

---

# 民初社会转型中的省地矛盾

## 一以浙江省为例

沈航

(浙江工业职业技术学院人文社科部 绍兴 312000)

**【摘要】**辛亥革命后，浙江省地矛盾凸显。浙江军政府为树立权威，围绕着财政权与人事权的归属与地方军政分府发生了激烈的矛盾冲突。在这个过程中，浙江军政府采取“集权军政府”的策略，这个策略既有强势集权又有理性退让的内容。经过省地双方的冲突退让，浙江军政府较快地收回了财政权与人事权，完成了集权军政府的既定目标。可以说，民初浙江的社会转型，就是在省地矛盾的产生与化解的过程中不断地得到推进。

**【关键词】**浙江；军政府；省地矛盾

**【中图分类号】**K258

**【文献标识码】**A

省地矛盾即行省与其下辖地区之间的矛盾，这对矛盾从古至今一直存在并不断激化，只不过在中国传统社会强大的中央集权体制下，中央与地方之间的矛盾更为人们所关注。咸同之后，满清中央权力势微，汉族地方督抚势力逐渐膨胀。尤其在八国联军侵华之时，东南各省纷纷加入“互保”的行列，满清中央丧失了对东南的实际控制权。此时省地之间的矛盾就如咸同之前中央与地方的矛盾逐渐凸显。武昌起义爆发后，满清王朝土崩瓦解，中国迎来了社会转型的一个重要历史时期。在这个时期，独立各省纷纷建立了军政府与军政分府。军政府、军政分府是孙中山《中国同盟会革命方略》中提到的“军政”时期以军令治民的一种政权组织形式，同时也是中国由传统社会向现代社会转型过程中的一个过渡性地方政权组织形式。各地革命党人虽按照《中国同盟会革命方略》建立起省地二级政权，但省地双方围绕着权力划分问题，也就是“集权军政府”还是“分权军政府分府”的问题发生了激烈的冲突，产生了尖锐的矛盾。

学界对民初省地矛盾问题的研究成果较少，主要集中在省军政府与地方军政分府关系方面，现有研究成果从省军政府与军政分府之间政治派别的权力斗争等角度梳理出了矛盾纷争的大致脉络，由于长期受到革命史观的影响，较为强调革命派内部、革命派与立宪派不同阶级不同团体的矛盾对省地关系造成的影响，由于视角不同，对省地矛盾的集中爆发点、省地矛盾的发展过程以及省地矛盾化解方式等问题尚有具体探讨分析的空间。本文以浙江军政府与各军政分府关系为切入点，以浙江军政府树立权威为主线，对以上问题进行探讨，希图对民初社会转型时期浙江省地矛盾相关问题的研究有所裨益。

### 一、浙江军政府权威缺失及原因分析

1911年11月4日，浙江革命党人在杭州发动起义，5日杭州宣告光复。革命党人随即组建了杭州军政分府，推举汪霖为杭州军政分府都督。11月7日，浙江军政府成立，推举汤寿潜为都督。此后浙江各地革命党人或立宪派旧官僚纷纷响应，

---

**基金项目：**浙江省教育厅 2015 年度高等学校国内访问学者专业发展项目“民初浙江军政府社会转型策略研究”（编号 2015142）研究成果。

**作者简介：**沈航为浙江工业职业技术学院助理研究员，绍兴文理学院访问学者，历史学博士，研究方向为浙江近现代史。

至 11 月底，浙江境内各地均建立起军政分府。各军政分府基本情况如下。

地区	建立时间	最高领导人	称谓	任职方式	军政府参与光复方式
杭州	11月5日	汪敬	都督	地方推举	未参与
宁波	11月5日	刘洵	都督	地方推举	未参与
台州	11月5日	雷廷瑞 姚桐豫	都督 都督	自任 军政府任命	未参与
湖州	11月6日	沈潜琴	无	地方推举	未参与
金华	11月6日	朱都荃	都督	地方推举	未参与
嘉兴	11月7日	方於笏	都督	地方推举	军政府令顾乃斌率军入嘉
衢州	11月7日	陈怀玉	军政长	地方推举	未参与
绍兴	11月7日	程赞清 王金发	临时府 长都督	自任 自任	未参与
温州	11月8日	梅占魁 徐定超	都督 都督	地方推举 军政府任命	未参与
严州	11月22日	叶诤书	都督	地方推举	军政府令刘忠梁率军入严
处州	11月27日	吕逢樵	都督	自任	未参与

