

【原载黄宗智主编：《中国乡村研究》（第八辑），福州：福建教育出版社 2010 年 4 月第一版，第 148—173 页】

## 作为地方自治基本单位的“乡”： 论康有为《公民自治篇》中的政体设计<sup>1</sup>

◇北京大学社会学系 刘雪婷

**摘要：**地方自治在近现代中国始终是重要的议题。本文通过讨论康有为发表于1902年的《公民自治篇》探讨地方自治中的“地方”概念及适宜范围。在《公民自治篇》中，康有为设计了一整套结合了公民制和地方自治制度的政体方案，借助乡民对地方的情感生成统一的现代国家与有责任感的现代公民。这套方案的地方自治单位重“乡”而轻“省”，主张以中国的乡村自治习惯为基础，由中央推行立宪议会制，借助地方士绅的力量，以乡的共同体情感为基铸造既竞争力又有民德的现代国家。

**关键词：**《公民自治篇》，康有为，地方自治，乡。

光绪三十四年第一年——颁布城镇乡地方自治章程。民政部、宪政编查馆同办。

光绪三十五年第二年——筹办城镇乡地方自治，设立自治研究所。民政部、各省督抚同办。

光绪三十六年第三年——续办城镇乡地方自治。民政部、各省督抚同办。

——筹办厅州县地方自治。民政部、各省督抚同办。

光绪三十七年第四年——续办城镇乡地方自治。民政部、各省督抚同办。

——续办厅州县地方自治。民政部、各省督抚同办。

光绪三十八年第五年——城镇乡地方自治，限年内粗具规模。民政部、各省督抚同办。

——续办厅州县地方自治。民政部、各省督抚同办。

光绪三十九年第六年——城镇乡地方自治一律成立。民政部、各省督抚同办。

——厅州县地方自治，限年内粗具规模。民政部、各省督抚同办。

抚同办。

光绪四十年第七年——厅州县地方自治一律成立。民政部、各省督抚同办。

《逐年筹备事宜清单》，光绪三十四年

---

<sup>1</sup> 本文对《公民自治篇》的关注受益于汪晖教授的著作。文章也得益于王铭铭教授对封建制和礼仪理论的关注。文章初稿完成后，于2008年先后提交于由渠敬东教授和由黄宗智教授主持的讨论会，有幸得到两位老师耐心细致的点评，以及讨论会成员余盛锋、黄家亮、王南、凌鹏等提出的大量珍贵意见。此外，余盛锋、高波、张亚辉、刘阳和白龙对修改多有助益。在此感谢以上师友。

以上摘录来自于与《钦定宪法大纲》一同于1908年由清廷批准公布的《逐年筹备事宜清单》。作为预备立宪的文件之一，它细列了九年预备立宪期中每年应完成的计划，包括改革官制、推进选举、编定法典等等。除此以外，这份清单中密密麻麻出现的是“地方自治”的字样——清廷将全国区分为城镇乡与厅州县两级，逐年分级建立地方自治制度，而各级自治将成为九年之后当“人民识字义者”达到二十分之一时，开上下议院的基础。同年，政务处令直隶、奉天两地先试办地方自治，总结其经验后，颁布了《城镇乡地方自治章程》与《城镇乡地方自治选举章程》，其中《自治章程》将地方自治称为“立宪之根本”。

无论将清末新政评价为伟大的改革或是垂死的一搏，无法否认的是，它有着一个以逐级地方自治达致中央君主立宪的宏大计划。这只是例子之一；上有黄遵宪、冯桂芬对地方自治的鼓吹，下有二十世纪初各地对地方自治的多种实践以及二十年代的联省自治运动，直至当代对《村委会组织法》和民族区域自治的热烈讨论，“地方自治”的议题在近代中国从未退场。它既联络了郡县制与封建制之争，也关切着近代中国的实际处境与新理想，都在谋求以地方自治为基础的新秩序。

但是，地方自治的修辞术下并行着不止一条潜流。有顾炎武式的“寓封建之意于郡县之中”，也有联省自治或邦联政治；有高度分权，也有强大中央下的适度均权。这些重大的分别，也使得不同理论家所设计的包含地方自治的国家政体有着本质性区别：多大才是地方自治的合适范围，一乡、一镇，甚或一省？适合于中国的，是小范围的地方自治，各自治的乡镇统一在各层国家行政下，还是大范围的各省自治，邦联或联邦成为统一国家？实行地方自治的目的，是为了通君民，还是出于对人民天赋的议事权利的承认，或是屈就于已经适度独立的地方割据力量？具体到制度，“民治”的国家该实行的是全体之民治全体之国的普选，还是地方之民自治地方，而地方官员兼及议员与官僚的责任？进而，统一国家的改革或革命，若以地方自治为阶段性目标，该如何进行？是由中央推行地方自治，而后地方自治得以与强大的中央并存，还是卸中央权力于地方、由自治的地方来制衡中央，抑或自治的地方联邦成国家？而后，即使地方与中央得以并存，那么在施行地方自治的具体步骤上，是即刻行自治，抑或先行政府训政，“训而后自治”？

这些不同的路径，在近代中国多有实践；它们背后的不同“民主”“宪政”与“自治”观，至今也仍被热烈地讨论。本文所研究的，是康有为于1902年发表的《公民自治篇》。它首发于《新民丛报》，后收入合集《官制议》，在其中，康有为阐述了他的政治与行政改革构想，设计了以公民制与地方自治制度相结合的一套政体，其中的地方自治制度以“乡”为基本单位。康有为的方案主张以中国的乡村自治习惯为基础，由中央推行立宪议会制，借助地方上乡绅的力量，以乡的共同体情感为基生成现代的国家。

《公民自治篇》是篇极值得捉摸的文本：若与康有为同期写作的其他文章比较，它与《大同书》的草稿几乎写于同一时间，但与《大同书》的破家界、破乡界、破国界不同，《公民自治篇》强调人民对乡里的情感和责任，并将此作为培育对国家有责任感的现代公民和建设现代国家的基石。若与康有为后期的思想比较，在20年代的联省自治浪潮中，康有为维护统一而反对联邦制，认为联省自治只是冒名自治，强调他所提倡的是地方自治的单一制国家。同时，在清季的思想狂潮

中，革命派往往同时强调“族”与“国”这两个概念，例如汪精卫的《民族的国民》（汪精卫，1905、1906）；而相对地，保皇派往往同时强调“乡”与“国”，例如康有为主张地方自治的《公民自治篇》。对革命派的“族国关系”理论以及其内部立场的分别，学界已有不少深入的研究，而《公民自治篇》则是理解康有为的“乡国关系”观的最重要文献之一。

更独特的是，康有为在《公民自治篇》中一再地回到“乡”的概念，用“古者之治，起化于乡”（康有为，1905：11）和欧美日俄的地方自治制度说明中国改革的必要性。选择乡作为地方自治基本单位，这种政体构建背后有着康有为的社会理论追求，乡与国在相互对应和层级性的结合中存在，如果脱离了乡国关系，“国”的意义就不可能彰明。因此，本文研究康有为《公民自治篇》中“乡”的概念，从其“乡”的意义理解其“国”的构想，在理解康有为的政治与社会理论的同时，思考近代中国对“地方自治”的讨论。

### 一、《公民自治篇》：《官制议》系统政治改革方案中的首要环节

1901年岁暮，戊戌变法失败后的康有为在辗转逃难于横滨、温哥华、伦敦、香港、新加坡、槟榔屿之后，终定居印度大吉岭。次年，他开始次第发表一系列朝向改革中国政制的时论，1904年结集为包括十一篇文章在内的《官制议》<sup>2</sup>出版。结集的《官制议》，其“序”与康有为手稿中的“序”有所不同，在原序手稿中，康有为明言了写作缘起：他“庚子之秋，避地槟榔屿，蒙难幽思”；在这个阶段，他本不想发表变法主张，鉴于“今竞争之世，不患不变法，患不讲德育”，因此他心系的是《大同书》的写作；之所以改变态度，决定发表《中国改制议》（《官制议》的原名），是因为清廷“变法之诏频下”，其改革措施以“江、鄂二督”，尤其鄂督张之洞所提出的变法意见为主，而康有为深恐那些意见会令“国人惑于歧途”，因此，他感到有必要阐明自己的主张。在序中，他提出他改革的两个核心步骤：“先使民自治，而后增官以治之”；所以，在他“未敢悉布”整本《中国改制议》的情况下，他认为应当挑选出来先刊登的三篇便是“举公民而自治”、“增疆吏以分治”以及“改官制以增员”，这三点先行，之后才能行其他改革政策（康有为，2007a [1902]：231-233）。由此也可见公民自治在他改革方案中占据首要地位，是其余改革措施的前提步骤。

