

# 从“官民合力”到分道扬镳

## ——从湖南咨议局与巡抚的关系看清王朝的覆灭\*

杨鹏程，王鹏辉

(湖南科技大学 人文学院，湖南 湘潭 411201)

**【摘要】**1909年成立的咨议局虽然只存在了短短两年的时间，但它毕竟是引进西方议会制度的尝试，客观上为立宪派提供了一个合法的政治舞台。湖南咨议局与巡抚的关系经历了由“官民合力”、裂痕骤现到分道扬镳、渐行渐远的过程。清政府遭到革命派的强烈反对和打击，无视民瘼使它失去了下层民众的支持，对立宪运动的拖延、疑惧和压制将立宪派推到自己的对立面，从而又丧失了体制内政治精英的支持，它的覆灭也就成为一种必然。

**【关键词】**湖南咨议局；巡抚；官民合力；分道扬镳

**【中图分类号】**K207

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1001—5981(2016) 04—0140—06

19世纪末20世纪初中国政坛云诡波谲，戊戌政变之后继以八国联军之役，以孙中山为代表的革命党人也开始崭露锋芒。面对“岌岌乎殆哉”的危局和朝廷上下的压力，清政府不得不改弦更张，宣布实施新政，仿行宪政，其中一项重要的内容就是仿效西方的议会制，设资政院和各省咨议局。这虽然是无可奈何的应变自保举措，但毕竟是一次政治近代化的预演，客观上为立宪派提供了一个合法的政治舞台。湖南咨议局与巡抚的关系经历了由“官民合力”、裂痕骤现到分道扬镳、渐行渐远的过程。

### 一、弦外之音

光绪三十四年(1908)六月，清朝颁布咨议局章程和议员选举章程，规定咨议局为各省采取舆论之地，以指陈通省利弊，筹计地方治安为宗旨<sup>[1]</sup> 670-671 谕令各省督抚迅速举办。但咨议局又不是立法机构，通过的议案不具备法律效力，巡抚有“裁夺施行”之权，即巡抚认可者公布施行，不认可者则予以搁置。因此，咨议局为准议会或类似智囊团式的参谋咨询机构。根据朝廷谕旨，湖南设立咨议局筹办处，以布政使庄庚良等人为总办，盐法长宝道朱延熙等人为会办，筹划选举和开会事宜。

根据议员选举章程，翌年各厅州县选出选举人100487名，复由选举人选出咨议局议员82名，候补议37名。<sup>[2]</sup> 46, 57, 62-67

按照朝廷统一规定，宣统元年九月初一日(1909年10月14日)湖南咨议局与全国其他省份同日召开第一届年会。开幕式先由巡抚岑春煊致词，然后议长谭延闿致答词。此后逐日举行讨论会，各行政官员按日次分别列席会议。

此次看似庄严肃穆、客套融洽的开幕式，却能听出不和谐的弦外之音。开幕式上岑春煊以地方最高行政长官出席并致词，称：咨议局“既为立法枢纽，兼为参事机关”，“于宪法未颁、议会未开以前，各省设立咨议局，选举议员以参与一省之政事。”

\*收稿日期：2016-02-18

作者简介：杨鹏程(1949—)，男，湖南华容人，湖南科技大学历史系教授、硕士生导师，主要从事中国近代史研究。

基金项目：湖南省高校哲学社会科学重点研究基地中国古代义学与社会主义化研究中心成果之一。

---

又称“咨议局者，于官与民之间为之枢纽者也。在官一方面以庶政公诸众论，俾之从容计议，共同商榷，则可以收集思广益之效。在议员一方面具有代表一省人民之资格，则即以一省人民之意思为意思，一省人民之利害为利害，而即代一省人民发表意思，陈述利害，此后上下隔阂之病涣然冰释矣”。岑春煊的这一番话不过是官场上的客套话而已，他认定咨议局不过是朝廷恩典给这些晓晓不已的议员们一个坐而论道的场所，其职权仅限于“咨议”而已。他不希望咨议局对其行政有所掣肘，因此强调：“盖天下事坐言易而起行难，凭理想颇为圆满，及实行则多窒碍。简单之理论可以解决而见诸事实非统筹全局不克施行。诸君子富于经验，必不至放言高论强人以所难。”

咨议局的宗旨“为各省采取舆论之地，以指陈通省利病，筹计地方治安”，某种程度上包含对行政权的监督与制约。岑春煊一再强调的却是咨议局要与官方保持一致，“行政官对于各议员固群策群力之是赖，各议员对于行政官即有相维相系之原因，合之则两得，离之则两伤。”他担心“贤者不免始则相竞于是非，继则相持以意气，终则互相倾轧，虽破坏决裂而不恤，开盈庭聚讼之端，滋筑室道谋之消”。<sup>[2] 82-84</sup>作为专制政体中统治阵营的一分子，岑春煊如此看待多少带有民主政体气息的咨议局是不足为奇的。

