

## 熊希龄内阁时期的废省筹议<sup>\*</sup>

陈 明

**摘 要：**熊希龄出任北京政府国务总理后，为解决政府支绌的财政状况，实现国家统一和中央集权，顺应当时建立强有力中央政府的时势，力主废除省制，将其列入施政方针并积极筹划。在筹议过程中，不仅总统府、国务院主张各异，国务院内部亦存意见分歧。袁世凯依据时势变化及政治需要，对熊希龄内阁的废省筹议采取不同态度：在需要借助熊希龄内阁结好进步党，谋取更大权力时，一面虚与委蛇，一面施加影响；当各省都督不明就里，对内阁改省方案表示赞成时，又暗自指示亲信加以反对；待到他对全国控制加强，各省都督支持改行总统制时，转而主张维持省制。废省筹议在袁世凯与各省都督联合抵制下，随着熊希龄内阁倒台而暂缓实行。

**关键词：**熊希龄内阁 省制问题 废省筹议

省制作为一项独具中国特色的政治制度，自元代设立行省以来，对于治理辽阔疆域、维护国家统一与强盛，发挥了重要作用。清末仿行日本君主立宪期间，清政府有意将本为皇权外派机构的“直省”改建为地方政府的最高层级，由于中国内、外观念与西方中央、地方政府概念并不对应，产生督抚与“省”是否为“地方”的困扰。<sup>①</sup>辛亥革命后，省制出现一些新动向，<sup>②</sup>如何界定与确立“省”在共和政体中的属性，以及各省政府与北京政府部院、各省行政长官与立法机构间关系，成为民初政体构建的重要组成部分，涉及怎样肯定与维护辛亥革命成果，妥善处理各派政治力量在新政体中的利益与地位。当袁世凯及北京政府提出以集权为特征的省官制方案后，各派政治力量基于各自利益考量，围绕“国”“省”关系、官治与自治比重等问题相互角力，导致省官制案迟迟未能定谳。

消除辛亥革命后不断膨胀的各省权势，及其对北京政府权力行使造成的威胁，是袁世凯上台后力图解决的一个重要问题。袁世凯在执政之初，虽力主中央集权，但囿于自身权势，相应筹划均以存省制为前提。1913年7月，袁世凯有意趁正式国会起草《中华民国宪法》之机，先由北京政府筹议废省制方案，将其追加到宪法草案，以实现废省制和改革行政区域的目的，但

<sup>\*</sup> 本文获2016年度江苏省高校哲学社会科学研究一般项目（2016SJD770007）、中央高校基本科研业务费专项资金（JUSRP11605）资助。感谢匿名专家提出宝贵修改意见。

<sup>①</sup> 参见关晓红：《清季外官改制的“地方”困扰》，《近代史研究》2010年第5期。

<sup>②</sup> 如光复各省取得事实上的自治地位，士绅通过临时省议会取得立法和监督行政的权力等。

遭到赣、皖、粤等省国民党籍都督强烈反对,当时国务员亦多认为改制需费过巨,主张暂缓,废省之议遂搁浅。正当各方期待正式国会解决省制问题时,国会议员却陷入党派之争,最终出台的《中华民国宪法草案》未能明确省制的法律地位,省制存废被置于中央与各省权力角力之下。

废省主张最早由康有为在1895年《上清帝第二书》中提出。至民国初年,时人有感于辛亥革命以后各省权势较大,拥兵自重,亦多主张废省。“二次革命”爆发后,袁世凯及北京政府加强对全国控制,权势日渐增大。这一形势使得废省制主张再度高涨,并为其提供有利实施契机,但废省制主张在1913年下半年提出,作为政府政策积极筹划,则是熊希龄、梁启超等人努力的结果。

宋教仁被刺杀案发生,以及善后大借款问题,使袁世凯及北京政府与国民党的关系日趋紧张。袁世凯为争取进步党支持,打压国民党籍国会议员,任命熊希龄组阁。熊希龄上台即面临两大难题:其一,赵秉钧内阁以来,应办事件皆由袁世凯总揽,国务院只是总统府的盖印、副署机器;<sup>①</sup>其二,北京政府财政极度支绌。为此,熊希龄内阁在“以组织责任内阁为着手,并欲与总统府划清权限”的同时,顺应建立强有力中央政府的时势,力主废除省制,将其写入政府大政方针并积极筹划。责任内阁主张因袁世凯掣肘未能实现,废省制筹议又触犯各省都督既得利益,与袁世凯集权主张亦相异。熊希龄内阁施政遭到袁世凯与各省都督联合抵制,垮台而终。

熊希龄内阁时期的省制筹议,是清季民初省制构建过程中的重要一环。此前虽不乏废省制的呼声、建议、主张,结果却都不了了之。这是北京政府第一次将废省制主张上升到政府政策层面,并进行筹划。学界已注意到熊希龄内阁的废省主张,但仅及大政方针中“废省改道”内容的简单介绍,对于废省筹议过程的曲折及复杂性甚少涉及。<sup>②</sup>有鉴于此,本文在比勘当时报纸相关报道基础上,辅以其他资料,尝试对这一问题进行探讨,希望能推进相关讨论。

## 一、废省制政策的由来

袁世凯在与国民党关系发生决裂后,有意任命徐世昌出任国务总理,但鉴于《中华民国临时约法》国务员之同意权,只得选择各党派特别是进步党支持的熊希龄组阁,意在“借其以党杀党”,以便徐世昌出山。<sup>③</sup>深知当时政局政情的熊希龄本不为袁世凯的任命所动,直至袁世凯以承德行宫故物事件相要挟,他才被迫接受邀请。其时北京政府权势不断增强,国内外形势趋向建立一个统一的中央集权政府。熊希龄鉴于“民国成立年余,一切政令多未统一,中央政府不啻一省都督之地位,以致事事受人牵掣,内政、外交由此而失败者不止一端”,<sup>④</sup>随即标举“立国

<sup>①</sup> 周秋光编:《熊希龄集》第4册,长沙:湖南人民出版社,2008年,第288页。

<sup>②</sup> 如周秋光《熊希龄传》(天津:百花文艺出版社,2006年)在展现熊希龄一生爱国、利民的人生事迹时,对于其组阁期间的废省主张有所介绍;张永《民国初年的进步党与议会政党政治》(北京:北京大学出版社,2008年)对于熊梁内阁的废省计划略有提及;曾田三郎《立宪国家中国への始動:明治憲政と近代中国》(東京:思文閣,2009年)梳理了熊希龄内阁前后地方制度案的情况。此外,张学继《民国时期的缩省运动》(《二十一世纪》1994年10月号)、华伟《20世纪中国省制问题的回顾与展望》(《中国方域》1998年第4、5、6期)、于鸣超《中国省制问题研究》(《战略与管理》1998年第4期)等梳理民国缩省、废省、省制问题的论文,对于熊希龄内阁时期的废省筹议经过亦多有简单介绍。造成这一局面的一个重要原因,就是相关档案资料较少被保存下来,相关人物记载又多付阙如。

<sup>③</sup> 张国淦:《北洋述闻》,上海:上海书店出版社,1998年,第133页。

<sup>④</sup> 《熊总理之国家统一谈》,《盛京时报》1913年9月6日,第3版。

取统一制度”，“行政取中央集权主义”，但将废省制作为内阁一项政策，则经历了一个过程。

袁世凯并非属意熊希龄，在熊希龄答应组阁后，即抢先任命亲信分别出掌外交、财政总长，致使国务院与总统府在熊希龄未就职前就出现芥蒂。但袁世凯尚需借助进步党等中间力量，打压国民党并当选正式大总统，熊希龄则深知当时形势对己有利，也确实想干一番事业，故而双方均抱持谨慎态度。1913年8月26日，熊希龄正式到国务院任事，次日谒见袁世凯，围绕废省制等进行秘密筹划。尽管二人都认为即刻实施废省尚存困难，但又不愿放弃彼时废除省制与裁撤都督以实现中央集权的大好时机，最后决定将废省制纳入各省军事善后办理手续中着手筹备。时有报纸预测，“新内阁成立后，破题第一事即为废省问题之会议云”。<sup>①</sup>

熊希龄虽然在中央集权问题上与袁世凯达成共识，但他急需解决的是极度支绌的政府财政问题。熊希龄在接到安徽都督倪嗣冲请求裁并机构的电文后，考虑到当时行政经费全靠对外借款挹注，开源救济一时乏术，深感“非定减政主义，不足以维持现状”，当即通电各省，表示将在国务院正式组织成立后，提议实行减政政策，其中在各省地方，“部省所属各司如国税厅，则兼财政司。教育、实业两司，除湖北、广东、江南、直隶等数省仍行照旧设立”，其余各省均可归并内务司，改设实业、教育两科；“海关关督、外交委员、观察使二（应为“三”——引者注）项则酌量归并。司法筹备处则概行裁撤，交高等审判厅兼管。其余各省亦分别裁并”。<sup>②</sup>

在当时财政紧张的情况下，减政主义确是唯一治标政策，但因熊希龄等“明主减政，暗用私人”，颇招人怨。袁世凯虽然承认熊希龄“所拟办法极为稳洽，应即次第推行”，但同时提醒熊希龄：“临时政府为正式政府之基础，一切政务改革，务求为远大之图，万毋稍涉敷衍之意，致使政本动摇，终无稳固之望。”<sup>③</sup> 这促使熊希龄等人在推行减政政策的同时，积极寻求根本解决办法。9月11日，熊希龄内阁正式成立。尽管熊希龄在内阁组建过程中受到袁世凯掣肘，最终只是组建了一个由接近进步党的社会名流、旧官僚以及北洋派组成的“混合内阁”，其中袁世凯亲信及亲近之人控制外交、陆军、海军、交通、内务等重要各部，熊希龄夹袋人物只有梁启超、张謇和汪大燮，<sup>④</sup> 但初掌部分大权的熊希龄并未灰心，积极筹划集权，希望藉此积累声望，“连次研究各方面之办法，闻其中最要者，首须变更官制，方能实收取其效”。<sup>⑤</sup> 16日，熊希龄向袁世凯提议，组织短期内阁是为成立正式政府做预备，“内外官制关系重要，未便再延，拟即行从速规定草案提交两院，以便早日颁行”。其时袁世凯亟须巩固既有权力，对于熊希龄上述提议自然乐观其成。<sup>⑥</sup>