具体阐述公民自治设想的，便是《公民自治篇》。该篇先于1902年分三次发表于梁启超于东京办的《新民丛报》第五、六、七期上，后收入《官制议》，位居第八篇（康有为，1905）。《官制议》全书，在前半段中顺序讨论了官制的原理、中国古官制中有哪些值得继续采纳的优点、现在中国官制的弊端、以及海外各国官制的利弊。从第七篇开始，他进入对中国官制改革的具体建议：开议院、公民自治、析疆增吏、存旧官、增司集权。这是一套系统的基于对历史、局势和政治原则的理解而设计的行政改革方案，其中的要点，在萧公权先生看来，是特别强调“行政上的中央集权”与“地方上的自治”，前者的目标是促进政府的效率，后者则是为立宪政府铺路（萧公权，2007：217-220）。

---

<sup>2</sup> 有关康有为在这几年间的经历，参：康同壁，1987；汪荣祖，2006。

《公民自治篇》在《官制议》全书所提出的政治体制改革方案中的重要位置，在论述结构中即有体现：它上承第七篇《开议院》中陈述的开议院的必要性，延续之而谈中国因“民智未开”，故还不能骤立国一级的议院，而省以下的各级，则可“遍举公民，选举议员而公议”，并实行以公民为主体、以乡为基本单位的地方自治(康有为，1905：3)；它下续的《析疆增吏》要求废大而无当的行省，划分小行政区，加强地方行政能力与中央集权能力，而《公民自治篇》中则已陈述了康有为将地方行政的细密化与中央的集权化相结合的追求，乡也正是他在《公民自治篇》中所提出的适宜于细密的地方行政的治理单位。

次之，《公民自治篇》也应和着康有为戊戌前即提出的加强地方行政能力的主张，例见《上清帝第六书》(康有为，1987a [1888]：101-108)；其划分小行政区、地方行政细密与中央集权结合的主张，在其后的《废省论》等文章中亦有不断的发展(康有为：1987b [1913])。

而且，《公民自治篇》的意义也不止在于帮助理解康有为思想的内涵和变迁过程，在实践意义上，清季清廷新政即包括朝向地方自治的初步改革措施，奉天、天津等地也尝试了地方自治的实践(沈怀玉，1980)；而康有为本人在十数年后，又以对联省自治运动的反对再次表达了《公民自治篇》中的理念。因此，无论对于理解康有为思想，还是对于理解清季始的地方自治运动中各派别立场之间的冲突，《公民自治篇》都是极为重要的文献。

《官制议》通常被放入“康有为后期思想”，即戊戌之后的思想的领域中研究。与对康有为戊戌前思想的研究或《大同书》研究相比，对他后期国家建设理论的讨论相对有限。后期康有为的国家建设理论并非不重要，用徐高阮的话说，“他在戊戌后的长期海外生活里还为中国的再造作了新的建设性的思想，尝试拟定了他在维新运动中还不能设想的成系统的计划。他这些计划是为他心目中的一个立宪或虚君制的帝国预备的”，然而“这一切思考和计划，他的一切说明这些思考和计划的努力，在当时和以后十年来都简直得不到一般人的理会”，梁启超和胡适对于康有为后期思想的忽视便是明证；而对于当代人，康有为在戊戌后发展出的“一整套的关于中国改造的新意见”，更是“仿佛连一点影子也不存在”(徐高阮，1988 [1971])。在未完成的遗作中，徐高阮将康有为的后期思想总结为以“物质救国论”为核心；“地方自治论”，即行政以小单位、细密为善，这种行政又需以自治达成，也是其思想要点之一，这一思考受欧洲历史和制度的启发，在康有为的游记和随感中反复出现。朱忆天则用“物质”“政治”“教化”三个要点理解康有为的后天思想，地方自治论即是“政治”中的重要方面。他认为，康有为所以于此时务求行政细密，是吸取了变法过程中中央的号令无法有效地渗透到农村基层的教训，而地方自治的主张既是承继了顾炎武、冯桂芬试图以封建制克服郡县制弊端的传统，又受到了明治维新的启示，因此康有为“以乡绅主导的乡村自治的民俗为基础，导入西洋近代的立宪议会制，给予乡绅等作为议员参与国政的特权，以此为媒介，促进地方的活性化，并将地方的末端也归入到国家权力的一元支配之下，从而最终构筑起强有力的统一的近代国家”(朱忆天，2007)。

具体到《公民自治篇》一文，萧公权认为，它是康有为“行政改革”思想的一部分，体现了康有为在君主立宪失败后，希图在地方层次注入立宪政府的要素；同时，萧公权强调，康有为所提出的改革建议大大超前于拳乱之后廷臣所提及并最终

采行的改革办法：1906—1907年之间清廷新政中的地方行政改革部分，对制度的实质少有变化，更多的只是更换旧制度的名目形式；相比较而言，康有为所主张的地方设立议事机构，是迈向彻底改变帝制的决定性步骤（萧公权，2007：217-220）。沈怀玉则把康有为的地方自治思想放在清末西洋地方自治思想输入中国，为思想家和政治家所接受的浪潮之中思考，认为西方地方自治思想随民主思想一齐输入，而康有为的观念是先以中国传统文化为主，再受西方影响发展而来，且受日本地方自治制度影响最深；康有为所追求的是以自治伸张民权，奠定立宪基础（沈怀玉，1979）<sup>3</sup>。

本文以为，《公民自治篇》不止关乎行政，而且关乎政治；它不仅直接陈述康有为对地方行政改革的建议，还体现了他对国家的整体政治构想。它又不仅关乎政治，而且关乎社会；它将乡视为地方自治的基本单位的构想、对地方士绅重要性的承认、以地方的熟人社会为基础建立有向心力的国家的企图，都说明它深刻地来源于康有为的社会思想。

本文不拟考察《公民自治篇》在康有为后期思想变迁过程或清季思潮中的位置，也不希图在思想与地方自治实践之间寻找对应或矛盾；而着重讨论《公民自治篇》中的政体设计以及相关社会思想。其文中的含糊处，参照《官制议》中的其他篇章，及与《公民自治篇》同年写作的《答南北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》理解；由于康有为的思想例以变迁性强和富有创造性著称，在参照时，尽量不对比与本文写作时间相隔过久的其他文本。

## 二、公民制、地方自治、中央集权，与重绅士：政体设计中相结合的四个重点

文章名为《公民自治篇》，实际上谈的则不止于公民自治制度，而是一套完整的国家政体设计。我以为，这套设计包括四个相互结合的重点：公民制、地方自治、国家集权，以及重绅士。这四个重点构成了康有为基于责任而非基于民权，立足于国家而非立足于地方的论说。

在此我希望通过回顾全文来展现文本内部的思想逻辑，之后再讨论这四点在康有为的社会构想中相互依存的关系。

### 1、立公民

《公民自治篇》不是以民权为基础的论说，而是以民责为基础的论说。在全文中，康有为一再强调，给予公民是使国事不关己之民能“分重任”的手段。因此，从一开头，康有为就明示，公民应有议政权并非由于某种“自然权利”，而是由于公民对国家负起责任的必要性。同时，这一方面设定了超越于公民的整体国家的正当性，一方面使得公民由国家赋予而非通过革命而获得议政权成为自然而然的步骤。

康有为从文章的开头就明确提出，中国须立公民。他批评中国国民对国家无责任感，相互推诿，而公民自治制则可“分任”，使人人都对国家负有责任。他以欧

---

<sup>3</sup> 与同氏《清末地方自治之萌芽》（沈怀玉，1980）比照，《清末西洋地方自治思想的输入》谈“理念建构者”知识分子的思想，《清末地方自治之萌芽》谈各地，如上海、奉天、山西、天津等地方精英的自治实践。

美为例说明公民制：“人人有议政之权，人人有忧国之责，故命之曰公民。人人皆视其国为己之家，其得失肥瘠皆有关焉。夫家人虽有长幼贵贱，而有事必聚而谋之，以同利而共其患。”（康有为，1905：2）在这里，康有为提出了公民制中的权责对应，认为人可能因有议政权而分担责任。我以为，他是在试图越过以个体的学养和道德修炼来保证有道德的个人对天下的责任感的儒学传统，而认为民有可能因同利而共患，这与他的人性论主张“人人为己谋胜过为他人谋”相结合后，就导出了民可能因得到议政权而获得责任感的结论。

他将国与家作比，认为人对家庭的同利共患感可以拓展到国之中；而且，家中长幼贵贱的等级并不妨碍家人的共同议事；这两点逻辑，在其后论证乡民对乡的情感可通过地方自治制度促成乡民对国的情感，以及乡中士绅的独特地位的有益性时，继续得到阐发。