咨议局长谭延闿的答词也是比较耐人寻味的。针对岑春煊要求咨议局应注重“和衷共济”、“化除畛域”和“言行相顾”、“归结于官民合力，去从前上下相隔之弊”的话语，谭延闿几乎是针锋相对地指出：“政事之隔，由于人心之私。官吏不知惜民，而惟自私其利禄；人民不知爱国，而惟自私其身家。”咨议局成立意义非同一般：

盖一人之见不得谓之公，而必决之以多数，虽欲不和衷共济而不能矣；一地方之利害不得谓之公，而必决之各府县议员之多数，虽欲不化除畛域而不能矣；官吏与议员所见未必皆合也，若其甚不合者，两方必有一私，非议员之有意迫官，即官吏之轻视民事也。今官吏与议员皆可提议，而议员议决，官吏执行，虽欲不言行相顾而不能矣。凡此者皆公之道也。故夫公也者不仅议员所当守，抑亦官吏所当守也。议员代表全省人民，使所议而与人民之利害相反，是不足谓之为舆论，即不得谓之公；若议员所议者而为人民之所利，利于民者未必不害于官，官乃牺牲人民以护其私，是不足谓之公诸舆论，即不得谓之公。<sup>[2] 85</sup>

岑春煊强调的是官绅“群策群力”、“相维相系”，重点在咨议局顺从政府，维护官方的权威；而谭延闿强调的是“议员议决，官吏执行”，重心在争取咨议局对政务的话语权、监督权乃至决定权，意见可谓圆凿方枘，格格不入。岑春煊之“终则互相倾轧，虽破坏决裂而不恤”，谭延闿之“利于民者未必不害于官，官乃牺牲人民以护其私”终成讖语，半年后官绅对抗达于极点，“官乃牺牲人民以护其私”，官绅“互相倾轧，破坏决裂”，其实在咨议局成立之日早已埋下伏笔。

## 二、“官民合力”

清廷的“仿行宪政”、“预备立宪”是一种不得已而为之的被动举措，但是立宪派却倍受鼓舞，为获得一方政治舞台而深感欣慰。湖南咨议局在成立之初还是真心实意与巡抚合作共事的，力图挽狂澜于既倒，两者的关系也基本上是融洽的。在第一届年会的开幕式上谭延闿还称：“延闿等所愿与湖南官吏共守之者，议员当思何以而后可谓之舆论，官吏当思何以而后可谓之公诸舆论，则私之心必去，而隔之弊必除。而于朝廷立宪之本心乃能相合，官民合力之效庶乎可期矣。”这里与其说是“官民合力”，不如说是“官绅合力”，表示咨议局愿意与政府通力合作，同舟共济，把湖南的事情办好。他还举出湘军造就“咸同中兴”局面为例，说明“官民合力”、“民力佐官”必能成就一方之文治。

夫官民合力之语，乃今日各省官吏与咨议局之所宜同守者，惟于湖南则更有说：湖南于咸同中兴之顷，曾以民力佐官治兵筹饷，出兵各省，戡定大乱。其所以能致此者，岂仅曰官（文）、骆（秉璋）诸公为之督抚，抑亦湘军将帅皆以绅民之资格崛起田野，有以佐而成之也。今虽时殊事变，然武功文治非有殊异。前日可以官民合力而成全国之武功者，今日岂不可以官民合力而成一方之文治？<sup>[2] 85 - 86</sup>

“官绅合力”首先表现在议案的审查表决方面。第一届年会议案分巡抚交办议案和议员提出的议案两种类型，内容包括工

业、农业、司法、金融、交通、粮储、文化、教育、环保、财税、社会福利、赈灾、食品安全、改良民俗民风等，几乎涵盖了关乎国计民生的方方面面。每件议案咨议局都反复讨论修改，三读通过呈交巡抚，巡抚详加批复，双方意见不一致时反复协商，完成后指定部门或官员承办落实。

如洞庭湖是湖南水利的要害和枢纽，与荆江的关系密切而复杂。由于清代以后人口剧增，人与水争地的矛盾加剧，洞庭湖泥沙积年累月淤积垫高，官民陆续围垸垦殖周边淤地，逐渐削弱了其作为长江洪水调剂器的功能，致使水患频仍。年会上巡抚岑春煊提出“疏浚洞庭湖水道案”，其主要内容为迁城、废垸和加粮。所谓“迁城、废垸”，即废除占据水道、影响蓄水的堤垸，将已建成的城镇从垸区迁出，类似于今天的“退田还湖”；“加粮”为增加湖田田赋以抑制日益增长的围垦热潮。

“迁城废垸”确为治本之计，但问题在于如何处置“迁城废垸”后业已以数百万亩垸田为生的垸民。当时清廷面临着财政与人口两大难题，既不可能另辟田地安置十余州县的垸区农民，更无力采取赎买政策“如值而偿”让垸民另觅生计。为此咨议局提出浚湖、塞口和疏江三项举措，<sup>[2] 351-358</sup>实际上完全否决了巡抚的“迁城、废垸、加粮”方案。由于言之成理，抚院未表示反对。但塞口、疏江事关湘鄂“两省重大事件，应与鄂省咨议局协商方可进行无碍”，<sup>[2] 351</sup>即派咨议局议员谢宗海、陈炳煊、曾继辉三人赴鄂与湖北咨议局协商荆江洞庭湖的治理方案，“鄂中持议亦大略相同”。但谢宗海等三人返湘时年会已闭幕，此议案未经表决，呈送巡抚岑春煊未及批复。至翌年五月临时会递呈继任巡抚杨文鼎，杨的批复充分肯定议案的重要性，盛赞“官民合力”为湖南民众兴利除害：