事实上，熊希龄在检查此前国务院未决议案时，已注意到省制存留及划分军事区域等案，并屡次召集国务会议讨论，不过各国务员议论纷纷，莫衷一是。国务员意见分为五派：“第一派主张废省设道，不限于现时之区域；第二派主张都督之下分设军、民两机关，名为军事长、民事长，以分担军民两政；第三派主张废去都督，而以中路之观察使兼民政长，其军政则直隶于陆军部；第四派主张省制仍旧，惟军区则划分为两大线，西北一线驻全国兵额之半，东南一线

① 《废省问题之复活》，《盛京时报》1913年9月6日，第3版。

② 周秋光编：《熊希龄集》第4册，第243—244页。

③ 刘路生、骆宝善主编：《袁世凯全集》第23卷，开封：河南大学出版社，2013年，第452页。

④ 时称“第一流人才内阁”。张朋园以熊希龄内阁9人中有5人隶属进步党，称其“进步党内阁”。（参见张朋园：《梁启超与民国政治》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2007年，第31页）但熊希龄在进步党成立之初已通电脱党，梁启超、张謇亦声明以个人身份入阁，称其为“进步党内阁”显然不妥。

⑤ 《减政主义尚须交院》，《大公报》1913年9月17日，第2张第1版。

⑥ 《拟赶订各项官制草案》，《大公报》1913年9月17日，第2张第1版。

在海陆要塞驻兵；第五派主张军区与铁路有密切关系，宜按全国干路画定驻军数目。”<sup>①</sup>其中，第一派主张废省改道，第三派仅主张裁废都督，变更上级行政官名称；第二、四、五派则对省制存留毫无主张，仅主张划分军区。熊希龄考虑到各国务员意见各异，同时认为“改省为道一节，因于习惯上及另订统治法权手续繁多”，在彼时不宜实行，呈请袁世凯“拟即取消”，并将该案交由国务会议决定办法。<sup>②</sup>袁世凯在鉴核此事时，虽也认为“南方初平，未便遽可实施，暂从缓议”，但以改省事关重大，主张电询各省意见，藉此试探各省都督的态度。在《时报》看来，改省危及各省都督既有利益，向他们电询意见，无异如“与贫民言借债，与地主议蹊田”，“以废省废督之事，征求各省都督意见，其将来必无成效，此时实可断定”。<sup>③</sup>

与《时报》悲观判断不同的是，隶属进步党籍的四川都督、湖北都督、浙江都督先后通电赞成废省改道。9月25日，四川都督胡景伊发表通电，历述省制存在的诸多弊病，并从军政、民政两方面分别指出废去省制的好处，主张除蒙古、西藏外，悉数废去省制，将全国划分为若干道，各道直隶内务部。<sup>④</sup>10月4日，副总统兼湖北都督黎元洪通电赞成胡景伊的废省改道主张，并指出中国地广，实行省制不便控制，废省存道之说久为一般学者主张，而且此前赣、皖、宁、粤等省都督正是凭藉一省之力对抗北京政府。<sup>⑤</sup>与此同时，浙江都督朱瑞则直接提出具体的废省改道主张，即“道设护军使、民事长各一，将原有都督、民政长名义废去，观察使亦裁撤，统设县治”。<sup>⑥</sup>上述三督虽都主张废省改道，动机却各有不同。胡景伊通电主要针对减政主义政策，认为废省改道可以从根本上解决支绌的财政问题。黎元洪和朱瑞则是迎合袁世凯之意，特别是朱瑞，他曾在“二次革命”爆发之初一度持中立态度，面对袁世凯权势的日益增强，如何迎合袁世凯，确保自身地位，是其考虑的首要问题。<sup>⑦</sup>此外，山西河东观察使高景祺在9月30日致电袁世凯及国务院，就省道存废问题等发表意见。他指出，“以财政支绌而论，则废省存道，实较废道存省，节省实多”，分道而治，可能造成地方行政机关太多、中央监督权力不易分给等后果，“莫如以各道为行政长官，仍归都督监察节制，行署不设行政公署；或三道以上设一总监，但有监督弹劾之责，不假用人、行政之权”。<sup>⑧</sup>高景祺比较省道存废利弊，注意到改制的操作问题，并提出相应对策，使其主张更具说服力。

实现中央集权、树立北京政府威权，既是袁世凯上台后希望实现的目标，也是当时的形势要求，而废省制可以削弱辛亥革命后各省权势，实现中央集权。袁世凯在1913年7月虽一度力主废省改道，并有意筹划实施，却因国民党都督反对而中止，此后态度甚为谨慎。在得知几位疆吏相继通电赞成废省制后，袁世凯态度明显有所变化，并对此大加赞赏，表示省制废除后，“中央对于地方当采集权主义，地方对于中央须采分治主义，军民区域既分，事权方不致混合；而对于蒙古、青海、西藏等地，则应根据其当地习惯，别定一特别法律”。<sup>⑨</sup>

据上可知，熊希龄提出变改省制主张的最初动机，是为了实现国家统一和中央集权，并从

① 《省制军区二问题阁议情形》，《申报》1913年10月1日，第6版。

② 《改省为道案决定取消》，《大公报》1913年10月1日，第1张第6版。

③ 《省制存废与军区划分之难题》，《时报》1913年10月1日，第4版。

④ 易国干、宗彝、陈邦镇辑：《黎副总统政书》卷30，台北：文海出版社，1971年，第5页。

⑤ 汪钰孙编：《黎副总统书牋汇编》卷4，台北：文海出版社，1988年，第37页。

⑥ 《朱介人之二大主张》，《神州日报》1913年10月6日，第2版。

⑦ “二次革命”平息后，朱瑞先“以病告休，不得，乃坚请免民政长，兼举内务司长屈映光继焉”。（参见张謇：《兴武将军朱君墓志铭》，卞孝萱、唐文权编：《民国人物碑传集》，南京：凤凰出版社，2011年）

⑧ 熊希龄：《熊希龄先生遗稿》（2），上海：上海书店出版社，1998年，第1608—1610页。

⑨ 《大总统最近之四大政见》，《大共和日报》1913年10月3日，第3版。

根本上解决财政支绌问题，但看到阁员意见分歧后态度开始迟疑。袁世凯虽亦希望废省，但态度谨慎，在川督、鄂督、浙督基于不同目的相继通电支持废省改道后，其态度有所松动。随着袁世凯当选中华民国正式大总统，熊希龄内阁由过渡性质成为正式政府，废省制主张得以确立。

## 二、废省制政策的确立

1913年10月初，国会迫于袁世凯及各省都督压力，在制定宪法之前，分别选举袁世凯、黎元洪为正式大总统和副总统。10月10日，袁世凯、黎元洪正式就职。由于熊希龄上台后力主所有政权操诸内阁，不免令袁世凯时感掣肘，加之他除实行减政外，用人、行政颇不令人满意，当时即“有一派有力要人对于熊氏政见力行反对，运动推倒渐有头绪”。<sup>①</sup>但当时熊希龄等以国会为奥援，袁世凯还需借助其对抗国民党籍国会议员。故此，熊希龄内阁得以成为正式政府。熊希龄内阁在自身地位稳固后，亟须刷新政治，回应外界质疑。

熊希龄就任总理后，因在阁员与湘督人选以及财政解决诸事上，遭受袁世凯及北洋派阻挠，<sup>②</sup>便将目标转向力求实现责任内阁，希望藉此改变国务院在与总统府关系上的被动局面。1913年9月27日，熊希龄在参众两院议员暨各党代表茶话会上表示，其内阁“当以组织责任内阁为着手”，与总统府划清权限，“俟（责任内阁）组织成功，得两院同意后，再偕全体阁员出席，宣布大政方针”。<sup>③</sup>事实上，熊希龄早在8月28日招待参众两院议员茶话会上，指出“临时政府弊窦，端在总统府、国务院及议院脉络不贯，政府违背法律不负责任”，提出确立人材内阁、维持国会以及改善财政、实施军民分治方针等施政办法。<sup>④</sup>熊希龄内阁正式成立后，进步党众议员骆继汉等向其提议确定大政方针。熊希龄接受骆继汉等人建议，开列节目十余条，交由各总长斟酌，并多次召开会议加以商讨。<sup>⑤</sup>省制存废等问题，被提上国务院议事日程。

不过，国务院内部对于大政方针主张各有侧重。熊希龄将注意力放在军民分治的策划与实施上；陆军总长段祺瑞则侧重改划军区；司法总长梁启超的考虑重点则在省制存废及军民两政的分划上。<sup>⑥</sup>这使得大政方针议定进度十分迟缓。至10月初，熊希龄内阁接连日国务会议，“虽已将具体的政策议出其细目，尚未完竣”。<sup>⑦</sup>熊希龄有感于政府大政方针备受各方期待，国务员间又存意见分歧，以修正二年度预算为由，以财政部名义致函国务院，催促早“开国务会议决定大政方针，将岁入岁出开示增减大致”。<sup>⑧</sup>

责任内阁的实现势必架空总统权力，这是袁世凯不能接受的。由于他尚需借助熊希龄内阁示好进步党等中间力量，只好暂时对熊希龄内阁的行政采取让步，但根据《中华民国临时约法》总统亦负有一定行政责任的规定，袁世凯另提出一套施政方针。袁世凯当选正式大总统后就有消息传出，他将在就任典礼后亲赴国会宣布立国政纲。立国政纲原稿由总统府秘书长梁士诒拟

① 《未来之正式政府及总理》，《盛京时报》1913年10月14日，第3版。

② 李剑农：《中国近百年政治史》，上海：复旦大学出版社，2002年，第362页。

③ 周秋光编：《熊希龄集》第4册，第288—289页。

④ 《熊总理演说施政方针》，《盛京时报》1913年9月2日，第3版。

⑤ 《国务院编纂行政方针之近况》，《新闻报》1913年10月8日，第1张第3版。熊希龄内阁从1913年9月中旬开始召开国务会议，讨论决定大政方针。（周秋光编：《熊希龄集》第4册，第274页）