在谈及公民时，他极少谈权利，而多谈责任，所谓“议政权”也是为承担国事责任的权利。为公民下的定义，也是从公民对国家的责任出发：“公民者，担荷一国之责任，共其利害，谋其公益，任其公益之事，以共维持其国者也。”（康有为，1905：4）设立公民制后，由于公民的“爱国之心日热、恤贫之举交勉、行己之事知耻、国家之学开智”，则自然会导致国的强盛。而且，公民制与国家强盛之间的联系已由“欧美、日本各国，乃至专制之俄”的历史证明（康有为，1905：5）。

在公民资格的设定上，康有为认为应包括年龄、居住当地时间及财产等几条标准。在公民制推行的可能性上，他认为，这种制度并非欧美制度的简单移植，中国的传统与现实中都有议会的习惯（后文在谈及地方自治传统时，这一点更加清晰）；而“凡人皆有耻心，皆有好事心”，实行公民制后，举国之人会争先恐后争为公民（康有为，1905：5-7）。公民制不仅可以分任，还有利于启导民智、缴税筹款（康有为，1905：8-9），于民的德行、才智和国家财政都有好处。因此，从推行可能性与推行后的好处上讲，“故今之变法，第一当立公民矣。”在实现方式上，这种公民制不仅与君共存，而且要由君推行。“人人与之同权，而君权益尊，人人与之同利，而君利益大，公民哉！”（康有为，1905：4）同时，“盖乡官、公民、议员之义，出于天然之公理，国不为立，而民自立之……且夫自治之制，天理也，自然之势也。”（康有为，1905：16-17）自治是天然公理，若君主不主动推行，民必会“自立”、“自求”，即革命：“夫使民自求之，则有土崩瓦解之忧，有主弑国乱之祸……孰若君自与之，则有尊君亲上之美，有爱国奉公之益。”（康有为，1905：8）若经由革命，则国家可能陷入灾难性的分裂，因此，公民制的推行方式，应当是由君主自上而下地推行。

康有为所主张的公民制是与地方自治相结合、以地方自治为中心的公民自治；在这个意义上，公民制是作为地方得举议员的前提而存在的。一方面，他区分了自治和代治，认为自治胜于代治，“为人代谋者之不如自为谋也，人治之者之不如自为治也”（康有为，1905：9）；另一方面，他并没有将全体公民治整个国家的自治当作中国公民自治的可能形式，提出自治后，他直接导向了地方自治。各个乡，不能由国家选派的官员“令长”治理：“病在于官代民治，而不听民自治也”，而“救之道，听地方自治而已”（康有为，1905：13）。到了这里，他的政体设

计中最重要的三个层次：民、地方（也常称为“乡邑”或“乡”）与国均已经出现。

## 2、古今 / 中西叙述框架中，以乡为基本单位的地方自治的必要与可能

谈毕公民制，康有为进入对公民制下的地方自治制度的叙述。自然会出现的问题是，康有为究竟是要改中国有大弊的“今官制”而回到古制，还是移植欧美俄日的制度？在叙述公民制时，他明陈公民制是移植别国制度，批评朝廷百官“只知中国之旧法，而不知东西之新法”（康有为，1905：7-8）；而与公民制是移植新法不同，在讨论地方自治时，他同时运用了古今与中西的框架。他说，在隋以前，中国实有自治之制：周官乡遂、汉立亭长，然而这种小政区的地方自治于隋被废；同时，他也陈述了欧美俄日的地方自治制度，力陈其优越。类似地，在批评“今日地方之制”时，他也寄托于古今 / 中西框架：今日之制既悖驰“孟子同民之理”，又不适应“列强竞争优胜劣败之时”的局势（康有为，1905：10）；在讨论改革必要性时，他也同时寄托于这两种框架：“外之，当采万国之良法，内之，当存四千年之美意；合乎大地之势，切于中国之宜。”（康有为，1905b）

但是，这两种框架在他的叙述中地位并不相同。他在叙述中，是将中外对比的公理关系化入古今框架的历史关系之内：“今大地所师者，拿破仑治地三区之法也...三区之法诚美，而实我中国汉制也。”（康有为，1905c）因此，他将西方的地方民主自治制度放入中国的历史性叙述中，以封建作为论证中国得能实现地方自治的资源。但是，他所要的封建，并不是古者的制度，而仅仅是得“古者之意”；换句话说，他将“封建”作了创造性转化：他称，西方的大公司动辄用人十数万，“同于小国，等于古之封建矣”；同时地方自治也是封建，但是不再是“封建其一人”的专制，而是“封建其众人”的平等（康有为，1905：18-19）。

地方自治是欧美日本、专制的俄国都普遍实行的制度，也是中国三代、汉、晋、六朝的旧制。周代实行地方自治，特点之一是“民自举而官许之”，特点之二是自治单位小，“自治至密”（康有为，1905：13-14）。汉的亭乡制也是自治的一种形式。而官制之转折点在于隋，其时演化出国家选派官员到乡级单位的制度，自治之法废。这种政体的后果是集权之下层级过多，地方政治只能以清静无为为上，国家难以富强。在回顾了三代、汉、晋、六朝的旧制之后，康有为从“古者之治”中提炼出了民—乡—国关系的精要：“夫国何以成，非成于民耶？治何以起，非起于乡耶？故古者之治，起化于乡……夫民者国之本，乡者治之本。”（康有为，1905：10）国依赖于众民的结合，而乡必须是政体的基础治理单位；同样重要的是“治”的伦理意义，选择乡作为政体的基础单位并非仅是因袭旧制，而与康有为的社会理论有关，在后文讨论国家集权应与地方分权结合时，这一点更加清晰。

除历史传统外，康有为还以广东的例子，证明部分的地方自治在当时的中国仍实际存续着，中国的部分地区虽无地方自治之制，但已有地方自治之实：“今各省、府、州、县，常有公局，有绅士聚而议之，又有大事则开明伦堂而公议，有司亦常委人焉，是议会中国固行之矣。吾粤尤久之。”（康有为，1905：3）“地方自治法，吾中国固已行之，而吾粤尤盛矣。”（康有为，1905：15）现实中的部分的地方自治，其格局与康有为所主张的有相似之处，但缺陷有二：“国家未为定制，而议员局长不由民举”，故出现种种流弊（康有为，1905：16）。也就是

说，国家未将地方自治制度化，故未能普遍实行，也缺乏制度和法律的保障；同时，地方长官仍由国家指派，因此地方政治虽非集权，但并非“民治”。这也导致地方上的公议也容易被“数绅士之盘踞争倾，而未尝有国法以为之监定，故未见其大益。”（康有为，1905：3）

同时需要注意的是，事实上的地方自治由绅士主持：“各直省虽不能然，然乡落皆有绅士主持之，有事则有司咨之小民请命焉，犹然地方自治之意，此则举国皆然矣。”（康有为，1905：16）后文中，康有为对绅士在社会中结构性力量的重视就更加明显。

康有为以历史传统和社会现实说明中国存在地方自治，正具有伦理和时势的双重意味：地方自治属于中国的本土传统，并非欧美、日本制度的移植；同时，现实中的地方自治表明，地方自治在当下的中国仍然可以实现，而并非不再适用的古制或超离现实的理想。

### 3、中央集权：地方自治制度的展开条件

对比 1920 年代的联省自治运动中军阀对联邦制的鼓吹，以及康有为对联邦制的反对，《公民自治篇》将中央集权作为地方自治制度的展开条件就更加明显。康有为的地方自治是与中央集权相结合的，分恰是为了合：“盖其分责一大任于数千万人也，乃所以陶融铸冶数千万人而为一体也。”（康有为，1905：3）其意不在于从反对国家权力对地方的侵入角度来保护地方和同情共同体；而恰恰是认为此前中央的治理不够细密，但国家直接控制乡一级的基层单位又有种种弊端和难处，因此，要更有效地管理乡，必须实行地方自治。他用人的身体比喻国家，地方自治是国家有活力的手段，这种活力包括效率与力量。因此，地方自治能克服集权国家这种“庞然大物”可能存在的“臃肿颓败”的缺陷。“凡集国之大权者惟恐其不一，而民之分小权者惟恐其不多，分之愈多愈细则愈灵活，否则臃肿蹒跚而不能行，故集权与分权相反而相成者也。”（康有为，1905：17）在这个意义上，他承继了对郡县制缺陷的批评传统。