查湘省比年水灾迭告，人民财产之损失，公家赈粟之耗费为数何可胜计。水利不修，天灾时有，非将全省蓄水之地疏通宣泄，无以息水患而奠民居。疏浚洞庭一案自上年交议以来，官府筹商于上，士绅谋议于下，亦以兹事体大，不厌求详，根本之图，未可稍缓。兹据陈浚湖、塞口、疏江诸策，证以湖湘水道情形，不为未见。征之湘省今日大局，亟宜实行。惟此举于湘鄂两省利害关系至为密切，自应先事协商，始能定议。<sup>[2] 358</sup>

此外，如在湘路（即粤汉铁路湖南段）拒借外债、收回商办的问题上，巡抚与咨议局也表现出高度的一致性，此事另文详析，不赘。

第一届年会巡抚提交议案 20 件，咨议局讨论后合并 1 件，否决 1 件，通过 18 件，通过率为 90%。而咨议局议员提出议案 39 件，因内容相近甚至雷同合并 17 件，否决 1 件，仅通过 14 件，其余为未提议或临时撤回，通过率仅 36%。这表明：其一，议员对抚院提交的议案十分重视，相当尊重官方的意见，没有轻易行使否决权，通过率极高。其二，由于议员从政经验不足，事前缺少沟通协调，致使议题多有重复，如《整顿州县衙门词讼积弊案》、《整顿词讼积弊案》、《整顿词讼积弊及书差案》、《改良书吏衙役案》、《整顿书吏衙役案》五个议案内容明显雷同。比较而言巡抚提交的议案清晰明了，互无侵越。即如咨议局将《培植森林案》和《组织农会案》合并为《组织农会及培植森林案》，不过是形式合并，内容仍为互相独立的“组织农会章程”和“培植森林办法”，实属画蛇添足，咨议局似有借此显示其存在之嫌，反衬出官府政治经验的成熟老到。

《抽收房铺捐以充警费案》是抚院提交而被咨议局否决的议案，理由为：“警察有保护人民财产之责任，筹款于民国属应尽之义务，但湘省警政举行多年，已有的款。当此预算尚未成立之际，骤增人民负担，必多窒碍难行。案经本局公同议决，金以为事不可行。所有交议抽收房铺各捐充作警费之处，似毋庸议。”<sup>[2] 358-359</sup>咨议局站在商民的立场，反对“骤增人民负担”，讨论发言中则含有“各州县警务大半有名无实”的批评。这是议员在第一届年会上唯一行使的否决权，一方面以民众利益的代言人自居，借此显示咨议局的权威性；另一方面也反映了议员们在利益攸关的问题上寸步不让。

根据咨议局章程规定，“咨议局议定可行或不可行事件，督抚如不以为然者，有交局复议之权”，又规定督抚对于“咨议局之议案有裁夺施行之权”。<sup>[1] 677</sup>而抚院无条件地接受了咨议局的意见，甚至没有行使自己的裁决权要求咨议局复议，可见从总体上看两者都给对方面子，颇能以大局为重。

### 三、裂痕骤现

湖南自 1905 年至 1909 年连续五年大水，灾情甚重，咨议局第一届年会通过了“岳、常、澧水灾善后案”，肯定巡抚所采取的赈济措施，认为除了办粥厂、平糶和散赈之外，修复溃垸关系到恢复生产重建家园，当属重中之重。但工程浩大，估算约需数十万两银方能竣工。湖南“库帑久空，挪垫无从弥补”，因此议案的重点是在筹粮筹款。咨议局提出了以下几条筹赈渠道：

其一，募捐。由议员致函本州县官绅“广为劝募”，年会结束后委员会同本籍官绅“竭力筹办，总恃多收捐款，庶不致长期赈短，使灾黎日就陆危”。

其二，借贷。由抚院向官钱局或大清银行“酌借票银百余万串，规定月息八厘，谕令田多业主出契纸以为抵押，公举老成殷实、众望素孚之人为代表，领钱分给佃户，以工代赈。次年收获，官局惟向代表清偿，然后退还押契”。咨议局认为此举为上上之策，“公款既不亏损，国赋可冀全征，上下皆便，仁者博爱之效殆无以大过乎此。”

其三，挪借。各州县都有善堂社会、筹办新政和富绅自愿报效之款，加上常年经费节省之余款，均可挪借移缓济急，“稍补国家公款所不及。”<sup>[2] 105</sup>