⑥ 《政府对于军民分治之注意》、《裁撤都督案尚待研究》，《大公报》1913年10月11日，第2张第1版。

⑦ 《梁汪两总长之大政方针》，《申报》1913年10月10日，第6版。

⑧ 《财政部致国务院请速开国务会议决定大政方针俾得逐步进行正式预算早日成立函》，《盛京时报》1913年10月8日，第1版。

定,大体依照1912年9月袁世凯和孙中山、黄兴、黎元洪协议的“八大政纲”。<sup>①</sup>袁世凯仅对原稿第六项略作修改,除将“交通”从中央集权的事权划出外,还将“参酌各省情形兼采地方分权主义”进一步明确为“半部或全部”。<sup>②</sup>袁世凯就职后,据此通告各省。由于当时袁世凯个人权势已空前强大,鄂督黎元洪、湘督谭延闿、豫督张镇芳、浙督朱瑞、粤督龙济光、闽督孙道仁、晋督阎锡山等先后覆电,“允认此项办法为挽救时艰之必要”。<sup>③</sup>

显然,总统府、国务院虽都主张中央集权,但具体做法各异,各国务员间亦存意见分歧。这种局面的形成,与《中华民国临时约法》规定的府院体制,以及袁世凯、熊希龄二人的执政理念等密切相关。此外,熊希龄内阁为混合内阁,内中大致分为熊希龄系和袁世凯系两派,两派间的权力争夺,自然使内阁难以就此问题形成共识。

直至1913年10月16日,与袁世凯私谊较好的张謇到京后,经其调和,府院关系渐趋缓和,政府大政方针难以达成的局面有所改观。17日,全体国务员在总统府举行会议,袁世凯亲任主席,主要讨论大政方针。与会者虽认为省制梗阻中央政令,使下级地方行政不能很好行使职权,但担忧改省制后出现缺人、乏财的局面,对废省制较为慎重。会议最后决定,未便由中央政府直接管理各地方,各省制度不便更动。<sup>④</sup>不过,袁世凯表示,民国宪法即将议决,如果废省制可以实行,即当编入宪法,使其合法化,并连日与国务员、中外顾问召开特别会议讨论。“兹据侧闻云,大总统曾于日前与熊希龄筹商进行办法,决定一星期内将重要议案议决各案之后,即由国务总理偕各国务员到议院发表政见”。<sup>⑤</sup>熊希龄内阁循此决定,用一个星期“将梁任公起草之议案(即废省改州案)一律议定”。国务会议因袁世凯出席,“连日每晨在总统府开会”。<sup>⑥</sup>袁世凯参加国务会议固然是“惯例”使然,同时表明他一开始就试图影响内阁大政方针的确定。

10月21日,熊希龄就废省问题上书袁世凯,详陈办法,“拟以一年为全国筹备分划区域、办理均平地方行政之定限,更于限内后三个月为实行之期,其新官制亦于限内提出国会表决先行颁布,俟实行一年后,再请大总统提出国会,将此制追加加入宪法案内”。<sup>⑦</sup>但袁世凯将此意见书“留阅”。10月22日,国务会议讨论如何分划区域、均平地方行政,结果按照梁启超意见决议:根据各省面积广狭、风俗异同、人口众寡以及政务繁简,酌量变更和缩小各行省区域,改为州制,即将全国划分为40余州,最多不逾60州;每一州设民政公署长官一人,下设数课,但对于公署长官官名定为“尹”还是“尉”并未规定;裁废观察使,州之下直辖若干县等。<sup>⑧</sup>此外,考虑到划分州区域存在诸多窒碍,国务院决拟暂留省制,每省设巡按使,专司视察民政长

① 《大总统预备宣布八大政纲》,《大公报》1913年10月8日,第1张第6版。

② 《大总统宣布政策之预闻》,《大公报》1913年10月13日,第1张第5版。

③ 《各都督赞成中央集权政策》,《大公报》1913年10月17日,第1张第5版。

④ 《国务院之特别国务会议》,《顺天时报》1913年10月20日,第3版;《北京专电·内阁决定施政方针》,《盛京时报》1913年10月23日,第2版。张謇在日记中记载,10月16日到北京后,熊希龄、梁启超即来找他谈话,次日“即强赴总统府会议大政方针”。(《张謇日记》,南京:江苏古籍出版社,1994年,第683—684页)

⑤ 《总统府会议要政志闻》,《盛京时报》1913年10月24日,第3版。

⑥ 《近日总统府之国务会议案》,《大公报》1913年10月23日,第1张第5版。时为袁世凯幕僚的张一麐后来回忆,“民国二年熊内阁时国务会议,袁前总统每会列席,吾见其议案一大册,均主整理道制,以为废省制之预备”。(张一麐:《心太平室集》,台北:文海出版社,1966年,“补遗”,第4页)

⑦ 《熊总理对于废省之政见》,《大公报》1913年10月23日,第1张第5版。

⑧ 《会议变更行政区域问题》,《大公报》1913年10月23日,第1张第5、6版。

以下官吏，民政区域仍沿前道区域，每区设民政长。<sup>①</sup> 在梁启超主导下，熊希龄内阁的废省制方案渐具雏形。

即便如此，袁世凯仍未放松对内阁所议的大政方针施加影响。“总统府现定于二十一、二十三、二十五等日开联席会议，已于先期知照全体国务员一律出席”，“大总统预备提出之件，确系关于大政方针之决定问题云”。<sup>②</sup> 10月24日，各国务员及总统府顾问召开特别会议，讨论包括省制、防务及政务等整顿各省办法。当日袁世凯亲自与议，表示此前他提出废督实根据改订省制而起，由于临时政府期内并未提及省制改革，以致各省政务纷歧，要求与会人员将所有都督存废、省制存废理由书一并参核讨论，详拟省制规定等。<sup>③</sup> 袁世凯向与会者表示，自己并不反对废省，其关心的是与废省制相关的一系列问题。

其时徐世昌组阁传闻再度盛行，并经总统府人士确认，熊希龄本拟辞职，后改变态度，“于政务犹称毅力，国务会议每日续开，有一泻千里之势。大政方针亦拟不久确定发表”。<sup>④</sup> 至10月25日，熊希龄内阁大政方针大纲略有头绪，大体是秉承袁世凯的意旨讨论得出，体现了各位国务员共同商讨的结果，其中司法总长梁启超、总理熊希龄发言最多，农工商总长张謇亦时有议论，而交通总长周自齐及外交总长孙宝琦则对于外交、交通有所陈述，陆军总长段祺瑞则对军事上有所建白，最后推举梁启超起草《政府大政方针宣言书》。<sup>⑤</sup>

熊希龄内阁大政方针大纲虽已确定，来自总统方面的干扰仍然不少。主张废省改道的袁世凯最初对熊希龄内阁的改省为州决议颇有疑虑，认为此举事涉更张，后经其左右说明，态度才稍有改变。<sup>⑥</sup> 待到熊希龄内阁大政方针大纲确定后，袁世凯态度又有变化。10月26日，袁世凯与各国务员商讨各省修正新官制。会议在其主导下，决议采取三级制：“行政统于中央，各省地方行政统于民政长，行于县知事，观察使观察行政。”会后，袁世凯还将草案电商黎元洪。黎元洪对此表示赞同，但请求袁世凯在征求各省意见后，再提交国务会议。<sup>⑦</sup>

法制局在袁世凯亲信、局长施愚主持下，根据国务会议多次讨论结果，采用废省改道主张，拟定外省官制草案：（1）改省为州，将各省改划为相当于“道”的数州；（2）州设州长，由中央简任；（3）州上设巡按使一员，巡按所属各州吏治，一巡按使所管州数为二至四州；（4）州下为县，县设知事，一如旧制。根据草案，全国22行省被改划为83州。<sup>⑧</sup>

其时内务部总长朱启铃对废省制甚是热心。朱启铃系由交通总长转任，上任伊始发现“内务事务不及交通之半，其原因由于外省不服从中央，故部事日少，宜急筹统一之法，不许外省

① 《专电》，《时事新报》1913年10月26日，第1张第2版。

② 《总统府分期特开联席会议》，《大公报》1913年10月23日，第1张第5版。

③ 《大总统对于各省政治之规划》，《大公报》1913年10月29日，第1张第5版。

④ 《关于熊内阁之秘闻》，《盛京时报》1913年10月25日，第3版。

⑤ 《新内阁大政方针之议定》，《时报》1913年10月28日，第3版。张国淦则言，“熊希龄内阁所谓大政方针，财政部分由梁启超计划，其省制改革部分，即略依从前分巡道区域，每一省划分若干省，缩小原有省份范围，系张謇提出”。（参见张国淦：《中华民国国会篇》，中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑部：《近代史资料》总91号，北京：中国社会科学出版社，1997年，第128页）丁文江等据梁启超自述，认为该书出自梁启超一人之手。（参见丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，上海：上海人民出版社，2009年，第435页）张朋园认为熊希龄内阁大政方针出自梁启超手笔。（参见张朋园：《梁启超与民国政治》，第31页）

⑥ 《官制与官方》，《申报》1913年11月5日，第6版。

⑦ 《地方行政会议取三级制度》，《大公报》1913年10月31日，第1张第4版。

⑧ 《官制与官方》，《申报》1913年11月5日，第6版。

各自为政”。<sup>①</sup>他以废省制问题与内务部最有关系，循例拟就意见书提交国务会议。意见书按照方里、人口、赋税、山川形势及历史沿革等，不拘省、道之界，将全国行政区域分为五十道，道改郡，长官名为郡守，县名县令，边疆另设特别制度。<sup>②</sup>该案与熊希龄内阁决议通过的废省改州案大同小异，差别在政区划分依据、面积大小、名称及由来。朱启钤系徐世昌亲信并亲近袁世凯，另拟改省为郡案，说明他对内阁决议改省为州案有所不满。