在这一部分，康有为再次将家与国作比：“凡民一家之中，听其父兄自治之，故古经名曰家君，而今律名曰家长。国法虽极密，亦万无代治及其家者，君权虽极专，亦未尝虑家权之分之者。盖国者大团体也，家者小团体也。凡一大团体，必积无数小团体而后能成，此物之公理也。……国积无数之家、乡、土司、县邑、州、厅、府、省之小团而后成国之大团。故大团之国权患其不集，而小团之民权患其不分。故兵事与外交集权之益最大，民治与竞争集权之害最大。”（康有为，1905：17）这段议论极为重要，其一，它重申了家内的等级关系，即自治由父兄统领。其二，它又用“国法虽极密，亦万无代治其家者”说明，国与民之间的关系并非国家直接面对单个的民，而是国家面对小团体，小团体由民自治；同时，民并非直接管理国家，民对国有理论上的权，但“民权”的事实行使，则主要是在小团体中，而非民直接行使“国权”。其三，国需集权，而地方上需分权。这背后隐含着他对国与地方的职责分割：地方负责“民治”，以分权的效率以及分权所带来的民的责任感使地方“富”，而国家则负责军事与外交，以集权保证其行动力，国家方能“强”。后文他更进一步将国家比喻为人的身体，各部分都要自由行动，人才有活力。这就像国家内部需要地方自治，才有效率 and 力量，“国之无地方自治者，



其国臃肿颓败不生活，虽庞然大物，亦号之曰废国。”（康有为，1905：17）其四，所谓“民治与竞争集权之害最大”，结合上下文，具体阐发“民治”中集权之害，则可能包括三种类型：小团体内部集权，可能使乡政为“劣绅把持”；上文也详述过，乡内集权，使民无议政之权，自然难有责任心；同时，也可能产生前文提到的隋集权之危害，地方行政力求清静无为，国家难以富强，而现代社会的复杂性更要求乡邑内的分权，否则会影响效率和执行。而“竞争”中集权之害，则呼应着康有为在《答北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》中对十八省联省自治的担心：小团体内部的集权容易导向霸权，倘各据其集权而竞争，则会对国家有极大的危害（康有为，2007[1902]）。到这里，民一乡一国家的关系愈发清晰：团体内部需要分权，但平级的小团体之上必须有中心的统辖，也就是国家集权，国家超越地方。也是用这种方式，他得以使皇帝与公民共存于一国。

国权上要“一”，而民权上要“分”，国家集权与地方分权相反而相成。“古者以封建，而治民可以纤悉；后世不能行封建，故遂疏阔不修……夫地方自治，即古者之封建也。但古者乱世，封建其一人，则有世及自私争战之患，此所以不可行也；今者升平，封建其众人，听民自治，听众公议，人人自谋其公益，则地利大辟，人工大进，风俗美而才智出。若美国之州郡并听自治，此则古公侯大国之封建，与德国联邦同矣；法、英、德、日本之例，但听乡邑自治，此则子男小国附庸之制矣。”（康有为，1905：18-19）在这段中，他明确地在传统社会结构“封建”中为现实政体构建找到依据，同时也比较了地方自治与古制封建的区别，那就是封建中，地方内部为专制结构，而他所设想的地方自治则内部实行公民制，公民共同议事。

而在具体的自治形式上，他比较美、法、德、英、日诸国，认为不能选择美国式的州县之治，美式的州县之治与“公侯大国之封建”相似之处，并非后者的内部集权，而是自治单位过大；更好的则是德国的乡邑自治，其自治单位更小，“自治制尤密矣”，自治层次更丰富，更接近于中国的“古封建之意”。“德则乡上于县邑，由县邑乃上于州郡，村长之上有议长。而德制以大团包小团，而小团之中皆有独立之权，生活之体，尤得古者封建之意，而助民人发扬之力也，于中国俗相近……德国自治之法行之，则一乡而可税数千万，立多官群学矣。今若此小团者数十百万，鼓其志而发其识，大地何有焉！故通地方自治之制，知古人之所以胜于今者，在有合乎封建之意。”（康有为，1905：21）康有为的设计中，也同样“以大团包小团”，国家内部各个层次的政体单位都模仿乡而构建，县、府道、省皆“悉同乡制”，城市中的自治形式也模仿乡，将城市分成各段，每段都与乡相仿。

需要注意的是，在《公民自治篇》中，康有为虽然写了政区过大时容易带来的问题，但他的政体设计中仍包括省，是乡邑一县一府道一省的层级结构。而在下一篇《析疆增吏》中，他即对省予以明确废除。

#### **4、重绅士：对地方权威的重视及民德的培育**

在政体的具体设计上，康有为讨论了治理单位的大小、议员与行政人员，他对绅士的重视在其中逐渐凸显。根据“乡邑之旧俗”，他建议“以万人以上、地方十里为一局，或名曰邑，不得过多阔矣。”（康有为，1905：21）他非常重视每局不能过“阔”，“地不阔则直接而易得其情，生其地则熟习而周知其故。国当其冲，

而乡行其密。”（康有为，1905：27）治理单位较小时，民众的意见易于直接地表达，也会出于对家乡的了解而提出更适合的意见。每三四百人共举一议员，议员资格为“凡公民中有学识及能捐助贫民、有行未尝犯罪为乡里不齿者，曾办过乡国之事，实有阅历及身家富厚者，皆得充焉……其有犯不孝、不弟、不睦恤及有不齿之事者，摈不得举。”（康有为，1905：22-23）也就是说，议员既要有德行，又要有实践德、使个人的德行有助于公益的能力，这非常相近于后文他对士绅的期待。每局设五官，局长兼管学校、此外讼狱、税、警察、邮政各有官员。这些官员都由议员中公举，共同组成议事会，长官由议长决定。而议员机构则为议会，“众议员聚议决一乡之政制、赋税大事，上以应国事，下以增公益为义务”。

议员除五官外都不支薪水（康有为，1905：23），他们不为薪水，而是出于对“荣”的追求和对地方利益的关切而愿为议员，这使得他们区别于科层制中的职业官僚，而具有浓厚的道德意义。这样的政体设计能够体现“治”的伦理价值；地方不仅会有效自治，而且还会通过举有德有能之人为议员、通过民众争取公民资格的过程而“风俗知耻”，开公民之民智。在康有为的设计中，鼓舞公民上进、民众争取公民资格、争当议员的，是“耻”和“荣”的道德感。最终，地方自治产生的，将不仅是富强的地方与国家，还是有德的个人。

保留绅士是康有为所设计的政体中的重要部分。他用“绅议员”的制度设计保障绅在社会结构中的位置、利用绅的伦理价值和行动力量：“有职官绅士举贡诸生向有位于乡者，皆许预议，名之曰绅议员，如各国上议院之制。”，“贵官、绅士皆为上议员”（康有为，1905：23）。实际上，他并不反对绅士在传统社会结构中的中心位置，他所反对的只是“强绅”和“劣绅”，议会的作用并非取消绅，而是限制劣绅的行为空间。

随政体单位的扩大，对绅士的资格认定标准也越来越高，例如乡中选绅士，县中是“大农、大工、大商家产万金，或曾游历外国，或在大学卒业诸生士人有学者，能创学校、工艺院、医院、善堂者，一市一乡选一人。”，道府层次，则需要家产十万、或游历外国或大学后著书有学名；而省则更高一级，需要家产百万，能独力捐资成一学堂、医院之人（康有为，1905：25-27）。这样，他区分了以议事为主的议员，与以德和力为重的绅议员，这种区分并不等同于他所引用的上下议院制度，而明显地表现出了对权力和权威的区分。

在《公民自治篇》的末尾，康有为表达了他对以上政体设计实现后的效果的期待。人人“爱国爱家”的感情可能灌注于民一乡一国的关系中，最终不仅国富强，而且民智开，重廉耻，风俗美，不仅国家在世界格局中的竞争力得以提高，还可能趋向于德行的完善。

### 三、以乡，且仅以乡为自治单位的政体构想

讨论地方自治，不能回避的问题就是，如何处理乡，以及与乡关联的乡党、械斗和家族观念？这不仅涉及地方自治，也涉及到如何看待现代国家中的地方与现代国民的地方观念。1938年，蒋廷黻为《中国近代史》写作的“总论”是个好例子，他认为：“近百年的中华民族根本只有一个问题，那就是，中国人能近代化吗？能赶上西洋人吗？能利用科学和机械吗？能废除我们家族和家乡观念而组织一个近代的民族国家吗？能的话，我们民族的前途是光明的；不能的话，我们这个民族是没

有前途的。”（蒋廷黻，1999 [1938]：2）组织近代国家，究竟是否需要破除“家族和家乡观念”？进而，作为民族国家基础的中华民族，其中每一个体的族群观念和地方观念究竟应该如何处理？对此问题的讨论是各民国思想家热议的主题，也对当代中国仍然有巨大意义。