以上三条筹赈渠道，募捐一策体现了咨议局议员关切桑梓的责任感，但义赈毕竟有限，杯水车薪。被咨议局视为上上之策的借贷一策却遭巡抚否定，理由是“湘省官钱局向恃钞票为周转，上年度因支部清查限制，业将票币数目截清造报。嗣因筹赈局振粟谷价待用孔亟，奏明在库存钞票内提借银票、铜元票，专备振粟购谷要需，若再有他项大宗出款，实属无从应付”。至于向大清银行借贷一策，抚院认为该银行“本以放款生息为目的”，“尽可由各业主或公举代表向该银行直接商办”，不必经过官府这道中间环节。至于挪借一策也基本被否定，因“被灾各属筹办新政之款本自无多，一经提用，则万务废弛，未便照准。其余善堂会社请愿报效各款究竟能有若干，是否可以提用，应由各该地方官召集士绅协同商酌”。咨议局与抚院政见不一，体现了清议与实政、在野与当权的区别。咨议局的议案更多地反映了道义与情感，抚院则重视责任与后果；咨议局希冀借此增添为民请命的光环，抚院则不能不考虑实际操作的技术因素。倒是对于该议案中的另外两条建议“割切示谕以安民心”和“整顿团防以弭盗贼”，抚院十分赞同，立即“通飭各属一体照议办理”。<sup>[2] 227-228</sup>可见官方对咨议局的议案为我所用，采取了以我为主，有利者取之，不利者弃之的方针。通过讨论，湖南咨议局决议提出《积谷清查及增加案》，要求认真清查仓储，增加积谷以备饥荒。议案提交抚院审核，抚院札复称“照案办理”。

但实际问题绝非咨议局议员们一纸议案所能解决的。由于当年洞庭湖区普遍受灾，粮食产量锐减，奸商为谋暴利，勾结洋商将谷米大量外运，咨议局估计，从秋收至次年春，湖南出口大米约 200 万石，致使省城储备空虚，粮价暴涨，导致了一场声势浩大的长沙抢米风潮的爆发。

抢米风潮肇因于湖南灾重粮缺，抚院对可能造成的严重后果估计不足。而旧式士绅与巡抚矛盾冲突，趁机煽风点火以扳倒巡抚。以咨议局议员为代表的新式士绅与以王先谦、叶德辉、孔宪教、杨巩为代表的旧式士绅既有联系也有矛盾，既有共性也有差异，他们在赈灾、平糶和粮食禁运等问题上的主张不同。咨议局建议通过募捐、借贷、挪借等方式筹粮筹款以解燃眉之急。劣绅为富不仁，乘粮荒发国难财，拒不响应岑春煊“劝募绅捐，先办义赈”的号召。岑春煊大为恼怒，下令强行征用富户绅商余粮，是以势同水火。湖南咨议局虽然与巡抚之间产生了分歧和裂痕，但在官府与劣绅的矛盾中扮演调解人的角色。长沙抢米风潮之后，原先以调停人自居的咨议局议员角色转换为前者的辩护人，而抨击岑春煊不遗余力。

### 四、分道扬镳

三月五日长沙发生抢米风潮时，湖南咨议局处于闭会期间，仅有少数常驻议员住会处理此事。两天后咨议局致电湘籍京官，陈述事变经过，认为系巡警道赖承裕、长沙协杨明远处置不当引发饥民抢米，对岑春煊仅轻描淡写地说了句“抚台并不速出开

谕，但调兵卫署”以表示不满。初九咨议局致电军机处语气骤变，除阐明了事变的肇因外，列举岑春煊的五大过失，还附和聂缉槩、王先谦等绅士的建议，请求朝廷承认以庄赓良取代岑春煊的事实，并称“现在伏莽甚多，各属闻省警，均有蠢动之象”，如不对庄“速赐简任”，“必至再生他变。”<sup>[3]</sup>初十日议长谭延闿等 16 名士绅联名致电湖广总督瑞澂，重申此议。瑞澂接电后“殊堪诧异”，即电奏朝廷斥湖南咨议局越权干涉朝廷用人政，“此次公电，难保无捏名冒递之人，其中有无别情，亟应确查核办，用肃纲纪。可否请旨飭下署理湖南巡抚杨文鼎归案一并严密查办？如联名发电果出该各绅之手，果无捏名冒递情弊，应如何办理之处，伏候睿裁”。<sup>[4]</sup>十二日清廷下令追查咨议局和绅士们的公电“有无捏名冒递”。<sup>[5]</sup>

四月中旬瑞澂连上两折，对长沙抢米风潮的责任人提出处理意见，称“湘乱之始，固由地方官办理不善，而肇乱之源，实由于劣绅隐酿而成”。奏折特别有一段耐人寻味的话：“现值朝野筹备宪政之际，正官绅协合进行之时，如任听此等劣绅把持阻挠，则地方自治恐无实行之望。”<sup>[6]</sup>表面训斥王先谦等旧式绅士，实则警告咨议局不得“把持阻挠”，必须“官绅协合”。朝廷听信瑞澂的一面之词，未对岑春煊追加惩罚而严惩王、叶诸绅。