无论是法制局草案还是朱启钤的拟案，与熊希龄、梁启超主张相去较大，反更接近袁世凯主张。法制局将外省官制草案提交国务会议时，熊希龄有感于国务院权势为总统府所夺，“拟致电各省长官，飭其陈述对于地方官制之意见，拟就理由书报告来京，以便采择而定行政区域之范围”，<sup>③</sup>以各省态度决断府院在废省制问题上的分歧。然而各省对于废省制的态度两歧，除川、鄂、闽、粤、苏、皖、豫等省都督复电赞成废省改州，要求早日实行外，其余各省长官及各团体则多认为，“省”在性质上实兼有地方自治团体资格，主张在暂仍省制的前提下另划军区并实行军民分治。<sup>④</sup>10月30日，国务院再次讨论外省官制案。与会各国务员有感于各省持反对废省意见者较多，多认为在军民分治及划分军区等案未定办法前，如果遽行废省，势必窒碍颇多，主张暂行缓议，将草案另行改组。无奈之下，熊希龄内阁以此为最后决议报告袁世凯。<sup>⑤</sup>

袁世凯在1913年10月底致电各省都督，表示“熊内阁一俟宪法制定后即可改组”，<sup>⑥</sup>至10月31日国会宪法起草委员会通过《中华民国宪法草案》，熊希龄内阁命运又成问题。11月4日，袁世凯挟制熊希龄副署，以国民党参预“二次革命”，下令解散该党，剥夺170余名该党国会议员资格，使国会无法开议。袁世凯用釜底抽薪之法，使熊希龄内阁失去引为奥援的国会这座靠山，局势极不利于熊希龄内阁。袁世凯在武力解散国民党一事上，侵及国务员职权，引起熊希龄、梁启超强烈不满。但熊希龄内阁在6日秘密会议此事时，“有主张辞职者，或有反对之者。而关于辞职，或主张联袂辞职，或主张个人自由，并无何等结果”。袁世凯考虑到刚解散国民党并使国会不能开议，“因恐人心渐去，又令暂不发表”。<sup>⑦</sup>

熊希龄内阁虽未辞职，但关乎内阁存亡的大政方针何时公布尤显重要。11月7日，张謇与梁启超谒见袁世凯，筹论维持国会办法，结果“总统以事属政治内乱，无与国会，已电各省速集候补议员云”<sup>⑧</sup>为托词，并未明确答复。12日，熊希龄又向袁世凯提及前议大政方针，表示国会一时不能开会，所具政见亦不可宣告议员，应即择要议行。袁世凯为安抚熊希龄，对此并未反对，但认为废省制、改道设州尹等为大政方针案最重要内容，命令梁士诒起草通电各省。<sup>⑨</sup>袁世凯试图通过各省反对废省，打消熊希龄内阁公布大政方针的念头。

1913年11月13日，国会因不足法定人数宣布停止开会。熊希龄、梁启超感到大政方针命运危迫，遂在同日国务院会议上，主导通过梁启超起草的《政府大政方针宣言书》（以下简称

① 《朱总长对于部务之伟论》，《盛京时报》1913年9月19日，第3版。

② 《内务部之地方官制主张》，《时报》1913年11月6日，第3版；朱启钤：《蠡园文存》，台北：文海出版社，1974年，第65—73页。

③ 《征集各省对于地方官制之意见》，《顺天时报》1913年11月4日，第2版。

④ 《对于省制之各方面意见》，《顺天时报》1913年11月5日，第9版。

⑤ 《废省问题之再议》，《大公报》1913年10月31日，第2张第1版。

⑥ 《北京专电·大总统最近之通告》，《盛京时报》1913年10月26日，第2版。

⑦ 《国务院之秘密会议》，《盛京时报》1913年11月11日，第3版；《国务会议无结果》，《盛京时报》1913年11月12日，第3版。

⑧ 《张謇日记》，第684页。

⑨ 《通电广征废省之政见》，《大公报》1913年11月14日，第1张第7版。



《宣言书》），为窥探各方态度，以熊希龄内阁名义在报纸上公布。《宣言书》标举“立建设之基础”，“集全力以整顿内治”，涉及财政、军政、实业、交通、地方制度、司法和教育等方面，其注目点在“废省与整顿财政两事”。<sup>①</sup>其中在废省一事上，《宣言书》指出中国实行省制以来，各省“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”，主张拟仿汉宋之制，但为获袁世凯支持，将“废省改州”改为“废省改道”，“改定地方行政为两级，以道为第一级，以县为第二级……中央则以时设巡按使按察诸道，举劾贤否，不以为常官也”。<sup>②</sup>《宣言书》表明，熊希龄、梁启超等人试图通过废除中国政制中“省”一级，从根本上解决辛亥革命以来各省都督专权、内轻外重的权力格局，消除各省武人势力对北京政府的威胁，谋求实质上的国家统一，巩固中央集权。正如11月26日梁启超在致康有为的书函中所言，“此事（武人政治）则须根本解决，万不能支支节节为之，解决之法，则改省为州，既已明定于大政方针”。<sup>③</sup>

在梁启超、熊希龄努力下，作为内阁施政方针的《宣言书》直接标举“废省改道”主张，但在其形成过程中，总统府与国务院、国务院内部意向不同，加之辛亥革命后提议废省制难以避免削弱各省权势的嫌疑，势必引起各省都督反对，无不预示着此后废省制任重道远。

### 三、不同的改省方案

《宣言书》中的废省主张经各报纸披露后，社会反应不一。支持者认为，实行废省可收行政迅速、行政切实、收罗全国人才、明确官厅职责、消灭省界观念，以及发达地方行政、提高人们知识等六利；<sup>④</sup>反对者则认为此举“揆诸理想，似亦纲举目张，持之有故，但按之事实，绝难实行”。<sup>⑤</sup>这种截然对立的态度表明，废省制固然可以实现中央集权，但由于省制在中国行之已有数百年，若要废改显非易事。与此同时，尽管北京政府权势日趋强大，为实施废省制提供有利条件，但《临时约法》下的府院关系以及府院不同执政理念，又使其间充满变数。虽然府院对于废省制目标一致，但在改省如何操作上意见纷纷，致使其方案屡遭修改。

为保废省制案不致流产，熊希龄接受张謇提议，呈请袁世凯将内阁所拟各项法案作为暂行条例提前颁布施行，“仍俟国会开议有期，将应交国会议决者分别提案交议”。<sup>⑥</sup>袁世凯虽对熊希龄等人提议予以允准，仍不时干涉熊希龄内阁的废省筹划。1913年11月17日晚，袁世凯召集熊希龄、段祺瑞等开特别会议。他再次提出，废省制一时难以办到，军民分治实为民国治本之源，首当积极进行。<sup>⑦</sup>21日，袁世凯又召集熊希龄、各部总长及总统府各高等顾问，讨论整顿各省办法，最后决议，废省制案虽连得黎元洪及闽粤苏皖豫各省都督覆电赞成，但此事关系甚大，“拟再通电各都督、民政长，博采筹议以便进行”。<sup>⑧</sup>

袁世凯屡屡干涉内阁行政，令梁启超极为愤懑，在他力争和主导下，国务院于11月22日正

① 丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，第442页。有人认为熊希龄内阁政治纲领，除公开的大政方针外，还有一个“绝对不能公开”的“副本”。（参见丁世铎：《论熊内阁之失败》，《正谊》第1卷第3期，1914年）

② 周秋光编：《熊希龄集》第4册，第393—394页。

③ 丁文江、赵丰田编：《梁启超年谱长编》，第442页。

④ 上海经世文编社辑：《民国经世文编》（肆），北京：北京图书馆出版社，2006年，第2161—2168页。

⑤ 《地方官制意见书》，《内务公报》第7期，1914年，“选论”，第1页。

⑥ 昆山陆纯子素编：《袁大总统书牋汇编》第4卷，上海：广益书局，1920年，第24—26页。

⑦ 《各省改设镇守使之提议》，《大公报》1913年11月19日，第1张第6版。

⑧ 《总统府地方行政之大会议》，《申报》1913年11月22日，第6版。

式确定改省为州计划,准备将此提交即将开议的行政会议讨论。不过,有消息披露,“新制划省为州,县令隶属州尹,州尹上设巡按,专任察吏,(因)张謇颇反对巡按制,在阁议中力驳,故未决”。<sup>①</sup>张謇反对巡按使制,使该计划又生枝节。

随着时局大变,府院关系更加微妙。不时传言袁世凯将改组政府一部,由徐世昌出任国务总理。熊希龄、梁启超等再萌退志,惟因有各种事情互相混入,故今日尚未发表。<sup>②</sup>副总统黎元洪致电袁世凯,表示其时不宜动摇内阁,并支持改变省制。<sup>③</sup>而且,在熊希龄内阁所拟大政方针中,有关裁撤都督、划分军区以及改订地方官制等,均是秉承袁世凯意旨,各省都督来电亦多表示赞同,并以裁撤都督为急务,大有请自始之意。<sup>④</sup>袁世凯只得表示信任熊希龄内阁,并交谕国务院,“大政方针为民国立国上之根本问题,规范既定,端贵循序进行,应即由院会同全体国务员,按照宣言书所拟各节,虚拟一的,规定分期筹备秩序,呈候核阅”。与此同时,他还通电各省都督、民政长及各驻外公使,“务即注意华洋各报章,如该报对于大政方针著有论断,即将该部邮寄来京以备核阅”。<sup>⑤</sup>应该说,正是由于府院间在改建省制上的分歧并未公开,才有各省都督通电赞成改省为州计划。不过,当时黎元洪已觉察到袁世凯、熊希龄间的貌合神离,在发出赞成废省之电后,亦密电袁世凯,详陈改省为州办法的各种隐弊,要求预行周详筹划。<sup>⑥</sup>

彼时法制局采纳各方意见,重新提出一套废省置州官制和巡按使官制方案。新方案使“州”同时兼有自治、官治身份:地方官制“拟改为二级制度,州之区域另行分划,视省为小;州置州尹一人,一方面为州之行政长官,执行本州之行政事务,直隶内务总长,受中央之指挥监督,一方面为察吏之官,监督县知事之行政事务……此外,于二州以上,特置巡按使一官,为政府特派巡视各州之员,实为中央与地方官之关键,仅责以察吏之任而不予以指挥之权。其各州人民因行政处分、受利行之损失者得依陈诉之巡按使,俾兼为救济地方行政之机关”。<sup>⑦</sup>