在清末新政中，反对地方自治的大员也认为地方自治可能会使乡民过分重乡而轻国，或地方强横力量可能会利用此机会而争利争权、妨害行政：安徽巡抚恩铭就上书道：“办学务者类皆乡党自爱之流，而争利争权，日日构讼，几于十县而九，甚或藉自治之名，把持丁漕，蔑视官长，干司法、行政之权”，地方议员的选举和地方事务都可能被这些“乡党自爱之流”所把持。这涉及到的，又是在地方自治中如何处理地方力量的问题。

康有为在《公民自治篇》中设计的地方自治，是利用国人的乡里观念并借助乡绅的力量来建设现代国家的路径。他所期待的，是用地方自治来奠定国家一统，增加国家力量。同时，这种地方自治不是自乡而上的层层自治，而是仅限于乡。只有这样，方能一方面利用乡的共同体情感，通过地方自治保证个人担负起国家的责任；一方面将自治限于熟人社会之内而不扩大到县、道、省，避免国家的分裂和行政效率的低下。

### **1、乡级自治的必要性：从疏阔之治到纤悉之治**

如前所述，乡级自治的必要性来自于进化的序列。既然中国已脱离野蛮之世进入文明之世，则政趋繁密，需要的是纤悉而非疏阔之治。同时，这种序列又置入了古今的历史框架：“古者以封建，而治民可以纤悉；后世不能行封建，故遂疏阔不修”（康有为，1905：18）一再出现。

中国官制之弊在于治理过分疏阔：“今中国制官之弊，承数千年一统之俗，其为治也疏；当数千年专制之风，其及民也少。”（康有为，1905b：1）这使得“自来地方政论，皆以清静无为，宽简不扰为主”，“但求不乱，非以求治”；而这“乃与今竞争之理相反”（康有为，1905：14-15）。疏阔之治不能因地制宜，亦不能立时决断，也不足以兴利除弊。因此，在竞争的局势和文明之世行政繁杂的局势下，必须将“不乱”的治理术转化为治，而这便要求着在更小的行政区内，增加官吏的数目，单求“纤悉”。他极言外国乡邑之治的“繁密纤悉，精详琐细，几同小国之体”，能分出“户籍、死生、婚姻、产业、警察、保卫、治安、审判、议税、印花、劝办中小学校、专设石路及县路乡路、市场广场、桥梁、铁路、银行以及激其爱国之心、进其学业之识、劝其技艺、长其精神”（康有为，1905：17）都是一乡所有之政，政既细分，行政人员亦多。

这样，国家才能加强对地方的控制和动员能力，作为国之本的乡“治”，与“坚国”勾连在了一起。在这个意义上，“自治其乡邑”能够作为“深固其国本”的手段。而在乡邑之上的自治反而可能导致分裂和效率低下。因此，他在后文进一步说明，自治仅限于乡。

### **2、乡的自治：将乡民转化为国民的手段**

在时人论述中，家/乡常常处在国的对立面：国家的建构与国家认同的达成之所以难以实现，原因之一便是中国人只知家而不知国，或为乡的利益而损害国家。

而在《公民自治篇》中，康有为创见性地利用地方感情来达成对国家的认同，而不是认为地方感情必然地有损于国家的结合。乡与国的对立关系（如梁启超《新民说》中所体现的），在康有为的叙述中被扭转为强乡是强国之本。因此，地方自治的意义在于，它是把乡民自然地转化为国民的手段。在康有为的叙述中，乡不仅是社会共同体，而且可能通过地方自治的改革成为政治共同体，以此为基础建构国家认同。这样，乡内部的团结不再是对国的威胁，反而可能服务于国的强盛。因此，对新国民的塑造，在教育之外，可以通过政制改革自然地实现。

在解决家 / 乡与国之间冲突的同时，他还试图解决地方权威与政府基层控制的冲突，其途径便是通过士绅对于乡级自治的领导力量，达成国家权力与绅权的结合。在这个意义上，乡一级的官 / 民矛盾消除，官 / 绅矛盾不再，所余的只是绅民矛盾，而这在他的叙述中，是可能通过绅的道德力量、以荣辱感为治理手段、以及公民对劣绅的监督来加以解决的。

### **3、乡级地方自治，与县以上委官派吏制度的嫁接**

同样重要的是，在谈到乡以上公民选举议员的方式和议员议事方式时，他一再说“悉同乡制”，公共事务“皆由议会议定，地方长官许可”。但是，问题在于，在乡一级，他明言地方长官由议员公举；那么，在乡以上，地方长官究竟是委派，还是公举？换句话说，他要的究竟是自乡而上的层层自治，还是单在乡一级的自治？

这个问题在《析疆增吏》中得以明确，他明陈，地方自治只在乡一级实行。这一篇中，他主张去掉省与府两级，单设道一县一乡三级治理结构。“请以道为第一大区，立一督办民政大臣以治之，权同巡抚，上达于国。以县为第二中区，设民政长官以治之，升为同知知府，下逮于民。以乡为第三小区，则为民政地方自治矣。”（康有为，1905c：15）因此，他要的并非层层自治，而是仅以乡自治；所谓县以上的“余亦同乡制”，相同的只是设议院、选议员，而并非民选出行政长官。这样，他把自治与任命糅合在同一套国家建置中，这也可谓是他的创见：中央集权并非只有层层委官派吏这一种方式，但是到后来，他的创见被国民党时期的保甲制淹没。

## **四、乡的社会意义：以乡为基本单位的政体结构的展开空间**

### **1、政体结构：基于社会结构而设计**

前文谈及，康有为对地方自治在中国可能实现的解说，根基于他对中国的历史传统和社会结构的认识。他并不认为对地方自治形式的选择，可以纯出于政治理想；在比较欧美日本各国时，他认为德国的自治形式不仅在理想上更合乎封建之意，而且在实际中更近于中国旧俗，因此更适合于中国。在康有为的理论中，政体结构要基于社会结构而设计，社会革命必须与政治革命相区分，而不能像革命党人的主张那样，民生与民权同步实行。这是他反对革命党人土地国有的重要思想原因。否则，如果仅仅用“保护绅士”来解释康有为对民生主义的反对，就难以理解，为什么必须保护士绅的土地，而不能在土地国有制基础上承认并尊重他们的权威。

同样重要的是康有为对民智的重视。公民自治的政治改革恰可以开启民智，提高公民的才具和政治能力，为未来的社会革命作准备。当政治革命、社会革命与对民智的重视置于同一思想体系中，或可以看出，康有为在强调政体结构要基于社会结构的同时，也暗示了文化结构与社会结构的统一性。这三者的关系在《答北美美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》中更加明显：他批评排满主义者以血统论定义民族，而认为，满汉共享同样的文化，“合为一朝，同化中国，教化礼乐，言语服食，无一不同”，故满汉同族。因此，只要实行他所主张的以地方自治为中心的公民自治改革，汉人“吾四万万人之必有政权自由，必可不待革命而得之”（康有为，2007 [1902]：328-329），因此推翻满人政权的必要性也就不复存在；更何况革命还会使国家陷于分裂，终于弱亡。

恰因为对社会结构的理解是康有为作政体设计的前提，从社会学角度讨论康有为的政体设计才有其必要性。下面我希望讨论的便是，在康有为的社会构想中，“乡”作为社会单位具有什么样的意义？它为何能够并且应当成为承载地方自治的单位？

## 2、乡的伦理意义：作为共同体的乡

前文已经谈到，以乡为地方自治的基本单位，这种选择的背后有康有为社会理论的意涵。这一部分中，我希望从共同体单位 / 有意义的政体单位，与伦理 / 时势两个维度，说明康有为以乡为地方自治基本单位的选择。

首先需要澄清地方自治中的“自治”概念。在康有为的具体使用中，它实际同时有两个层面的含义：其一，指并非国家直接管理地方内部政事、面对个体，而是国家以地方为治理单位，各地方处理其内政；其二，每一个地方内部都应实行公民自治，使每一个公民拥有议政权，而非由某一个人或某一群体把持政事。

在《公民自治篇》中，康有为对每个自治单位因何不能“阔”作出解释：“乡县处处不同，各因其俗而人安之。”（康有为，1905：15）各乡县有其不同的“俗”，即文化，它使各乡县内部自然地产生出认同。帝国内部的文化差异性使得乡县之间有所区分，那么，对于各乡县的区分与乡县内部的团结而言，除地缘、血缘连带外，更重要的是因“俗”而发生的乡精神。同时，他没有将个人直接面对国家作为中国可能的政体形式，当然，这种选择可能出于“时势”，而非“公理”，但是，当这种选择与他对“大团包小团”的一再强调相结合时，就能够表明他对“社会”的理解：社会不能被无限分解，而必定由基本的共同体组成；社会并非建筑于单个个体之上，而建筑于各种层次的团体之上。因此，在援引历史时，他才会证明“地方自治”是一种自然：“自治之制，天理也，自然之势也。”（康有为，1905：17）