湖南咨议局认为断案不公，四月二十四日几位常驻议员致电湘籍京官，“瑞督袒庇岑抚，归咎士绅，颠倒事实”，议长谭延闿等人甚至致电军机处，直言不讳地指责瑞澂“分罪士绅，为岑曲脱，殊失情理之平”，“鄂督业经奉旨，本不应冒昧渎陈，惟咨议局为代表舆论机关，事实昭然，不敢缄默。应如何请旨复查，以服人心而昭公道之处，伏乞钧裁”。<sup>[7]</sup>湖南咨议局公然对抗谕旨，攻讦督抚，朝廷大为震怒，下旨申飭，语气十分严厉：“咨议局权限载在章程，不容逾越，乃于朝廷处分官绅、督臣查办奏案亦欲借端干预，希图翻异，措词谬妄，殊属不安本分，著传旨严行申飭。”并令署抚杨文鼎“随时查察该局议长谭延闿等，如借咨议局之名，于不应与闻之地方公事借词抗阻，即著从严参撤”。<sup>[8]</sup>

咨议局作为清季民主化进程中的西方舶来品，清廷本来就对它疑信参半，担心它“不安本分”，越权干政，现在抓住把柄正好敲山震虎，这一通申飭无异于给政治激情炽热的咨议局议员们当头浇了一瓢凉水。关于湖南咨议局在抢米风潮的活动拙文《湖南咨议局与长沙抢米风潮》已有详析，此处从略。<sup>[9]</sup>

## 五、渐行渐远

抢米风潮平息之后，长沙城满目疮痍，巡抚和咨议局不能再度“官民合力”筹办善后事宜，恢复社会秩序，这毕竟关系着共同的利益。官绅的阵营此时都已更新，针锋相对的巡抚岑春煊和王先谦之流的旧式绅士一齐退出了政治舞台，继任署抚杨文鼎和议员们开始续写“官民合力”的新篇章。“官绅会商，首于省城设厂平粟，专隶糙米以济贫民，并购熟米减价出粟，以维市面”。<sup>[10]</sup>为处理善后事宜，咨议局五月召开临时会议，通过了《整顿扩充省城仓储案》和《调查各州县民食以资筹备案》，建议增加仓储以备饥荒，杨文鼎均表示“所拟办法亦尚妥洽”，同意“照章公布施行”。<sup>[2] 228, 239</sup>此外，咨议局积极与外省湘籍人士联系，争取他们对桑梓援之以手。五月十五日咨议局分别致电四川等处湖南同乡会，称“常德水灾溃垸甚多，收成难望，下游灾区皆属可虞，急待赈济。乞诸公劝募义赈，速救灾黎”。<sup>[2] 600</sup>不久，奉天筹银 10000 两，吉林 5000 两，四川官方捐银 2000 两，湖南同乡捐 8000 两，均陆续汇湘助赈。

但湖南咨议局与官方的矛盾并未因长沙抢米风潮的平息而消失，而是隔阂日深，渐行渐远。

咨议局临时会议召开时，新任巡抚杨文鼎提出了《整顿团防以靖地方案》和《各州厅县设立简易习艺所以工代赈案》两个议案交由咨议局讨论。对于“整顿团防以靖地方案”提出的理由如下：

兵以卫民，即以己乱顾御有形之乱，非兵力不克有济；防无形之乱，则桓桓者之力亦有时而穷。一省之大，方輿辽阔，人民生命财产在在俱应保护，而天灾事变相循靡已，民生之困未苏，祸患之来无日，只此少数军队株守一隅，势分则力单，添募则饷绌，乱已形而趋赴之，恒有鞭长莫及之虞，前此宁乡、益阳之变可为前车。然则御乱而仅恃兵力，已非万全之策，况防患未然更非其力之所能及耶！救济之法厥为团防，团防之制各省有行之者，自警察兴而其制稍稍废弛矣。湘省举办既久，基础已

---

立，其地方自治之端倪为一般人民之保障，所虑自为风气，无整齐画一之规，形式空存，则精神缺略。值此饥民变乱之余，人情谣惑，奸宄生心，亟当整顿扩充，借以保卫地方，消弭隐患，人人有踴厉奋发杀敌致果之气，宵小将有所惮而不敢逞，地方实阴受其福，一旦有傲而指臂相使，众志成城，不借军威亦可自保，此即古者寓兵于农之遗志也。<sup>[2] 391-392</sup>

杨文鼎提交的议案包括设立总局、配置分局、团防组织、团勇编制、经费筹集、平时训练、联络声势、清查户口、保护外人等十个方面，可谓周到严密。如认为团防在清查户口方面比军队更有优势：

团防之优胜于兵队者，以其能消息无形也。消息无形之法各团编定后应十户为一牌，十牌为一甲，牌甲各有长家。给门牌一方，男女、雇佣居留人数、姓名、执业何等，均逐一注册另册登记之，由牌甲长随时挨户巡查，俾奸民无可托足。团内无业游民、地痞娼窝等，须另编一牌以示区别，更当加意查察，以防不轨，以清匪源。<sup>[2] 393-394</sup>

鉴于长沙抢米风潮中外国人受到很大冲击，抚院认为整顿团防有利于保护外国人：

外人传教我国，所有教堂散布各属，往往匪徒暴动，生命财产横被牵连，交涉之结果，地方之受累深矣。今须由总分局局长平时宣布此旨，俾人人皆晓然，于外人旅居我国咸负保护之义务。一旦有变，属于何团范围内者，应一面分派团勇驰往保护一面集众堵截防剿，以免疏虞损失致酿事端。<sup>[2] 394</sup>