浙江各军政分府基本情况一览表

（资料来源：林端辅：《宁波光复亲历记》，《辛亥革命回忆录》第四集，文史资料出版社，1981年8月版，第179-180页；邱寿铭：《湖州光复回忆》，《辛亥革命回忆录》第四集，文史资料出版社，1981年8月版，第168页；汪林茂：《浙江通史》清代卷（下），浙江人民出版社，2005年12月版；《军政分府重订编制》，《汉民日报》，1911年12月23日；徐映璞：《辛亥衢州光复记》，《衢县文史资料》第4辑，1991年12月版，第15页；梅冷生：《温州光复概述》，《辛亥革命回忆录》第八集，文史资料出版社，1982年4月版，第34页。）

由上表可知，在浙江省内成立的 11 个军政分府中，一开始分府的最高领导人的任职均由地方推举产生，即便此后分府的最高领导人发生了一些变动（台州、温州分府的最高领导人由浙江军政府直接任命），也较难改变省内大多数地区由地方产生军政分府最高领导人的状况。由上我们似乎可以推测：光复之初，浙江军政府不仅缺乏对地方实施有效的管控，也缺乏民众的广泛认可，其作为一个省级政权应有的政治权威是缺失的。从浙江各府县民事长的任职情况来看，似乎也印证了以上推测。对浙江光复后创办的《汉民日报》第一次刊登的《浙江军政府政事部委定府厅州县最新民事长一览表》进行统计，该表中共涉及府厅州县 27 个，其中明确标注民事长籍贯的有 20 人，民事长籍贯为当地的有 15 人，占到 27 个府厅州县的一半以上。他们分别是杭州府吴震春、余杭县孙逢辰、新城县汪秉豪、嘉兴府方於笏、海盐朱希祖、石门马昭懿、平湖薛振基、嵊县卢观涛、金华府宋吉成、兰溪祝绍政、义乌黄侗、永康应治诰、浦江王志璠、汤溪洪承鲁、青田杜师业。从浙江光复以来基本可考的州县民事长的身份来看，地方旧官僚士绅把持着各县大权。据笔者统计，由本地士绅担任民事长的有 19 人（其中包括既是革命党人

又是士绅的程森)，其中旧官僚 15 人（其中包括既是旧官僚又是士绅的黄志潘），而革命党人当选较少，仅仅为 2 人（其中包括既是革命党人又是士绅的程森）<sup>①</sup>。由此可见，光复后浙江军政府缺乏对地方州县一级政权的有效控制。

究其原因，可从以下两方面进行分析。第一，从时间上来看，浙江军政府成立于 11 月 7 日，成立时间稍晚于杭州、宁波、台州、湖州、金华五地军政分府，与嘉兴、衢州、绍兴三地军政分府成立时间一致，早于温州、严州、处州三地。因此浙江军政分府根本不可能对杭宁台湖金五地的光复活动有具体的领导与参与。那么浙江军政府是否对剩余六地的光复活动有直接的领导与参与呢？根据相关史料可知，浙江军政府直接派军队参与了嘉兴与严州的光复，但绍兴、衢州、温州、处州的光复活动，浙江军政府基本没有参与。就嘉兴光复而言，浙江军政府成立当天就派遣顾乃斌率新军 82 标向嘉兴进军，嘉兴由此光复。因此嘉兴的光复是在浙江军政府的直接领导与参与下完成的。就绍兴光复而言，绍兴的光复是以程赞清为首的士绅旧官僚完成的，浙江军政府并未有所参与。与绍兴的光复形式一样，衢州的光复是由当地的沈瑞麟、沈增海联络巡防营陈怀玉完成的，浙江军政府也未参与。而温州的光复是由刘绍宽等人会议完成的，处州的光复是由吕逢樵率领光复军进入处州完成的，期间浙江军政府也未参与。浙江军政府未参与光复活动最直接的后果就是错过了在各地民众中树立权威的机会，导致了光复初期军政府权威的缺失。第二，从各县民事长身份来看，大多为旧官僚士绅，革命党人较少，因此浙江军政府的政令较难在各县实施，由此浙江军政府的权威在各县民众中也大打折扣。以浙江军政府推行剪辫为例，在革命党人担任民事长的县，剪辫运动开展较好，而在由旧官僚士绅担任民事长的县，剪辫运动推行较为艰难<sup>②</sup>。显然浙江军政府也意识到自身权威缺失的问题，由此采取了一系列“集权军政府”的策略，希图将光复后各地已拥有的权力整合，并收归省有，而收回各军政分府的财政权与人事权是“集权军政府”策略的核心，由此省地双方围绕着财政权与人事权的归属产生了激烈的矛盾冲突。