与家类似，乡是一种“熟人社会”，康有为利用熟人社会共同体的结合力，来提高地方的行政效率和国家的力量。而且，这种自在的熟人社会的情感，可以通过制度设计来进一步激发，地方自治也是进一步激发公民对共同体的热爱的手段。

乡内部的结合动力，使乡成为基本的共同体，而国则是民族共同体。共同体在此处，并非社会学传统下滕尼斯意义上的共同体，而有“群”的意思，它不是个体的简单联合，而是结合，共同体本身是有意义的实在，而且这一实在同时具有伦理价值，或言精神内核。因此，在共同体内部，才有可能人人各尽其才，争先恐后，

奉献精力和热情。这超越了权责对应和国家定制，成为地方自治得以实现的保障。在乡—省—国的连续统中，与乡和国相比，省则是被赋予的政区单位，缺乏共同体意义。它并非扩大了乡，也不是缩小了国，而是人造物。各省不是、也不能是有意义的实体，而只是政体单位。正是作为共同体单位，乡和国中的公意才能超越、并且应当超越众意。作为有意义的实体，公意正是乡或国之实体性的表现，因此，康有为的社会理论才会对国家集权、国家公意作特殊的强调。而其吊诡恰在于，国家公意的暴力与国家的凝聚力同出一源。

康有为还多次将家与国相比，并认为人人爱国之意与爱家之意相似，国为大团体，家为小团体。实际上，在康有为的共同体单位体系中，家—乡—国构成连续统。而之所以选择乡为地方自治的基本单位，恰恰是因为乡在有意义的政治单位（乡—省—国）/共同体单位（国—乡—家）的维度上，达到结合。

同时，在理/势维度上，对政体单位的选择既是他整体社会理论的一部分，又适合于现实的世界格局、国家形势与历史传统。在上文所谈的伦理意义之外，乡的时势意义在于它可能因“地不阔则直接而易得其情，生其地则熟习而周知其故”而保证表意直接性、政事决断的准确性与内部效率；同时在权责细分之下，乡仍能够适应现代社会的复杂性。当“乡行其密”与“国当其冲”结合，乡就不再会因“地不阔”而使国家涣散、缺乏行动力；相反，“数十百万”的乡邑之治还可能助国富强，使国家避免在世界竞争的局势中弱亡。而中国的乡邑自治传统，使以乡为未来政体中地方自治的基本单位易于实现。

### 3、礼仪与等级：乡内部等级关系的重要性与士绅的位置

公民制、地方自治与重士绅的结合，是《公民自治篇》尤为重要的观点。在以制度保证公民自治和众人公议的同时，康有为仍然保留了传统中统领公议的绅士阶层，而且为他们专设了“绅议员”的制度化政治身份。保留绅士阶层，显然不仅是为了保障公议的效率，否则，完全可以以士绅以外的某个阶层或人群为统领，康有为也就不会尤其恐惧于下层阶级统领公议。

要解决以上问题，需要再次回到他两处将家国作比的论述。“夫家人虽有长幼贵贱，而有事必聚而谋之，以同利而共其患。”；“凡民一家之中，听其父兄自治之，故古经名曰家君，而今律名曰家长。国法虽极密，亦万无代治及其家者，君权虽极专，亦未尝虑家权之分之者。盖国者大团体也，家者小团体也……小团之民权患其不分。”（康有为，1905：17）家中并非内部平等，而是以“父兄”为长的等级结构；家中长幼贵贱的等级，不妨碍家人的同利共患、共同议事；等级中恰恰蕴涵了分权，不同家人有不同权责。而家—乡—国的共同体体系中，乡与家的相似性，使乡也可能将等级、分权与共同议事相统一。而家内部以父兄为长，乡内部则以绅士为长。就这样，在认为分权才能使小团体有生命力的同时，等级制与公民分权得以在康有为的社会理论中结合，而逃脱现代平等主义的桎梏。

但是，到目前为止，等级主义的生命力并不是逻辑必然的。换句话说，在目前的分析中，等级并未保障小团体的生命力，而只是可能与公民分权同时存在。倘若仅是如此，等级与公民分权所带来的效率的统一就仅是一种理想，而不具有社会理论意义。但是，如果重新引入文章开头，康有为对民缺乏责任感的慨叹、对“同利”可能会使民“共患”的信念，以及具体阐述乡邑政制时，他对议员无薪水，但

会因“荣”而为乡出力的构想，这三点的结合就会使情况大不相同。民的责任感来自于议政权和共利，而绅士的责任感则来自于荣；换句话说，民因权和利而有责，而绅士因德而有责。也是在这个意义上，荣/辱成为了康有为设计中国家的治理手段。在肯定道德力量的重要性的前提下，国家得以“以荣劝民”，公民与非公民之间的“荣辱殊绝”（康有为，1905：7）是激励非公民的机制。

因此等级不仅可以存在，而且必须存在。士绅通过承载共同体的精神内核，而保障共同体的生命力，又通过将德实践于现实政治，而使民知荣明耻，增进共同体的德行。倘若失去士绅，共同体就会是无德的团体，即使可以存续，也难以生长；乡与省之间也就不再存在区别。在此意义上，保护士绅才能够保护共同体的团结，而这种团结的形式和精神同时也是立国的基础，进一步可以说，国也建立于士绅的存有，那么侵占士绅的土地，伤害的不仅是士绅所领导的“地方”，也同时伤害了国的团结与精神。国家收缴士绅的土地，无异于国家自己挖自己的墙脚。

引入“德”之后，社会结构再度与文化结构统一。即使在实用的角度上讲，要将乡稳定为政体单位，也必须维护其社会结构，也就必须维护其文化结构，换句话说，就要维护社会等级与文化等级。因此，等级关系必须得到保护。

需要陈明的是，康有为并未赋予士绅比其他乡民更多的权利。有趣的恰恰在于，他取消绅士的特权，其保留的特权只在于有机会成为“绅议员”，其特权也在于议事。对士绅的设计，是平等的权利与不平等的义务相结合；领袖人物天然地对地方和民生负有责任。他所设计的公民制，表面上是平等的，但却是有差异的平等，而非同质化的平等。这样，他用共同的对地方的责任感和认同感，建立社会精英与平民的共契；用领袖人物对抗平庸的现代，用地方权威保证地方之朝向“德”与“荣”。同时，这种逻辑有其暗含的延伸：在这种逻辑下，保皇便大可成立：在限制其特权的情况下，皇帝是比一般公民对国家负有更大的责任的个人。

在刊登《公民自治篇》一文时，《新民丛报》编辑在文前的导语表达了不同意见：在编辑看来，倘若公民像康有为所说的，“捐得此名以为荣也”，则恰好说明公民与国家之间的关系的误置。编辑与康有为的区别，是前者以“权利义务之关系”来界定公民与国家的关系”（“本社记者”，1960 [1902]）。而康有为的设想中，权利实与义务并不对等，他的公民制也并非建立在“天然权利”之上。建立在平等体制之上的等级制、保证地方权威人物的重要性、以及这些权威人物之权利与义务并不对等的关系，是康有为的创见，然而在他身后多被淡忘。

#### **4、乡与国的关系：等级关系的延展**

在《公民自治篇》中，康有为所主张的政制以国为中心，并以国的存在为设计的前提，而以地方自治为基础。国的存在，是现实中业已存在的地方自治在制度上“可用”的前提，如果没有超越乡的国，地方自治就并无益处。同样重要的是，这种政制并非从模糊多义的“国”出发，而是从乡出发，因此，虽然国超越乡，并且这套政制以强国为重要目的，但乡并非国家内部为加强国家对地方的控制而人为设计的政体单位，而是，乡的存在是自然的，出于旧俗和乡民的地方感，国家恰可以加以利用。

乡国之间的关系，也是乡内部的等级关系的延展。如果把上一节所描述的乡内部的等级关系，拓展到在国的语境下讨论，其理论逻辑有两种延展的可能，其一是

在国之内，各团体即各乡之间存在等级关系；其二是国与乡这两个观念主体之间存在等级关系。康有为的乡国关系理论是其中的后者，也就是由乡内部的等级导出了乡一国，而非乡一乡的等级结构：国家与乡之间存在等级，而各乡平等地面向国家。同时，乡内部的等级关系以士绅，尤其是士绅所代表的文化为核心，而乡国关系中的等级则以国为核心：地方自治与国家集权结合、国家超越地方。