杨文鼎认为“湘省善后事宜，防乱、救荒实为当务之急”，编练团勇自古即有历史传统而非标新立异，建“旷世奇功”的湘军即肇始于团勇，自己提交的议案又设计得十分周详，获得咨议局的通过似乎毫无悬念。但是出乎意料的是，他得到的不是齐声喝彩而是当头棒喝，咨议局竟毅然否决了《整顿团防以靖地方案》，呈复公文列举了否决的三项理由：

本局于本月十一、十六日两次会议，余以为整顿团防固为防患于未然起见，然当兹筹备宪政时代，巡警正宜遵宪政编查馆奏定清单依限推广完备，若举办团防兼办巡警，机关并立，冲突必多，于宪政进行殊有妨碍，此不可行一也。

时值荒歉，筹款为难，人民于负担警务费之外再负担团防费，财力既不能支，举办即有名无实。且原案中所列筹款各法均不可恃，此不可行二也。

原案限七月以前成立，现在为日无多，待议决后公布施行以及组织一切手续甚繁，势难如限成立。七月以后新谷既登，人安其业，忽奉办团之命令，必致相顾色骇，加以强迫烦扰滋多，此不可行三也。

咨议局以“机关并立，冲突必多”、“时值荒歉，筹款为难”和“时间仓促难以办理”为由否决了巡抚的议案，肯定巡警而贬抑团防的性质与作用：

巡警为永久保安之性质，团防为一时自卫之性质，湘省此次饥荒，各属人民有能力者类能不待官府之提倡自行组织，有急则自由集合，无事则自由解散，费用既省，闾阎不惊，事理昭然，推勘可得。是则各属团防已办者地方官不必以命令禁止，未办者地方官不必以命令强设。应转饬巡警道就已有巡警之地方切实改良，未设巡警之地方从速创办，总期不事虚文，方与人民有益。<sup>[2] 397</sup>

议员们又搬出《咨议局章程》强调：“查局章第二十三条云：‘咨议局议定不可行事件得呈请督抚更正施行’。此案业经本局反复讨论，共同议决，以为不可行事件，应请更正施行，须至呈者。”<sup>[2] 397-398</sup>完全是一副公事公办、冷若冰霜的态度。

殷鉴不远，作为新任巡抚的杨文鼎，变乱之后维护地方治安当然是他下车伊始的首要任务。在专制时代整顿团练之类的事项，巡抚一令之下即可办理，如今竟为咨议局掣肘，杨文鼎的尴尬和怨愤可想而知。但他立足未稳，不愿也不能马上与咨议局

翻脸，毕竟湘事还要依靠这些湘绅办理，遂札复作了些许解释：

查此案交议本旨缘湘省灾变之余，各属时形扰乱，军队既鞭长不及，警察亦有难周，若欲保卫地方，自以整顿团防为一时权宜之计，而仍与各属巡警相辅而行，并非办理团防即可取消巡警，况各州厅县巡警皆有一定之款，团防经费则系临时筹集，尤属两不相妨。若谓办有巡警地方即可恃以无恐，前此湘垣之变，巡警不下数百人，未闻有一人御侮折冲消弭巨患者，况各属巡警更寥寥无几乎？

顺便又找了个给自己下台阶的理由，表示接受咨议局的意见：

惟现在地方渐臻安谧，新谷将次登场，意外之变或可无虞。非常之原，黎民所惧，团防之办理与否，一任人民之自为，不加以官府之干涉，镇静处之，或亦息事宁人之道，可即照所议办理。至地方巡警，查照宪政筹备清单，今年须一律完备，自应饬知巡警道转行一并推广，以冀无误事期，合行札复。<sup>[2] 398</sup>

我们不妨回顾一下在第一届年会上被咨议局否决的唯一一项议案——《抽收房铺捐以充警费案》，议员们讨论时批评“各州县警务大半有名无实”，现在却认为有了巡警就不必再办团勇，岂非自相矛盾？杨文鼎指出：“前此湘垣之变，巡警不下数百人，未闻有一人御侮折冲消弭巨患者，况各属巡警更寥寥无几乎？”并非毫无道理。《长沙抢米风潮竹枝词》中有一首为：“巡警岗头计已穷，毁装混入市民中。眼中百二交番所，一阵吆喝一洗空”，<sup>[11] 290-291</sup>就是讽刺长沙巡警无所作为、形同虚设的丑态。况且第一届年会通过的《岳、常、澧水灾善后案》中恰恰就有“整顿团防以弭盗贼”一条，该案称：“大灾之后，痞徒诱煽饥民，小则盗窃，大则行劫，良善不能自保。宜加谕城镇乡里正绅，因旧设团防认真整顿，各痞徒勾结滋扰，一经禀报，立即查办，以遏乱萌。”<sup>[2] 230</sup>可见湖南咨议局对杨文鼎“整顿团防以靖地方案”的否决多少包含意气用事和发泄愤懑的成分。