## 二、省地双方的财政权之争

浙江军政府都督汤寿潜上任后随即宣布“全省免除商民税厘”<sup>③</sup>，这使得原本并不宽裕的浙江省地财政立时陷入困境。于是，那些未被减免的捐税就自然而然地成为省地双方关注的焦点。在未被减免的捐税中盐捐因来源稳定且数额巨大，成为引发省地矛盾冲突的一大爆发点。浙江光复后，各军政分府多采用克扣或截留盐捐的方式补贴分府财政，但做得较为隐秘，不太为外人所知。有据可考的是，绍兴军政分府确实存在截留盐捐自用的现象。清代以来，绍兴盐务局一直是严州、处州、金华、绍兴四府盐务的总机关，负责管理四府盐务，四府的盐捐收缴齐备后，统一经绍兴盐务局上缴省财政。浙江光复前，绍兴盐务局由湖南人欧阳潜经营，由湖南盐商汪似祖负责收解绍兴盐务局盐捐，并上缴省财政。绍兴光复不久，绍兴军政分府为筹集资金，照会绍兴盐务局，声明将局务收归军政分府直接管辖。1911 年 11 月 11 日，绍兴德康庄钱商孙寅初奉绍兴军政分府之命前往盐务局，将该局所有簿据、捐单、护照、庄摺全部取走。12 日，绍兴军政分府派会稽县劝业员张琴生接办绍兴盐务局，截留了该局所存现银十三万两。绍兴军政分府截留盐捐的消息传到杭州后，浙江军政府政事部长褚辅成当即任命查庄伯为特派员赴绍调查，并立即上报汤寿潜称：“盐科一项为国家税之大宗，断非地方附加税可比。乃绍兴军政分府收管之局意将此项正款作为地方之用。”<sup>④</sup>汤寿潜随即致信绍兴军政分府都督王金发，与其协商盐捐事宜。在信中，汤寿潜委婉地对王金发截留盐捐一事进行了规劝，指出“且都督可也，因都督而越权，窃以为过矣。浙东收入悉抵洋款，盐茶局为收入一大宗，此款一经截留，彼族必来指诘”。同时汤寿潜提出了解决方案，“盐茶局票据、簿册，似应发还该局，派员监督，以促其进行，防其混匿则无不可。尚有存款，除扣下五千元外，还祈照解省中”<sup>⑤</sup>。王金发是否给汤寿潜回信，现已不可考，但根据此后绍兴军政分府的作为来分析，王金发不仅没有接受汤寿潜的建议，反而通过控制钱清场的方式回应汤寿潜。11 月中旬王金发以“钱清场不负众望，分府钦遵相机行事命令，期杜君泽卿接任”<sup>⑥</sup>，完全控制了绍兴的盐务。

这一时期，绍兴军政分府牢牢把控住了以盐捐为中心的财政权，浙江军政府在与绍兴军政分府财政权归属的争夺中始终处于下风。这种状况一直到蒋尊簋继任浙江军政府都督后才得以改变。蒋尊簋任职后继续推行集权军政府的策略，他对绍兴军政分府控制财政的做法极为不满，但碍于王金发革命元勋身份，决定采取协商的方式解决矛盾。经省绍两方多次协商让步，至 1912 年 2 月最终达成一致意见。绍兴军政分府同意“所有各机关收入款项亦尽数解省”，而同时浙江军政府也保证“绍属所需用之款由财政司支給”<sup>⑦</sup>。此后，绍兴军政分府陆续将以盐捐为中心的截留款项上缴省财政，而其余截留省款的各军政分府也效仿绍兴军政分府的做法，一一上缴省款。以此为标志，浙江军政府成功地收回了各军政分府的财政权，在财政方面树立了自身的权威。

### 三、省地双方的人事权之争

浙江军政府与各军政分府关于人事权的争夺，尤其是对各县民事长任免权的争夺是民初浙江社会转型中省地矛盾的又一大爆发点。浙江光复不久，浙江军政府就宣布将各县民事长任免权收归省有，但由于各县先期已通过军政分府推荐或民众推选的方式选出了各县的民事长，因此浙江军政府另委民事长的行为引起了各军政分府与民众的不满，各地民众纷纷请愿，要求军政府收回成命。