这样就可以理解，康有为的自治政体设计，究竟在什么意味上与他所追怀的三代封建不同。从文本上看，区别可能在于康有为的自治政体中同时实行公民自治，即古者之封建系“封建其一人”，而康有为则追求“封建其众人”；而前文对文本的分析则还说明，康有为认为在历史传统上，国家未有效地保障封建，封建是国家制度和地方“自然之势”的共产物，而今国家则应予地方自治以主动推行和制度保障。但是，更重要的是，“封建其众人”与“封建其一人”的区别在于，前者中，国家建筑在团体之上，而不是建立在封建主的个人的联合之上；因此，民一乡一国在关系中相联结，而不同于三代时，民与封建主，封建主与国家两两形成关系。正是国与民的关系的断裂，使古者之封建虽以地方为单位治理，但只实行了康有为“自治”概念的第一种含义，即以地方为单位治理，国家不直接面对个体；而缺乏“自治”的第二种含义，即地方内的每一公民皆有议政权。因此，民对国缺少责任感。在康有为的政体中，民权主要以乡内的公民自治权的方式体现，公民通过治乡而得以治国；公民制是将民一乡关系与乡一国关系联结的结点，民不仅是自然的乡民，还可因普遍施行的公民制而成为国的公民；乡不再是国与民的断裂点，而是结点。国从制度上保障乡的自治、从安全上保障乡的存有；反过来，乡以其“治”和富强使国具有行动力；而国是数十百万的乡的中心，国的共同精神，正因是乡的共同精神的凝聚，而高于乡的共同精神。这样，康有为以旧的社会结构为基础，通过向封建的乡国关系中加入公民制，而能够建设新的国家。

而上文讨论过的，康有为的政制从乡出发，延展到国，则是他的政制与封建的又一点重要的不同。封建在立国后分封政权，而康有为的政制则以地方为基础立国权。在这种语境下，地方自治不能够被解释为国家控制地方社会的手段，而只能是国得立，进而得强的基础。因此，国家的超越性与地方的先决性得到了统一，国家正是因其拥有自然的共同体精神的延伸的性质，而成为事实上和规范上的强制力。

在乡国关系中，国对于乡的超越不可或缺。如果不存在作为中心的国，则地方自治就会在伦理与时势上都失去意义。如果缺乏作为中心的国家集权，则地方自治或会沦为一团散沙（小团体，如乡自治下最为明显），或会陷入分裂相争（省自治下最为明显），最终结果都是弱亡。国家集权的社会理论意义，前文已写过不少，这里需要补充的是，正如乡绅象征乡的共同精神一样，在国的层面，君象征国的结合。因此，康有为的保皇，不仅出于防止国家分崩离析的时势考虑，而且有其伦理考量。因此，在引述意大利的国家建设时，康有为强调意大利各邦的倡民权与立共主的统一性：“嘉富耳乃力倡民权者，而必立萨谛尼为共主，备力设法，而合十一邦以为意国，故能列于众大为欧洲之强国。”（康有为，2007 [1902]：324）

引入《答南北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》中对十八省联省自治的批评，会让以上讨论的问题更加清晰：正是因为省仅是政体单位而并非自然共同体，因此，它缺乏内部结合力，也就容易被霸权控制，同时容易复制民族国家的暴力。因此，十八省联省自治，对下无内部结合力，之间易滋生竞争，对上使国力



减弱，缺乏国家行动力。但更重要的是，联省自治的政体中缺乏中心的观念，因此，它最终会“分数千年一统大同之中国”（康有为，2007 [1902]：323-324），不仅是出于时势的原因，而且是出于伦理的原因。也就是说，即使外界未侵略中国，各省未被霸权控制，仅仅由于缺乏中心观，这种政体就会使大同之中国在实质上分崩离析。1902年之后的康有为，一再地提出析省与废省议<sup>4</sup>，并以自身的政治行动，反对联邦制和联省自治。

1936年，《独立评论》上萧公权与陈之迈的一场辩论虽然充斥着康有为并不使用的西方政治学概念，但却呼应了《公民自治篇》。萧公权强调：“均权的要义不过是要把有全国一致性质的事务和有因地制宜性质的事实分别划归中央与地方政府。我们可以按照均权的原则，充分扩张县市的自治权，却并不必须增加省的独立性”，“我们所赞同的均权制不一定是联邦制，而单一的国家也可以均权”。萧公权支持分权，但认为分权必须以政治的统一为条件，而非以均权为应付地盘主义的工具——强大的地方恰恰是地方“集权”（地方长官总览一方之兵民财运种种大权）而非自治的结果，是封疆大吏的败坏和中央的软弱才造就了地方的皇帝，而如果将地方割据视为必不可挡的趋势，人民只能生活于水火之中。反过来，恰恰是人民的自治，才能去除地方的集权主义。也能够养成各级政府的法治习惯（萧公权，2006：3-10）。这或许对当代中国仍有借鉴意义。

## 五、结语，现代礼仪国家的生成：中央集权与地方自治的结合

在《官制议》的序言中，康有为将人世描述为处在由据乱至升平而太平之世、由野蛮至文明之世的序列中，而每一世都有与其对应的政治制度。这样，社会形态的进化序列以及这序列与政治制度的两相对应奠定了整部《官制议》对于中国政治改革的讨论基础。

从序言第一段起，康有为就进入了对中国处于什么“世”的讨论，并且根据中国所处之世，判断中国适合何种政治制度：“康有为曰，据乱专制之世，君权过尊，则官制多为奉君而设。平世则民能自治，君长皆以民而立，不设多官以事君。故为民事之官制优于为君事之官制。康有为又曰，野蛮之世，国治简略，故分职可少；文明之世，政治繁剧，故分职宜多。故多职优于少职。康有为又曰，据乱之世，道路难通，故不得不听外藩之分权；文明之世，道路通，机尤捷，故行中央之合权。故合权胜于分权。”（康有为，1905d）其时的中国系“平世兼文明世”，故民能自治、政治繁剧、道路亦通，这种社会形态对应的政治制度应是“为民事之官制”、“分职宜多”兼“中央合权”。

在与《公民自治篇》同年完成的《答南北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》中，康有为以此时不可骤行革命一点陈述了理势关系：“时势之所在，即公理之所在，公理常与时势相济，而后可行”（康有为，2007 [1902]：314）。类似地，《公民自治篇》所讨论的两个核心内容，公民制与地方自治制，被康有为置于“理”和“势”的范畴之内：“盖乡官、公民、议员之义，出于天然之公理”；“夫万国自治之效若彼，中国故事自治之善制如此，察之现时之民俗自治之制已具，故以势言之，中国不能不改地方自治，以俗言之，中国已行地方自治，在

---

<sup>4</sup> 例见：康有为：1987[1913]。

转移间耳”；“且夫自治之制，天理也，自然之势也”（康有为，1905：16-17）。自治既是天理，又是自然之势；作为理与势相济的所在，““中国不能不改地方自治”。进一步，由“世”的逻辑推得的社会形态进化序列所对应的政治制度改革，既是不可逆转的趋势，也是外在可见的形势<sup>5</sup>；外在的势是内在的天然公理的体现，因此，同样地，“中国不能不改地方自治。”

这样，改革被置入过去—现在—未来的时间框架之中，而且理还以势召唤着人的行动。从另一个方面讲，现在的改革不仅对应于作为历史时刻的“现在”的必然要求，而且，每一个合乎“现在”的要求的改革，都并未从权，而是作为从现在过渡到未来的必要步骤而连接将来、面向将来。

不过，理与势的论证逻辑，能够说明改革本身的必要性和趋势，而尚不足以使人理解康有为论述中令读者无法回避的巨大的急促感。这种急促，来自于立即行动，而不止是行动本身的必要性。它召唤人们一刻都不得浪费，必须立即认清中国的面貌以及此刻所处的局势，立即行动起来。同样地，在《公民自治篇》中，容易令人疑惑的是，既然中国“民智未开”，“不能骤立国会”，为何不能等待国民具备议政能力之时再施行一整套的改革方案；而要思索有何改革方案适合此刻“民智未开”的中国，来施行似乎并不“完整”的政治改革，称“虽不能立国会，而各省、府、州、县、乡、村之议会，则不可不立矣”（康有为，1905：3）？与孙中山强调的在国民地方自治前须有政府训政、文明治理相比较，康有为这种焦虑的“不可不立”的依据究竟在哪里？

《公民自治篇》的中段，有一段颇有意味的叙述：“夫进化开发者，提携互进，日升而无已；守旧闭塞者，扶同沉溺，日下而无已。以日下之民与日升之民较，日退之国与日进之国较，其胜负不待决”；“与万国自治日进之民角，其胜负不待决矣。”（康有为，1905：5-6；10）先进之国与落后之国之间的关系，并非“先”与“后”式的静态关系，而是“进步”与“退化”式的动态关系。先进国一再进步，而落后国一再退化；在康有为的叙述中，这是“日进”与“日退”之间的关系，因此进步国与落后国之间会“日相反相远”。因此倘若不在每一个此刻立即追赶，则先进与落后之间的距离会越来越拉越大。行动的迫切性与行动的内容同样重要，每一个此刻都获得了行动的必要。