法制局这一拟案主要体现了梁启超、熊希龄主张,同时参合了不少现实考量,以致时人对其观感颇为奇特,认为该案“自表面言之,似取二级制,而自实质言之,犹仍前之三级制也,不过仅改省为州,与前特异耳”。<sup>⑧</sup>出现这种局面,是因为该案起草者认为,其一,各省区域辽阔,官吏指挥、监督难以迅速与敏活;其二,各省行政沿袭清朝积习,内政、财政自为风气,难收统一;其三,各省省治幅员广漠,两级制必难实行,若采用三级制,察吏之官势必多于亲民之官,势必产生壅闭隔阂的结果。这道出在规划废除省制后政制所面临的困扰。时人对法制局这一中央集权拟案并不看好,“各地方缩小其团体,移易其权力,必至土崩瓦解、破碎割裂,将一发不可收制,必欲实行,祸立乃立见”。<sup>⑨</sup>事实上,北京政府内部持此意见者亦不乏人。草案脱稿后,内务次长钱能训就在内务部讨论会上公开反对废省为州主张,致使此案仍付修正。

法制局所拟官制案脱稿后,交由国务院讨论。有国务员对此持异议,其中以张謇的驳议最为精辟,他主要对巡按使的设置存疑。张謇认为,州长既经中央派为代表,则毋庸再设监

① 《专电·北京电》,《申报》1913年11月23日,第2版。

② 《政府改组问题之由来》,《盛京时报》1913年11月27日,第3版。

③ 《副总统密陈意见》,《大公报》1913年11月29日,第2张第1版。

④ 《裁撤各省都督之确耗》,《盛京时报》1913年11月28日,第3版。

⑤ 刘路生、骆宝善主编:《袁世凯全集》第24卷,第314—315、326页。

⑥ 《副总统密陈改省为州之隐弊》,《大公报》1913年11月30日,第1张第6版。

⑦ 《改省为道之议复活》,《盛京时报》1913年12月14日,第3版。

⑧ 《地方制度之尚须修改》,《盛京时报》1913年12月6日,第3版。

⑨ 《地方官制意见书》,《内务公报》第7期,1914年,“选论”,第1、3—4页。

官，担心“此官之设，日后久将复前清巡抚之旧”。熊希龄以梁启超倡设此制意旨相答，并一再解释巡按使一职仅为临时机关，旨在清理省制初改时可能出现的财产等问题，并为废省之张本。<sup>①</sup>由于张謇对法制局拟案不满意，熊希龄随即召开国务院会议，将该案交由各总长轮流批阅。各总长阅毕后在会议时仍言人人殊。国务院遂决议派委张家骥、黄群等人审查此案。审查结果为：将巡按使权力缩小，仅有权考察州长贤否实际情况并报告中央政府，不能弹劾；而且设置省份仅限四川、陕甘、云贵、广西等边省。<sup>②</sup>此次审查将巡按使权力及设置地方进行修正，主要是为了消除张謇疑虑，争取更多国务员支持该方案。

袁世凯在改省为州方案修正案出台后，一面飭谕先后到京的都督朱瑞、张锡銓、蔡锷、尹昌衡，以及曾任都督的周自齐、赵惟熙等人，讨论改建省制问题及其利害；一面亲自与在京的前湘督谭延闿、滇督蔡锷以及浙督朱瑞等商议此事。<sup>③</sup>有报纸披露，熊希龄内阁“改省为州之详表业已次第发表，近因大总统对于该草案尚有斟酌更改之处。大总统于废省一层极为赞许，盖不如是不能举统一之实，地方政务亦无由整饬，故由三级制改为二级制已毫无疑义，惟于二级之上又特派巡按一节则不以为然”。在袁世凯看来，“以道为地方最高级之行政长官，足以镇服一切”，而且“仍原有之各道区域，省一番之纷更即少一番之争竞”。<sup>④</sup>

袁世凯和熊希龄在废省问题上态度一致，但前者更注意改省后会否激起剧烈社会变革，后者侧重谋求行政利便、发达国家主义。二人在废省后如何构建省制上意见相异。当国务院将议定改省为州案概略呈请袁世凯鉴核时，他对该案不满意之处颇多，将原案发还，并飭在行政会议开幕后，再与内蒙改省及东省并省案一并讨论。<sup>⑤</sup>“闻大总统日前已将此意与各国务员商榷，各国务员因总统所言极中今日情势，已拟此项官制重行草定矣。”<sup>⑥</sup>时人观察，“废省改州利害复杂，倘一实行，其中难关层见迭出，如国中畛域之见、各界得失之争，实属意中之事，设纷扰之端一开，谅非当道权变提议者所能堪其烦。然则此案之结果终归无效，不问可知矣云”。<sup>⑦</sup>

袁世凯本对各省都督赞成改省为州并不乐见，因此前曾表示赞成，遂授意各省都督、民政长中的亲信竭力阻扰。11月25日，奉天民政长许世英率先通电公开反对废省为州。他指出，早在赵秉钧内阁时就曾动议废省，当时国民党都督盘踞各省，意在铲除国民党政权，解决民初枭雄拥兵局面，在“二次革命”武力解决上述问题后，省制存废已不是问题，政府宜分期着手恢复整顿；在国家多故、材财两绌之时，实施废省改州，无异使政府丧失权威。<sup>⑧</sup>许世英通电公布后，“改省为州案，反对者颇多”，其中各省都督“有表赞成者，也有略示反对者，有赞成原案而主持缓办者”。<sup>⑨</sup>与此同时，对于改省为州具体方案的反对声音随之而起。如浙军第六师师长吕公望、署浙江民政长屈映光，以及金、衢两府各团体，纷纷通电反对金、衢隶属温州。<sup>⑩</sup>

袁世凯在看到各方反对废省改州的意见后，当即表示废省改州案，“亟宜特别核议”，并主

① 《关于改省为州案之纷议》，《大公报》1913年12月9日，第1张第9版。

② 《专电》，《时报》1913年11月27日，第2版。

③ 《各都督特开省制会议》，《大公报》1913年12月3日，第2张第1版。

④ 《改定地方行政区域之新消息》，《神州日报》1913年12月3日，第3版。

⑤ 《大总统交议省制案》，《大公报》1913年12月1日，第2张第1版。

⑥ 《改省为道之议复活》，《盛京时报》1913年12月14日，第3版。

⑦ 《废省为州问题之结果如何》，《顺天时报》1913年12月4日，第2版。

⑧ 《奉天民政长许世英通电保存省制条陈》，1913年11月25日，北洋档案1002（2）—1504，中国第二历史档案馆藏。

⑨ 《省制案第三次审议》，《大公报》1913年12月8日，第2张第2版。

⑩ 《浙江金衢两属对于州制之请愿》，《时报》1913年12月9日，第4版。

张预定若干年限为筹备废省改州的试行期,在此期间先行划定行政、军事区域;在官制上,决定不设巡按使,先行裁撤都督,改设镇守使。<sup>①</sup>袁世凯随即提议,将此事交政治会议讨论表决,同时建议由总统及各国务员分别另缮政见书以备该会参考。袁世凯的态度转变,实因其“惟以内阁既欲以此表示政见之举,故对于改省为道之形式未曾十分否认,但对于其实际多所修正,未肯丝毫放松耳”。他主张改省为道,将向来道区域为道治,长官为道尹,巡按使仍为常设官。<sup>②</sup>为消除国务员对废省改道的疑虑,袁世凯再三指示,“现在不过改州为道,至其区域,非全用现行道之区域”。<sup>③</sup>熊希龄内阁见袁世凯赞同许世英通电,并考虑到各国务员在划分区域问题上分歧较多,旋思改变原案,决议由内务部另提分区案。<sup>④</sup>

袁世凯改省为道主张与熊希龄内阁改省为州主张差异较大。首先,熊希龄内阁主张变更现有行政区域,实行州县两级;袁世凯主张仍以旧巡道区域为道治,道长官为道尹,实行巡按使、道尹、县知事三级。其次,在巡按使设置上,熊希龄内阁主张仅设于边省,为临时派遣,非常设官,报告各道贤否,无权对各道行使职权;袁世凯主张巡按使为常设官,其事权不宜太轻。

由于各省都督、民政长对改省为州案多持反对意见,熊希龄实施此案的决心大为受挫,转主渐进主义,主张修正原来的废省制案:扩大各州,每省改为二三州不等,拟改全国为八十州,拟从十八省入手先改。<sup>⑤</sup>法制局据此对州制区划草案推敲研究,起草员深感此前所拟未甚妥洽,一致认为行政区域范围合宜与否,不能单凭理想断定,也不能纯视历史为准绳,主张此次草创后,“各省如见不便管辖之处,或宜于今日而将来形势变迁之后又有不相符合者,仍得随时变更”。<sup>⑥</sup>12月7日,国务会议再次讨论废省问题,决议废省并改行三级制:县知事为初级官,上设州牧,为二级官,每二州设一名巡按使,指挥一切,巡按使直接总统府、国务院办事,州牧可直接内务部。<sup>⑦</sup>这是一个调和府院意见的决议,与袁世凯主张仍有较大差距。

改省为州与改省为道两案各有利弊,省长官先后来电对两案的态度又各异。国务院根据法制局提议,决定召集省制会议及地方官制会议。<sup>⑧</sup>袁世凯认为,各省在改省为州与改省为道上,“意见颇形歧异,非斟酌妥协,势难遽行规定”,要求将两案异同及利之所在一律揭出,即行通电各省征求意见。在张謇看来,改省为州、添设巡按使之议,既已经国务会议通过,如按袁世凯主张,势必变更很大,担心又生意外,为求稳健,拟就8条善后政策提交国务会议,试图调和。<sup>⑨</sup>随后,张謇更本此草拟一套旨在调和府院主张的改省为道案。<sup>⑩</sup>

迫于袁世凯压力,国务院决计“以改省为道之形式,行旧时省制精神之道制案”,并据此逐条核议原拟外官制:(1)原案“州”改为“道”;(2)原案“州设州尹”改为“道设民政长”;(3)对原案所定州区域略有修正等。<sup>⑪</sup>针对府院在巡按使设置上分歧较大,国务院亦决定折中意

