会议前后央地分权结构的对比分析》,《开放时代》第6期。
- 范忠信,2011,《瞿同祖先生与中国地方政府传统研究》,瞿同祖著《清代地方政府》修订译本,范忠信、何鹏、晏锋译,北京:法律出版社。
- 冯桂芬,2002,《校邠庐抗议》,上海:上海书店出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。

- 故宫博物院明清档案部编,1979,《清末筹备立宪档案史料》上册,北京:中华书局。
- 关晓红,2010,《清季外官改制的“地方”困扰》,《近代史研究》第5期。
- ,2011a,《清季外官改制的试办与成效》,《史学月刊》第11期。
- ,2011b,《晚清局所与清末政体变革》,《近代史研究》第5期。
- ,2014,《从幕府到职官:清季外官制的转型与困扰》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 郭绍敏,2013,《“兵财并治”:清末政制改革与国家能力建设》,强世功主编《政治与法律评论》第2辑,北京:法律出版社。
- 韩丽雯,2021,《清朝末年的法治思想》,北京:当代世界出版社。
- 胡春惠,2001,《民初的地方主义与联省自治》,北京:中国社会科学出版社。
- 胡恒,2015,《皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理》,北京:北京师范大学出版社。
- 华伟,1998,《20世纪中国省制问题的回顾与展望(上)》,《中国方域——行政区划与地名》第4期。
- 黄远庸,1984,《远生遗著》,北京:商务印书馆。
- 鞠方安,2014,《中国近代中央官制改革研究》,北京:商务印书馆。
- 康有为,1997,《上清帝第一书》,谢遐龄编选《变法以致升平——康有为文选》,上海:上海远东出版社。
- ,2020,《官制议》,《康有为全集》第七集,北京:中国人民大学出版社。
- 孔飞力,2002,《中华帝国晚期的叛乱及其敌人:1796—1864年的军事化与社会结构》,谢亮生等译,北京:中国社会科学出版社。
- 李剑农,2011,《中国近百年政治史》,北京:商务印书馆。
- 李细珠,2018,《地方督抚与清末新政:晚清权力格局再研究》,北京:社会科学文献出版社。
- 梁启超,1999a,《外官制私议》,《梁启超全集》第4册,北京:北京出版社。
- ,1999b,《论中国积弱由于防弊》,《梁启超全集》第1册,北京:北京出版社。
- 廖平,2021,《今古学考》,成都:四川文艺出版社。
- 刘广京,1985,《晚清督抚权力问题商榷》,中华文化复兴运动推行委员会主编《中国近代现代史论集》第六编,台北:商务印书馆。
- 刘伟,2003,《晚清督抚政治—中央与地方关系研究》,武汉:湖北教育出版社。
- 刘伟、彭剑、肖宗志,2015,《清季外官制改革研究》,北京:社会科学文献出版社。
- 刘子扬,2014,《清代地方官制考》,北京:故宫出版社。
- 鲁一同,1999,《胥吏论一》,傅云龙、吴可主编《唐宋明清文集》第2辑,天津:天津古籍出版社。
- 罗尔纲,1999,《中国近代兵为将有的起源》,《罗尔纲文选》,桂林:广西师范大学出版社。
- 罗志田,2021,《革命的形成:清季十年的转折》,北京:商务印书馆。
- 钱穆,2012,《中国历代政治得失》,北京:九州出版社。
- ,2018,《国史新论》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 秦晖,2013,《西儒会融,解构“法道互补”》,《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》,上海:复旦大学出版社。
- 瞿同祖,2011,《清代地方政府》修订译本,范忠信、何鹏、晏锋译,北京:法律出版社。
- 沈乃正,1937,《清末之督抚集权,中央集权,与“同署办公”》,《社会科学》第2期。
- 汪晖,2008,《现代中国思想的兴起》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 王绍光,1995,《分权的底线》,《战略与管理》第2期。

- 王炜,2009,《〈清实录〉科举史料汇编》,武汉:武汉大学出版社。
- 韦伯,2004,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 魏光奇,2012,《兴利与防弊:“小政府”理念在中国》,《今天与昨天:中国社会历史问题散论》,郑州:河南人民出版社。
- 魏海涛,2021,《官僚制结构与皇权的抉择——以清末丙午官制改革为例》,《开放时代》第6期。
- 杨念群,1997,《儒学地域化的近代形态:三大知识群体互动的比较研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 杨妍,2007,《地域主义与国家认同:民国初期省籍意识的政治文化分析》,天津:天津人民出版社。
- 应星,2018,《从“地方军事化”到“军事地方化”——以红四军“伴着发展”战略的渊源流变为中心》,《开放时代》第5期。
- ,2020,《军事发包制》,《社会》第5期。
- 张敏,2018,《“袁氏当国”时期的央地军政关系析论》,《原道》第2期。
- 张学继,1994,《民国时期的缩省运动》,《二十一世纪》10月号。
- 张研,2009,《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》,《安徽史学》第2期。
- ,2011,《清代县级政权控制乡村的具体考察——以同治年间广宁知县杜风治日记为中心》,郑州:大象出版社。
- 章太炎,1977,《章太炎政论选集》下册,北京:中华书局。
- 章永乐,2016,《旧邦新造:1911—1917》,北京:北京大学出版社。
- ,2021,《此疆尔界:“门罗主义”与近代空间政治》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 赵鼎新,2011,《东周战争与儒家国家的诞生》,夏江旗译,上海:华东师范大学出版社。
- ,2022,《儒家国家:中国历史新论》,徐峰、巨桐译,杭州:浙江大学出版社。
- 周黎安,2017,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 周振鹤,2013,《中国历史政治地理十六讲》,北京:中华书局。
- 邹小站,2017,《民初省制问题争议》,《民国史研究》第1辑,北京:社会科学文献出版社。
- Wang, Liping 2022, *The Imperial Creation of Ethnicity: Chinese Policies and the Ethnic Turn in Inner Mongolian Politics, 1900 - 1930*. Leiden: Brill Publishers.

作者单位:华中科技大学社会学院、  
华中科技大学中国乡村治理研究中心  
责任编辑:向静林