康有为的进化观，内含着“不断进化”、“进化复进化”的意义，落后也是同样。因此，这召唤着人们在每一个此刻立即采取行动，而且，当下的行动是在对于未来的思考中才获得了其必要性和内容。公民自治和立地方议会是适应于当下时势的改革方案；同时，公民自治和地方议会又分别作为下一步增官以治和立国会的前提的存在。由此，从《公民自治篇》中，能读到对时间的强烈意识和骇人的紧张感：每一个当下都有必要改革，否则便会陷入“日退”的泥潭；同时，每一个当下的改革都导向未来。

正因为此，戊戌之后，康有为立即基于理势，为中国再设计具体的改革方案。也正因为此，《公民自治篇》与同样于1902年完成，但未正式发表的《大同书》的内容之间似乎差异极巨。在《公民自治篇》中，被康有为当作正面设定的家内友爱、对地方的热爱、国家情感、士绅的独特地位，在《大同书》中都成了需要破的

---

<sup>5</sup> 对两种势的区分，参：罗久蓉，1985。

“界”<sup>6</sup>。这是因为，《公民自治篇》是适合“当下”的构想，而实现《大同书》的理势尚不相济；但同样重要的是，倘若当下缺乏行动来实现《公民自治篇》中的构想，《大同书》的理想最终便不可能达成。故然，康有为可能在几乎同时，写作看似并不兼容的现实政体渐进改革策略，与激进到骇人听闻的乌托邦理想。如果使用萧公权先生对康有为思想两个层次“现代中国”与“新世界”的概括来形容（萧公权，2007），或许可以说，康有为是在为现代中国设计改革方案的同时，致力于对遥远新世界的建造，可是他心中始终基于中国所来源于的那个“旧世界”思考着未来的新世界。

本文开头所引用的清廷新政方案中，面向地方自治的改革是其重要部分；而自19世纪末起，清末各地也各有地方自治的努力。但是，在这些类似于康有为设想的实践达成其理想之前，清廷便已崩塌，而康有为的设想也渐为人所淡忘，戊戌后的他，以保守派的形象为人所知。

在《公民自治篇》中，康有为主张以乡为基础、利用共同体情感以达致现代国家的生成，这与在共同体解体的过程中生成现代国家的路径完全不同。《公民自治篇》可谓是阐释康有为心目中在现代的世界图景下，与现代民族国家相区别的国家得以建成的途径。他致力于在中国超越现代民族国家，并且相信这完全可能成功。

康有为的社会理论是团体主义的，或言是“群主义”的，而非个体主义的。面对共同体时，他没有将共同体的存在解释为个体出于自由意志的结合，而视共同体为社会中无法再化约的团体单位。虽然他谈个体要对国家负有责任，但个体并非直接面对国家，而是被涵括在不同层次的团体之中。因此，国家得以成为伦理整体，而“乡”或地方则是基本的伦理单位，由有德的绅士带领有责任感的个人，坚固社会组织，成为符合理想也具备现实的实现可能的政体的基础。

同样重要的是他等级主义的社会理论主张。这种社会理论并不将共和视为唯一出路：他举了专制的俄国也实行公民制的例子（康有为，1905：5），又以他所构造的未来中国具体说明等级主义的公民自治有实现的可能。超越共和的同时，这种社会理论也超越了现代平等主义民族国家的理想。在革命党人的主张中，不同层次的群缺乏本质上的差异和等级性，因此群间的相争难以避免。而在等级主义的礼仪国家中，不同层次的群具有不同的伦理意义，国超越乡，因此，小团体能够统一在大团体之内，个人自然结合成乡，继而结合成国家。平等主义消解了这种“自然团结”，也就只能诉诸于民族主义来阐述立国论，并缔造出国的团结。而等级主义的家一乡一国的共同体团结则不必依赖于与他者的区分就可能达成。因此，这种社会理论不依赖于“区分”，就算不是在民族国家并立和世界竞争的时势下，礼仪国家也自有其团结动力。这样，它可能拓展为世界理论，建立文明之间和平的相互关系。这种社会理论在承认世界竞争、民族国家并立的现实的同时，已经饱含了对这种现代性现实的否定。所谓康有为对国家的否定，是在最终的公理意义上否定民族国家；在所处的时势上，他无法否定国家。但是，若非世界竞争的客观局势，这种社会理论就可以从乡国关系拓展到“太平之世”时国与世界的关系。

---

<sup>6</sup> 感谢高波就此点与我的讨论。

萧公权先生说，“康有为心目中的现代中国为一独立自主的国家，经由现代化而获致充分的财富与武力，以保障在国际中应有的地位，同时具有特殊文化风格的立国基础。”（萧公权，2007：530）《公民自治篇》所借助的，或许便是中国的特殊文化风格。在设计未来的新秩序时，康有为意识到现代西方与其时的中国均不完善，而他设计的新秩序得兼古代中国的美好，现代西方的智慧，与其时中国的经验。《公民自治篇》所构想的，是在“地球竞争”的外部环境下复兴礼仪国家，并且，它以为这种国家可能与现代民族国家并存，并在竞争中生存和胜利，最终将礼制普及到整个世界。基于礼仪的文明普及化，与民族国家的国家主义不同，能以自然更新的力量，在包容而非敌意的世界中最终达成大同的理想。在同年完成的《答南北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》中，康有为强调大国不应当是狭隘民族主义的，而应“旁纳诸种”（康有为，2007 [1902]：318）。在这里，大国不仅指现实意义上的强国，而且指伦理意义上的大国：在“公理则今日万不能尽行”的情况下（康有为，1905：314），大国可以因现实尚不“太平”而与其他民族国家竞争，但永不能缺乏大同的理想。

### 参考文献

“本社记者”（1960[1902]）：《本社记者识》。载《辛亥革命前十年间时论选集》第一卷上册，第172页。北京：三联书店。

蒋廷黻（1999 [1938]）：《中国近代史》。上海：上海古籍出版社。

康同璧（1987）：《康南海先生年谱续编》。载蒋贵麟编，《康南海先生遗著汇刊》（二十二）。台北：宏业书局。

康有为（1905）：《公民自治篇》。载《康南海官制议》卷八。上海：广智书局。

——（1905b）：《开议院》。载《康南海官制议》卷七。上海：广智书局。

——（1905c）：《析疆增史》。载《康南海官制议》卷九。上海：广智书局。

——（1905d）：《序》。载《康南海官制议》卷一。上海：广智书局。

——（1987a [1888]）：《上清帝第六书》（应诏统筹全局折）。载《康南海先生遗著汇刊》（十二），第101-108页。台北：宏业书局。

——（1987b [1913]）：《废省论》。载《康南海先生遗著汇刊》（十六），第241-254页。台北：宏业书局。

——（2007 [1902]）：《答南北美洲诸华侨论中国只可行立宪不可行革命书》。载姜义华、张荣华编《康有为全集》（六），第323-324页，北京：中国人民大学出版社。

——（2007a [1902]）：《序（手稿）》。载姜义华、张荣华编《康有为全集》（七），第231-233页。北京：中国人民大学出版社。

罗久蓉（1985）：《康有为的历史观及其对时局与传统的看法》，载《中研院近代史研究所集刊》第14期，第163-190页。台北：中研院近代史研究所。

沈怀玉（1979）：《清末西洋地方自治思想的输入》。载《台湾中研院近代史所集刊》总第8期，第159-182页。台北：中研院近代史研究所。

——（1980）：《清末地方自治之萌芽：1898-1908》。载《台湾中研院近代史所集刊》总第9期，第291-320页。台北：中研院近代史研究所。

汪精卫（1905-1906）：《民族的国民》。载《民报》，1、2。东京：民报编辑部。

汪荣祖（2006）：《康有为年表》。载《康有为论》，第160-176页。北京：中华书局。

徐高阮（1988 [1971]）：《戊戌后的康有为：思想的研究大纲》。原载《大陆》第42卷第

7期，1971年；转载于《学术研究》1988年第1期，第62—69页。

萧公权（2006）：《均权与均势》、《均权与联邦》。载《宪政与民主》，第3-10页。北京：清华大学出版社。

——（2007）：《近代中国与新世界：康有为变法与大同思想研究》。汪荣祖译。南京：江苏人民出版社。

朱忆天，《康有为后期思想论纲》，载《历史教学问题》2007年第3期，页71—74。