① 《大总统对于改省为州之政见》,《大公报》1913年12月11日,第1张第5版。

② 《道制问题之大决定》,《申报》1913年12月13日,第3版。

③ 《州制道制主张之真相》,《时事新报》1913年12月30日,第2张第3版。

④ 《专电》,《时事新报》1913年12月8日,第1张第2版。

⑤ 《改省为州案各方面之主张》,《大公报》1913年12月10日,第1张第5、6版。

⑥ 《州制区划近讯》,《申报》1913年12月12日,第6版。

⑦ 《府院对于废省案主张之异点》,《大公报》1913年12月13日,第1张第6版。

⑧ 《国务院决定召集中央各会议》,《大公报》1913年12月13日,第1张第6版。

⑨ 《关于改省为州案之商榷》,《大公报》1913年12月12日,第1张第6版。

⑩ 内容详见《张总长道制草案》,《申报》1914年1月4、17日,第2张第6版;1月5、6、7日,第2张第7版;1月12、20、31,2月3、9日,第3张第11版;1月19日,第3张第10版。

⑪ 《内阁会议地方官制近情》,《时事新报》1913年12月19日,第2张第1版。

见，主张废省后设巡按使，为过渡办法，同时普设不常设，其职权只有纠察而无执行权。<sup>①</sup> 总统府意见又占上风。会后，法制局将久未定稿的州制案改为道制案。袁世凯对于国务院修改原案之举比较满意。当各省都督、民政长仍有来电反对废省，袁世凯指示总统府覆电，“详称废省制与大局前途之关系，除各省多数赞成，中央并拟规定施行，可毋再行反对云”。<sup>②</sup> 时著名记者黄远生对此评论，“省之下设道，道之下为县，已复于前清三级之制矣。乃前此所议不常设、不普设之巡按，近且渐议普设，渐议巡按得兼辖国税厅长及审判厅长，果尔则直无异于巡抚”，“此议果行，则与今内阁之改革根本计划相反。故今内阁若倒于政见，则省制必为其根本原因”。<sup>③</sup>

废省改州与废省改道，虽只是一字之差，当时“外间不详此中曲折，遂指道制、州制之计划为大总统与熊总理主张极端不同之证，并谓政治会议委员不主废省，大政方针发生阻力”。<sup>④</sup> 尽管有消息称，袁世凯有意让徐世昌取代熊希龄，但袁世凯并未公开表态，徐世昌尚在审时决定是否出任总理，此前又有决议将大政方针交政治会议讨论，维持熊希龄内阁自然责无旁贷。

1913年12月10日，在梁启超力争之下，各国务员召开秘密会议，详细讨论废省制事，最后决议，改省为州仍为现政府必行之事，待副总统黎元洪及政治会议同意后再加实施。<sup>⑤</sup> 12月11日，黎元洪到京后，相继发表划分军区和废省问题意见。他赞同划分军区，认为军民分治实为必要，并拟就说帖面陈袁世凯，指出分治有三利，<sup>⑥</sup> 但对北京政府将“改省为州”改为“改省为道”并未多言，只是表示赞成废省。<sup>⑦</sup> 随着黎元洪对于废省制的态度明朗，政治会议对于废省制态度如何尤显重要，这实际决定熊希龄内阁废省政策的最终命运。

#### 四、废省暂行缓办

如果说，袁世凯在需要借助熊希龄内阁结好进步党等中间力量，以谋求对抗国民党并赢得正式大总统之职时，尚且能迎合熊希龄内阁的政策主张，甚至作一些让步的话，在他当选大总统，并取缔国民党籍议员，使国会无法开议，形势发生有利于他的变化后，态度则日趋强硬。1913年12月上旬，袁世凯不露声色地更换了湖北、江苏等省都督，并安排亲信出任，进而更加稳固控制了全国要害地区。与此同时，各省都督纷纷表示服从袁世凯领导。随着对全国控制加强，袁世凯对于废省制的热心大减，转而主张维持现状。

12月15日，筹备已久的政治会议正式开议。政治会议被定位为政府咨询机关，“专议分划军区、改省为道、统一财政诸事”，以大政方针为范围。<sup>⑧</sup> 政治会议成立后，熊希龄内阁的地位更显尴尬：“上有总统之果断办事，担任一切；中有政治会议之辅弼，讨论重要政事而决定之，经由总统施行；内阁所司仅理循例之事，国务会议将为政治会议之提议机关”，“内阁权力已较以前日微，更难举责任之实”。<sup>⑨</sup>

① 《道制问题之大决定》，《申报》1913年12月13日，第3版。

② 《反对废省案之无效》，《大公报》1913年12月15日，第2张第1版。

③ 黄远庸：《远生遗著》卷3，北京：商务印书馆，1984年增补影印，第221—222页。

④ 《州制道制主张之真相》，《时事新报》1913年12月30日，第2张第1版。

⑤ 《政府对于改省案之主旨》，《大公报》1913年12月13日，第1张第6版。

⑥ 《副总统划分军区之主张》，《时事新报》1913年12月21日，第2张第3版。

⑦ 《黎公入京后政见之一斑》，《申报》1913年12月23日，第2版。

⑧ 《专电》，《时事新报》1913年11月23日，第1张第2版。

⑨ 《现内阁之权势观》，《顺天时报》1913年12月17日，第9版。

政治会议由总统府、国务院及各部、各省长官所派代表组成。委员就其系统大致分为总统系与内阁系两派，其势力比为4:1，总统系占绝对优势。<sup>①</sup>其中，总统系多资历较老，此派成员早在清季就已取得督抚资格，进入民国后更是非都督、民政长不就，其人思想保守，不主张省制纷更；内阁系则多属新派人物，或曾为议员，或曾充司长等职，其人资历充任州长、道民政长尚能合格，如果充任一省长官则资格稍有不足，此派成员多极力主张改变旧制。<sup>②</sup>废省问题尚未提交讨论，政治会议内部已生嫌隙：属内阁系者多认为道制不适于现势，主张实行州制，将全国划为八十州左右；属总统系者多赞成道制，认为八十州制为数过多，不便于施政，主张废省后将全国划为五十道。<sup>③</sup>本来“总统对于该案（大政方针）之意见，不满意处殊不为少，如改省为州问题属最不赞成之事，密电各省反对州制问题，以谋破坏大政方针之一部”。由于政治会议有力委员多属总统派，时有报纸预测，政治会议开幕后，“将来动作全为总统所左右，不久必至全力拥护总统，以与熊氏内阁相对峙”。<sup>④</sup>

12月17日，政治会议议长李经羲与一位政客的谈话直接道出总统派意见：“废省改州，大总统谓为书生之理想，即余以经验所得，亦不敢赞同”，因为“将全国划分为七军区，地方辽阔，分布不易周密，过小则又与民政一方过于接近”，“前清二十三行省统辖已觉困难，若改为八十三州，监督益行不便”，“况以国家财力奇绌，目前万万不能举办。若强要办，其结果无异自杀”。<sup>⑤</sup>据此可知，总统派反对废省改州案，除认为该案对于民政区域划分不合理外，亦认为当时国家财政奇绌不便于实施废省改州。

随着李经羲表达对改省为州案的态度，总统派更是公开表示不以为然。<sup>⑥</sup>与此同时，政界实权人物也纷纷公开反对废省。如前国务总理、新任直隶总督赵秉钧更直言“各省能废，吾早废之，何待今日？”陆军总长段祺瑞也认为，北京政府才拟裁撤都督、恢复秩序，若废省改州，则更是纷更取乱之道，“若此议行，吾只有加力陈兵，预备平乱”。一时间，“主张道制者有之，主张州制者有之，或有根本的反对者”。有报纸推测，“无论总统意见如何，即（据）赵、段等反对，已可断其必不能行，况重之以政治会议乎？”<sup>⑦</sup>熊希龄内阁的改省为州案更加不稳。

废省改州案既受权力人物非难与攻击，前途命运已渐不佳。“改省为州一事为大政方针之最重要问题，在内阁一方面虽议决实行，然尚须经过政治会议始能规定，惟昨闻该会各委员多不以此举为然，恐不免有反对。惟此层尚不甚紧要，而总统府之某某要人亦均极端反对此议，现已即将推翻原案之耗。”<sup>⑧</sup>袁世凯在谈及改省问题时，直接表明自己是“阳从之而阴非之”：“废省改州是何事体，内阁以为可行，吾以一口难当众议，故亦只听之而已”。<sup>⑨</sup>袁世凯不再掩饰对废省改州案的不满。

时有报纸称，“大政方针草案一旦发表，种种议论次第现出。如州制问题，不论中央与地方，互有反对之意见，势难实行。总统府中亦有多数反对，想不久应加以大修正。现闻政治会

① 季啸风、沈友益主编：《中华民国史史料外编——前日本末次研究所情报资料》第2册，桂林：广西师范大学出版社，1996年，第558页。

② 《关于废省问题之预议》，《大公报》1913年12月21日，第1张第7版。

③ 《废省问题之前途》，《顺天时报》1913年12月19日，第2版。

④ 《关于熊氏内阁之一说》，《顺天时报》1913年12月20日，第9版。

⑤ 《政治会议议长之政谈》，《时报》1913年12月22日，第4版。

⑥ 《反对改建省制案之内幕》，《大公报》1913年12月22日，第1张第6版。

⑦ 《州制案势难实行》，《时事新报》1913年12月23日，第2张第1版。

⑧ 《反对改建省制案之内幕》，《大公报》1913年12月22日，第1张第6版。

⑨ 《大政方针打掉一半》，《新闻报》1913年12月23日，第1张第2版。

议委员中附和总统意见，反对于该方针者颇占多数。及该会开议，催次第修正以改面目，是在可知之数”。<sup>①</sup>果然，按照原定计划，废省改道案应于12月22日提交政治会议，然而该日袁世凯却将该案提交国务会议复议。<sup>②</sup>24日，袁世凯临时召集黎元洪、熊希龄及各国务员等秘密会议，讨论废改省制等，结果“议论纷歧，未能定议”。<sup>③</sup>意见分歧主要集中在废省制的手续方面，即如果实行新的外官制，现有各省行政公署应即取消，旧有案件又应如何移交新设官署，以及现有各省各项行政机关人员如何分别改任等。<sup>④</sup>