湖南咨议局通过了“灾变损失湘省不任赔偿”的决议，指责岑春煊等官员“明知民食维艰乃仅以空文塞责”、“泄沓”无能，“临难逃匿、放弃职权”，因此应对事变承担全部责任。议案特别指出：“前抚电奏一则曰‘教堂先已飭兵保护’，再则曰‘弹压弁兵被拒受伤’。湘人万目未尝见有弁兵，前抚一人乃独知其被拒。使不知而言此，平日之号令可知；使知之而言此，朝廷之法纪安在？”甚至主张对岑春煊“律以保护不力尚觉其轻，谓之纵匪殃民实无可解”。咨议局认为不可由湘省承担对外赔款。况且“湖南素称贫国，恃米为生，自水灾荐臻，游民失业”，“不独沟壑流离，极中泽哀鸣之惨状，抑恐潢池盗弄，貽彤廷吁食之隐忧。”如果因赔款加重人民负担，“是则医疮剜肉，立见元气消亡”。事变“创痛已深，商界恐慌”，除公私房屋财产被毁之有形损失外，“民间无形之损失，尤不可以亿计。”如若由湘省承担赔偿责任，“无论挪移别款，或提拨现金，虽巧立名目，避国民一时反抗之风潮，而悔等噬脐，贻湘人百年无穷之怨毒。”因此，咨议局建议，“一则以为宜照光绪二十二年总理衙门奏定成案，由肇祸官吏分赔；一则以政府勤恤民隐，必能设法筹拨，无累湘人”。即赔款应由肇祸官吏岑春煊等分担，或由清廷设法筹拨。<sup>[2] 461</sup>

朝廷显然不能接受湖南咨议局的意见，88万两赔款最终落到湖南人民头上。七月杨文鼎以湖南财政罗雀已穷，入不敷出，拟仿照直隶、湖北办法，发行公债120万两，奏称“湖南地方夙称贫困，今年省城痞徒肇乱，米贵民饥，钱粮既不能刻期集数，而急筹赈款，添募防营，又不能不设法应付。现查历年欠款，日积月累，共亏二百余万两之多，昨经沥陈困难，请停解各省协饷，并请运芦东盐，整顿衡、永宝、三府官运，为救穷之计。现在应解京饷、赔款及一切新政新项要需，并常德各灾赈粟，各营日支饷需，均属急如星火”。<sup>[12] 1</sup>“惟有援照直隶、湖北成案，试办募集公债票”。<sup>[13] 1910-08-29</sup>清廷在直隶、湖北办理公债后担心“各省互相仿办，竞相效尤，以常年不敷之款，辄恃公债为弥缝，若长此因循，殊非善策”，“现当宪政始基”，要求各省“不能不量入为出。嗣后当竭力撙节，务求预算适合为度，不得以募集公债视为常款，稍涉靡费”。<sup>[12] 516</sup>但是针对湖南的特例，度支部复议杨抚的奏折后认为“该省当兵荒之后，财政万分匱竭，势处其难，不得不姑允所请”。何况湘省拟从水口山铅沙官矿每年提出“利银二十六万五千两”，为“公债抵款”，“将来筹还本息，已确有抵款可指”，<sup>[12] 2</sup>旋即获得度支部批准。

公债得到批准后，杨抚即与王玉卿等人互订条约。咨议局议员们既知“王玉卿各商历次与洋商交易，其人并非富商，从何

挪此巨款，其为洋款已无疑义”，担心“届时无款可交，矿砂听其售卖，其损失之巨不下数十万两”。<sup>[14] 472</sup>时人亦认为，公债最忌外国人参与，“不可直以某项货物给付债务”，更不可将“产品之价格限死”。<sup>[15]</sup>尤其是可忍孰不可忍者，巡抚发行公债，“事前未交咨议局核议，湘局以其显违局章第二十一条第四项‘咨议局有议决本省税法及公债事件之权’，特将湘抚侵权违法等情，呈请资政院核办。”<sup>[16]</sup>资政院开会经全体表决支持湖南咨议局，“均以湘抚违背局章，请旨惩办”。<sup>[17]</sup>而朝廷的答复竟是：“该抚未交局议，系属疏漏。既经部议奉旨允准，仍照旧办理。”<sup>[18]</sup>以“疏漏”二字搪塞，为湘抚开脱，政府对咨议局“几视同无物，于此可见一斑。”舆论也表示强烈不满，称“似此煌煌局章，疆吏竟视若无睹，其有意蔑视耶，抑无心之失耶”？<sup>[16]</sup>在资政院第十一次会议上湖南籍议员易宗夔抨击称：“两次议决案均无效，可见朝廷之立宪是假的”，可谓一针见血。而资政院最为担心的莫过于军机大臣“侵权违法”，侵夺“资政院权限”，<sup>[19]</sup>“因纠举无效，”以罢会相抗议，“务请枢臣来院答复，大有纷扰之势。”<sup>[17]</sup>湖南“因此事不仅侵权违法，其中内容关系湘省利权”。上谕要求“仍遵旨办理”，咨议局“此举全无效力”，议长谭延闿态度强硬，辞职以示抗议。<sup>[14] 548</sup>杨文鼎毫不相让，亦向朝廷递交辞呈，施加压力。清廷赐杨文鼎一个月病假，不许其辞职。<sup>[12] 6</sup>巡抚引咎辞职，咨议局的斗争似乎已取得精神上的“胜利”，激愤之情渐趋平息，而且他们也认识到募集公债实际上是万不得已之举，湖南囊中羞涩，罗雀无门，再硬抗下去只会雪上加霜，只好不了了之。随后湘省公债列入了本省宣统三年预算案的岁入部分，<sup>[2]</sup><sup>749</sup>湖南官钱局于1911年1月10日，向日本横滨正金银行借洋例银50万两（约合库平银469351.36两），8月19日，又向德商礼和洋行借洋例银70万两（约合库平银657091.9两）。<sup>[20] 48-49, 52-53</sup>湘省公债一步步走上由“内债”到“外债”的道路。杨文鼎也因与咨议局势同水火，不安于位，遂于8月调任陕西巡抚，任职湖南仅一年零四个月。