废省改州案为熊希龄内阁大政方针命脉所在，基于各省都督、民政长反对意见较多，为挽救大政方针不致破产，熊希龄商诸袁世凯，决定在总统府召开特别会议，详细讨论此案是否适当以及有无窒碍，同时就行政区域划分征求各省意见，再综合各种情形和事实撤回原案修正后提交。<sup>⑤</sup>但当时并不具备废省制条件，除袁世凯热心大减外，黎元洪在12月31日接受《大共和日报》访谈时，虽对内政抱持乐观态度，不过主张废省问题从缓。<sup>⑥</sup>

随着对全国控制的加强，袁世凯开始倾向于维持既有省制现状。虽然他交谕国务院，将州官制修正案等赶即讨论呈交核办，<sup>⑦</sup>但与国务员等议商建设大纲时又表示，“不可徒取表面之新名称，要于事实上无害，与我国历史有沿用之考核，虽旧制亦无不可采用者”。<sup>⑧</sup>此后袁世凯更指出，“省制之宜加修改以计行政上便利固不待言，唯中国目下财政诸多困难，各地方尚未全复旧观，现时只宜以维持现状，培养元气为要，势难为急激之改革”。<sup>⑨</sup>

其时梁启超、熊希龄间也出现意见分化。梁启超对于改省主持最力，当政治会议委员多表示反对废省时，立即声明此议“如被否决，即辞职”，<sup>⑩</sup>而熊希龄对改省为州案甚是悲观。这不仅因为外部反对声音越来越多，国务员中也多有分歧，除熊希龄与梁启超的改省为州案外，还有张謇的改省为道案和内务部的改省为郡案。熊希龄权衡后表示，“将区域问题交政治会议讨论，但根本的改废问题，则更无交议之理”。<sup>⑪</sup>尽管熊希龄一再退让，内阁命运并未有所好转。

进入1914年后，袁世凯更加紧对废省制筹划的掌控。1月7日，袁世凯交谕秘书厅撤回已提交政治会议讨论的改省为州案，同时将朱启钤所拟废省改郡案汇交国务院，与张謇所提改省为道案并案讨论，再交政治会议表决实行。1月8日，袁世凯交谕国务院，无论废省制将来采何种手续进行改革，须特别注意在财政上力求撙节，在防务上务求联络，在区域上务求均济，在事权上务求统一。<sup>⑫</sup>1月11日，袁世凯召集各国务员商讨改省问题，在行政区域改划方面，以习惯、地理关系，决计统治法采用道制，行政区域则采朱启钤建议的郡制。<sup>⑬</sup>1月16日，袁世

① 《大政方针之飘摇不定》，《盛京时报》1913年12月24日，第3版。

② 《国务院通过省制草案》，《大公报》1913年12月24日，第1张第6版。

③ 《总统府密议两大要案》，《大公报》1913年12月25日，第1张第7版。

④ 《地方官制仍须讨论之问题》，《顺天时报》1913年12月26日，第9版。

⑤ 《最近之政海思潮种种》，《申报》1913年12月31日，第3版。

⑥ 《专电》，《大共和日报》1913年12月31日，第2版。

⑦ 刘路生、骆宝善主编：《袁世凯全集》第25卷，第33页。

⑧ 《政府拟扶采旧制》，《顺天时报》1914年1月7日，第2版。

⑨ 《行政区划之新消息》，《申报》1914年1月12日，第6版。

⑩ 《专电》，《新闻报》1914年1月9日，第1张第2版。

⑪ 黄远庸：《远生遗著》卷3，第222页。

⑫ 《大总统对于改省问题之慎重》，《大公报》1914年1月9日，第1张第5版。

⑬ 《会议改省之要件》，《时报》1914年1月18日，第3版。

凯又召集熊希龄及国务员开特别会议，讨论张謇所提废省改道案。<sup>①</sup>

与此同时，法制局采用虚三级制草拟巡按使官制和地方官制，即规定省制一时不变更，地方行政官仍暂取省道县三级制，不过第一级长官不得自辟僚属，以便将来改制时易于裁撤。各省都督、民政长得悉该官制内容后，有感于自身地位不保，纷纷电京指陈弊害，对于废省之议多主张从长计议。熊希龄内阁将上述情况向袁世凯陈述后，袁世凯“甚形踌躇”，决定在政治会议解决《救国大计咨询案》及《增修约法程序咨询案》后，再提出废省制案。“兹闻大总统昨日特饬国务院，将关于此问题之各意见书即行检齐咨交政治会议，以便为讨论之参考”。<sup>②</sup>

其时舆论掀起一场关于政府组织形式是采取总统制还是内阁制的讨论，各省都督、民政长纷纷向袁世凯表示忠诚，并支持总统制。在这种情况下，袁世凯不仅认为废省没有必要，更担心改省又起纷争。当湖南都督汤芑铭和安徽都督倪嗣冲抗议熊希龄内阁削减各省官署员额及政费，袁世凯趁机表示，改省政策虽为“当前要图”，“惟其中所虑研究者，尚包有人才问题与财力问题两项，果欲实行，尚须切实讨论一番”。<sup>③</sup>

及至1914年1月下旬，袁世凯相继解散国民党及国会，熊希龄的利用价值大为减弱。熊希龄内阁处境更为困难。自政治会议开幕后，国务会议即处于消极状态，所议不过各项循例事宜，一切国家大计则须咨询政治会议。这与熊希龄追求的责任内阁目标相去甚远。此时各省长官的废省制覆电中，“赞成者终不及反对者多”，反对者又多以习惯、国税阻难、吏治不便、区域难分、财政损失、事实阻力等为由，主张维持现状。袁世凯曾召集国务员讨论各省覆电。“总统谓，此项问题各省否认，本大总统亦以为建设方始，不便纷更，致启人民之猜疑，有碍大局，拟将各电抄送政治会议，俟讨论大政方针时便与取消云云”。<sup>④</sup>熊希龄虽以废省制在事实上阻碍甚多，决计作罢，但考虑到废省制主张已见诸大政方针，向袁世凯提议修正大政方针，希望能得到其支持以便切实进行，<sup>⑤</sup>但其时袁世凯已决定抛弃熊希龄内阁。起初袁世凯之所以赞成废省制，是希望藉此实现中央集权；而此时见各省都督、民政长大体尚能拥护其统治，更关键的是，他在改内阁制为总统制、约法修订等事宜上有赖各省都督、民政长支持。权衡之下，袁世凯拒绝熊希龄提议。

熊希龄、梁启超等因筹议与推行废省制、财政计划时，触犯总统派中分别坐拥法制局、交通部、财政部的江浙派、广东派及皖派的利益，眼见大政方针风雨飘摇，自是不愿恋栈。<sup>⑥</sup>在袁世凯停止国会职务，取消地方自治以及废止省议会的命令上副署，又使熊希龄内阁深受社会各方责难。1月24日，安徽都督倪嗣冲通电主张改内阁制为总统制，并得各省都督、民政长群起响应，袁世凯又令其“于国务会议时悉心研究”，熊希龄更知事不可为，遂于2月6日呈请辞去财政总长和内阁总理之职。袁世凯在虚做慰留后，于8日解除熊希龄财政总长兼职，继在12日批准其辞去总理职务，任命外交总长孙宝琦兼代。随后，汪大燮、梁启超相继辞职，“第一流人才内阁”垮台。

随着熊希龄、梁启超去职，大政方针成为一纸空文，废省筹议消于无形。其时袁世凯早已打消废省主意，代总理孙宝琦也坚持“大局粗定，不宜轻事更张”。至2月底，袁世凯正式通告

① 《关于废省案之传闻异辞》，《大公报》1914年1月18日，第1张第6版。

② 《政治会议之面面观》，《申报》1914年1月17日，第3版。

③ 《关于政局之新消息》，《申报》1914年1月18日，第3版。

④ 《最近政潮中之阁制与省制》，《申报》1914年1月31日，第6版。

⑤ 《大政方针改订之近闻》，《大公报》1914年2月14日，第2张第1版。

⑥ 黄远庸：《远生遗著》卷4，第16—17页。



各省，将此案暂令取消。<sup>①</sup> 熊希龄内阁时期的废省筹议正式终止。

## 结 语

省制在我国政制史上占据重要地位，伴随清季民初中国取法外来新知与政制，由专制政体向近代共和政体艰难转型，省制也在各方政治力量角逐下进行构建。熊希龄内阁时期的废省筹议正是这一构建过程的重要组成部分。它是在北京政府权势日趋强大，政府财政极度支绌的特定历史背景下提出并进行的。然而中国省制已实行数百年，各种利益关系相互缠绕，加之辛亥革命以来各省权势不断扩张，相关废改筹划关乎政治、历史、文化、风俗、习惯等各方面，更受制于当时各派政治力量角力，绝非易事。在废省筹议过程中出现的废省改州、废省改道以及废省改郡等方案，正是当时不同力量派别、人物基于自身利益、学识、经历等考量后，对于省制废除后相关政制规划提出的设想。

学界既有研究多认为，熊希龄内阁所提包括废省制在内的大政方针，触犯了各省官员利益，与袁世凯既有的集权意图亦相悖，因而是空想，难以实现。<sup>②</sup> 这种论断虽不无合理之处，却忽略了当时形势，以及袁世凯与熊希龄内阁间存在的共识。集中权力、树立北京政府权威，这是袁世凯上台后致力于实现的重要目标，也是民初废省提议反复提出的根本原因。袁世凯执政之初，由于辛亥革命以来各省权力较大，北京政府在权力格局中处于弱势一方，难以实现集权目标。“二次革命”爆发后，北京政府权势增强，由于正式国会所拟的宪法草案未明确省制的法律地位，在当时要求建立强有力中央政府的时势下，这确实是北京政府筹划实施废省制的一个大好机会。不过，总统府与国务院虽都主张集权，具体实施办法各不相同：袁世凯主张通过将各省长官更换为自己的亲信，并利用部属升官发财心理，受命于己，进而实现大权在握；熊希龄、梁启超等则主张从根本解决，力主划分府院权限，将北洋势力渐次纳入宪政轨道，同时对中国省制加以根本改革，通过废除省制，巩固中央权力，谋求国家真正统一。熊希龄内阁的废省筹议虽获国会拥护和支持，却在袁世凯与各省都督联合抵制下走向失败。

总统府与国务院在废省制上主张各歧，除受制于府院间权力之争，更与彼此实际政治考量密切相关。袁世凯未正式就任大总统前，抱持以选举总统、争取各国承认北京政府为第一要务，熊希龄内阁政见政策是否与己一致并非其所关心，邀召熊希龄组阁并吸纳部分进步党人入阁，主要是为了操纵参、众两院，为谋求更大权力扫清障碍；熊希龄内阁自知政治主张与袁世凯不一致，且为时人所共知，但考虑到国会两院为自身势力基础，企图从中次第实行其政见，以博民望进而树立势力，以与袁世凯一派相抗衡。尽管双方都意识到彼此之间存在合作与制衡关系，但基于自身利益考量，都保持忍让态度。待到袁世凯就任正式大总统后，府院权力格局发生变化，但对袁世凯而言，在没有合适总理人选之前，推倒熊希龄内阁于己无益；在熊希龄内阁看来，袁世凯掌握大权，要使政策顺利施行，其支持必不可少。

袁世凯依据政治需要与时势变化，对于熊希龄内阁的废省筹议，采取不同态度：在需要熊希龄内阁结好进步党，拉拢国会中国国民党议员时，一面虚与委蛇，一面积极参与废省筹议的相关讨论，藉此影响废改方案的形成；及至国会因不足法定人数宣布暂行停会，各省都督不明就里对该案表示赞成时，又暗自指示亲信公开加以反对；待到自己势力不断加强，各省都督纷纷

<sup>①</sup> 《废省案之打消》，《盛京时报》1914年2月24日，第3版。

<sup>②</sup> 张永的《民国初年的进步党与议会政党政治》和周秋光的《熊希龄传》均持此说。

向其表示忠诚并支持改行总统制，又转而反对变更省制。

各省都督对于熊希龄内阁的废省筹议，前后态度也有变化。尽管辛亥革命后，各省权势增长，不管基于何种原因提出废省之议，都难以避免削弱各省权势的嫌疑，但随着袁世凯及北京政府镇压“二次革命”，其在权力格局中由弱势一方变为强势一方，各省都督在废省制一事上态度亦受到牵制：起初熊希龄内阁决议实施废省制时，或慑于中央权势表示支持，或主张暂仍旧制；袁世凯因各省归服不愿大事变更省制之时，又纷纷附和反对废省。

熊希龄内阁时期的废省筹议虽然无果而终，其筹议过程因为各派政治力量间的角力，以及党争与政潮，充满曲折，对于废省后的政制规划又出现废省改州、废省改道、废省改郡等不同方案，却从一个侧面表明，政制变革不仅与政局政情密切联系，更关乎历史文化。其经验教训对1917年范源濂主导下的改划行政区域筹划，1924年北京政府内务部职方司缩小地方制度的提案，以及南京国民政府时期的历次缩省筹议，都产生了一定影响。

《申报》认为，熊希龄内阁倒台在于不合时宜标举中央集权主义：熊希龄内阁成立之初，号召实行中央集权，推行废省制，深合袁世凯集权中央之意，颇能合拍；然而“二次革命”后，袁世凯惩处异己都督，并安排亲信掌控重要省份，中央集权之说已不适时，熊希龄内阁再度标举，对袁世凯已无吸引力。“以大势言，中国之幅员如此其大，中央集权诚非易易；以人情言，疎（疏）者不可以间亲，亲信之员悉为疆吏，则疆吏之权自无不大”，况且“今日之拥护中央者，疆吏之力居多，而所有政策皆由疆吏为之先驱”，今后必将行各省集权主义。<sup>①</sup>事实上，就在各省长官和袁世凯联合抵制熊希龄内阁废省制政策前后，一并解散了省议会。其后，北京政府采用虚三级制完成对省官制的厘定。1914年5月23日，袁世凯以教令公布外省官制，在保留省制前提下，恢复内外官制，将各省军、政长官分别改为中央政府派驻各省行使军政、民政管辖权的官吏，“省”成为中央政府派出机关。这一局面没有维持多久，随着袁世凯帝制覆亡，北京政府无力控驭各省，中国陷入军阀混战的乱局之中。

〔作者陈明，江南大学马克思主义学院副教授。无锡 214122〕

（责任编辑：武雪彬）

<sup>①</sup> 《各省集权》，《申报》1914年2月15日，第2版。

## CONTENTS

---

### *Research Articles*

#### **Between “Small” and “Big”: Evolution of the Identification of Corvée Labor from the Warring States Period to the Western Jin**

Zhang Rongqiang (4)

In the later Warring States period, Qin state used the criteria of both height and age to identify corvée labor. “Small” (*xiao*) and “big” (*da*) were labels for height, but they were only first level categories. Under “small” were the subcategories of “able” (*nengzuo*) and “unable” (*wei nengzuo*); under “big” were the subcategories of “getting old” (*huanlao*) and “old, eligible for exemption” (*mianlao*), distinguished by age. Not long after the sixteenth year of King Zheng of Qin (221 BCE), Qin began to adopt a new system for corvée labor identification, which was based totally on age criterion and allowed “old” (*lao*) and “small” to coexist. The Han Dynasty had two sets of systems for corvée labor identification. One comprised the categories of “small,” “small, not yet registered” (*xiao weifu*), “laborer” (*ding*), “getting old,” and “old, eligible for exemption,” in which “small, not yet registered” and “laborer” were not official categories. The other, inherited from the Warring States system, classified corvée labor as either “small” or “big.” The categories of “small” and “big” in the Han Dynasty system appear identical to those in the system of the Warring States period, but they differed considerably from the latter in terms of both their nature and the age range involved. The legally determined categories of “small,” “secondary laborer” (*ciding*), “laborer,” and “old” that emerged in the Western Jin Dynasty corresponded to the stages and titles in the Han Dynasty system.

#### **Defending the Eight Districts of Min: A Study of Military Governments in the Fujian Region in the Yuan Dynasty**

Liu Xiao (23)

After defeating the Southern Song Dynasty, the Yuan implemented a stringent town garrison system of military government in the former Southern Song territory south of the Huaihe River. In the Fujian region, a total of eight brigades (*wanhufu*) were stationed as military garrisons in Bozhou, Yingfu, Huzhou, Fuzhou New Army, Zhangzhou New Army, Shaowu Tingzhou New Army, Jianning Newly Attached Army and the Left Attached Brigade. The main idea behind the Yuan allocation of this force to Fujian was that these points should control the areas under them. The brigades’ power was projected on to the whole region, with Fuzhou, Jianning, and Quanzhou the three focal points. The chief town garrison force (mainly Han soldiers) was transferred from other provinces, with the local (or newly attached) army providing a supplementary force. The Bozhou and Yingfu Brigades became the two main forces of the Fujian town garrison.

#### **The Proposal to Abolish the Provinces during Xiong Xiling’ s Cabinet**

Chen Ming (39)

When Xiong Xiling became Premier of the Beijing government, he proposed to solve the government’ s financial problems, achieve national unity and centralized power, and support the establishment of a strong central government by abolishing the provincial system. This proposal was included in policy guidelines and was the subject of active planning. While plans were under way, a variety of different views emerged in the Office of the President and the State Council,

and the same was true of the State Council. The changing situation and political expedience led Yuan Shikai to take changing positions on the Xiong Xiling cabinet proposal. When he needed recourse to their influence in order to get on good terms with the Progressive Party and seek greater power, Yuan humored them, seeking to expand his influence; but when provincial governors, unaware of these maneuverings, expressed their support for the proposal, Yuan secretly instructed his cronies to oppose it. Once he had strengthened his control and the provincial governors had begun to support introduction of a presidential system, he switched to supporting retention of the provincial system. The concerted resistance of Yuan and the provincial governors meant that the planned abolition of the system was suspended with the downfall of Xiong's cabinet.

**The Debate on “Making National Medicine Scientific” in the Republican Period** Li Bingkui (57)

In the 1930s, Chinese medical circles were hotly debating whether to adopt or to abandon traditional Chinese medicine (national medicine). But the opposing camps of pro-Chinese and pro-Western medicine both chorused their support for the “making national medicine scientific” (*guoyi kexuehua*) initiative, and discussed the possibilities and prospect of its development. The initiative aimed at resolving the dilemma of traditional Chinese medicine (TCM) with scientific “techniques,” with the profound potential to “lead the world’s medical science on to a new path.” The question of whether Chinese and Western medicine reached the same goal by different means or had nothing in common not only involved the survival and profession of TCM practitioners but was also closely related to the entire medical community’s concern for the future of Chinese culture. Because of the drawbacks of “using A’s rules to regulate B,” “focusing on one good point to the exclusion of all the bad ones,” etc., the cause of “making national medicine scientific” was inevitably caught up in the dilemma of being neither desired nor dispensable. This debate reflects the anxieties and predicament of medical circles of the time in the face of “science” and “national medicine.”

**The Spread of Plague and Environmental Disturbance in a Vulnerable Environment: A Case Study of the Shaanxi Cholera Outbreak of 1932** Zhang Ping (73)

From the 1920s to the 1930s, affected by climate warming in the mid-latitude zone in the northern hemisphere, China suffered from frequent climatic disasters. In 1932, a mass outbreak of cholera occurred in 23 provinces. The epidemic was notable for the broad area affected and for a particular concentration in the inland provinces. The total death toll in Shaanxi reached 200000, reflecting the fragility of the province’s natural and social environment and the process by which cholera and other exogenous infectious diseases spread inland. The Shaanxi cholera epidemic of 1932 was a critical turning point in the spread of infectious diseases from east to west. The epidemic was a direct result of modern economic expansion, and can thus be seen as a new dimension in the exploration of the modernization of the inland provinces.

**Political Currents in Sichuan and Chiang Kai-shek’s Response (1937-1940)**

Huang Tianhua (88)

During the War of Resistance against Japanese Aggression, the Nationalist government