除此以外，促使湖南咨议局议员与清廷离心离德的还有保路运动和三次国会请愿运动的失利。宣统二年（1910）夏，湖南咨议局推陈炳煥、曾继辉、石秉钧、粟戡时等四人进京请愿，与徐世昌等接洽要求停借外款。“然口头表示虽甚圆满，结果仅得一油滑之批，湘人大为不满”。粟戡时甚至断指明志，以示抗争。盛宣怀继任邮传部尚书，“向以善借外款著名，主张借款尤力”。翌年夏，湖南推举咨议局议员左学谦、周广询为代表再次赴京请愿，“适遇四川请愿代表咨议局议长蒲殿俊等，因拒款请愿，被押解回籍。左搭车送之，蒲告以‘国内政治，已无可为，政府已彰明较著不要人民了，吾人欲救中国，舍革命无他法，我川人已有相当准备，望联络各省，共策进行。’周因留京而左返湘，以目击情形，详告同人。于是遂各各暗中增组机关，而谋进行革命愈力。”<sup>[21] 297-298</sup>湖南组织的反清团体中既有以焦达峰为代表的革命党人，也有以咨议局议员为代表的立宪党人。当巡抚余诚格出示一份黑名单时，咨议局议长谭延闿答以“都是一班好议论者”，“他们能干么事，命是容易革的吗？”<sup>[21] 309</sup>极力为革命者掩护。长沙光复中有不少咨议局议员奔走策动，功不可没。关于湖南咨议局与保路运动和长沙光复笔者另有专文，此处不赘。

20世纪初清政府遭到革命派的强烈反对和打击，无视民瘼使它丧失了下层民众的支持，对立宪运动的拖延、疑惧和压制将立宪派推到自己的对立面，从而又丧失了体制内政治精英的支持，它的覆灭也就为期不远了。在湖南光复过程中大多数咨议局议员和其他立宪派人士站到革命派一边，充当了清王朝的掘墓副手。种瓜得豆，这也许是当初咨议局的设计师们始料未及的事情。

## 参考文献：

[1] 清末筹备立宪档案史料 [M]. 北京：中华书局，1979.

[2] 杨鹏程. 湖南咨议局文献汇编 [M]. 长沙：湖南人民出版社，2010.

[3] 湖南咨议局，商务总会电. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年（1910）三月初九日.

- 
- [4] 署鄂督电. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年( 1910) 三月初十日.
- [5] 枢发署鄂督、湘抚电. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年( 1910) 三月十二日.
- [6] 文牍 [N]. 国风报, 1910( 13) .
- [7] 湖南咨议局议长谭延闿等致枢电. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年( 1910) 四月二十四日.
- [8] 枢发署湘抚电. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年( 1910) 四月二十六日.
- [9] 杨鹏程. 湖南咨议局与长沙抢米风潮 [J]. 社会科学战线, 2008( 5) .
- [10] 署湘抚致枢乞代奏文. 军机处电寄档 [Z]. 宣统二年( 1910) 四月二十二日.
- [11] 饶怀民, 藤谷浩悦. 长沙抢米风潮资料汇编 [M]. 长沙: . 岳麓书社, 2001.
- [12] 许毅. 清代外债史资料( 1853—1911) ( 下册) ( 中册) [M]. 北京: 中华人民共和国财政部, 中国人民银行总行编印, 1988.
- [13] 湘省试办公债票之奏案 [N]. 申报, 1910 — 08 — 29.
- [14] 马鸿谟. 民呼、民吁、民立报选辑( 一) [M]. 郑州: 河南人民出版社, 1982.
- [15] 湘抚果卖湘矿乎 [N]. 帝国日报, 1910—09—14.
- [16] 中国纪事 [N]. 国风报, 1910( 25) .
- [17] 中国纪事 [N]. 国风报, 1910( 27) .
- [18] 中国政治通览 [J]. 东方杂志, 9 卷 7 号.
- [19] 资政院第十一次记 [N]. 民立报, 1910—11—17.
- [20] 徐义生. 中国近代外债史统计资料 [M]. 北京: 中华书局, 1962.
- [21] 湖南文献委员会. 湖南文献汇编( 第二辑) [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2008.