在衢州，浙江军政府任命前清县令孔庆宜为民事长后，立刻激起了衢州民众的强烈反对。孔庆宜在衢州被民众称为“花狗”，衢州光复后，其“运动党羽，拥戴自任为民事长，当为地方人民所不容，烦言啧啧”<sup>⑦</sup>。为掩盖自己的罪行，孔庆宜纠集无赖将报道其劣迹的报馆捣毁。衢州各界在留日代表汪国庆的组织下，决定“以衢郡民事长孔庆宜素行无赖，不恰民情，兹复挟专制之淫威，用强硬之手段，致令内部紊乱，民情洶洶，四乡人民长生涂炭”为由，推举朱存理为民事长，并报请浙江军政府承认。浙江军政府政事部部长褚辅成素来崇尚“集权军政府”，对地方争夺县民事长的任免权极为反对，他表示：“查府民事长须经都督委派，非由公举所能信任，所请难以准理”<sup>⑧</sup>，断然拒绝了衢州民众要求。在湖州，俞鉴澄等人在光复后组织民众公举民事长，并请军政府承认。浙江军政府对湖州民众的要求也毫不理会，再次强调“请任官方式均用委任，不必以公举之法，致有迟滞之弊。此后任官应由政事部呈请委任等情，所请难以准行”<sup>⑨</sup>。在金华，浙江军政府委任程榆为武义民事长后，金华民众群起反对。他们致电军政府都督、政事部称：“武义葛民事长公正廉明，士民爱戴，请勿拟更调以安人心。”<sup>⑩</sup>但浙江军政府对此电文不闻不问，反而电令武义葛民事长：“民事长已委程榆，仰静候交代。”<sup>⑪</sup>在处州，缙云自治会发起公举民事长，最终推举原县令为民事长，并请求浙江军政府承认。浙江军政府回电：“民事长已委叶葆彝，所请公举汪令毋庸议。”<sup>⑫</sup>处州民众对军政府回电虽极为不满，却也无可奈何，遂以缙云自治会名义致电浙江省临时议会，要求临时议会同意民事长由当地民众公选产生，在电文中缙云自治会指出“缙秩序紊乱，汪布置略有端倪，排叶电无效，人心惶恐，不速设法，缙恐糜烂”<sup>⑬</sup>，但浙江军政府仍不为所动，坚持派叶葆彝接任民事长。在浙江军政府强势集权下，各军政分府与民众在民事长的任免问题上向浙江军政府做出了理性退让，最终接受民事长由浙江军政府委派的事实。

由以上事例可知，虽然各军政分府就各县民事长任免的人事权归属与浙江军政府有过激烈的矛盾冲突，但各军政分府能采取理性退让的策略，放弃了民事长的任免权，由此缓解了省地之间的矛盾。而浙江军政府在处理此次事件的过程中，能顶住各界压力，坚持既定方针，不仅收回了各县民事长的人事权，还树立了军政府的权威，巩固了浙江辛亥革命的胜利果实。

1912年2月12日，清帝宣布退位，军政分府的历史使命宣告结束。2月28日，中华民国南京临时政府陆军部正式致电各省军政府都督，令其裁撤下辖军政分府，通告指出“现战事已将告终，民政应设专员，军政应筹统一，军政分府多属无用，希贵都督酌量情形，将所属军政分府分别裁撤，以一事权”<sup>⑭</sup>。经过半个多月的准备，3月18日，蒋尊簋召集各军政分府都督（府长）开会协商撤销分府事宜。经连续四次会议，至3月23日，省地双方就撤销军政分府达成一致，“军队不能解散者编入省部调遣；裁判俱归知事权限；各府公共财产，俟中央政府官制定后，有无府机关再行议处”<sup>⑮</sup>。严州军政分府叶书诰回严后积极进行分府裁撤事宜，电禀浙江军政府“于阳历五月初一号取消，一切事件移交余知事重耀办理”。<sup>⑯</sup>继严州军政分府撤销后，绍兴军政分府都督王金发也电禀蒋尊簋将取消分府[17]，6月30日王金发卸任，绍兴军政分府正式撤销。继严州、绍兴后，宁波军政分府、湖州军政分府也宣布将撤销，杭州军政分府则将撤销之日定于6月1日。此后嘉兴、台州、金华、衢州、温州等军政分府也先后在6月至7月间宣布取消。至此，浙江军政府完全收回了军政分府的财政权、人事权等权力，真正实现了集权军政府的目标。

从民初浙江省地矛盾产生的原因来看，由于指导革命党人的纲领性文件《中国同盟会革命方略》缺乏对革命成功后省地二级政权权力关系问题的阐述，因此省地双方对“集权军政府”还是“分权军政分府”的问题认识较为模糊，因此省地双方大多按照自己的意愿对二者关系进行认识，这是造成民初浙江省地矛盾的思想原因。此外，由于浙江各地的光复大多由当地旧官僚士绅组织并完成，浙江军政府在各地光复过程中缺乏对地方的统一领导与参与，因此没有及时确立其在地方的权威，加之浙江军政府在推行“集权军政府”政策时较为强势，没有与军政分府与各地民众充分沟通，导致各地民众的不满，这是造成民初浙江省地矛盾的策略原因。

从民初浙江省地矛盾的爆发点来看，主要集中在对财政权、人事权的争夺。根据浙江光复时期的财政状况，由于浙江军政府首任都督汤寿潜宣布免除商民厘税后，无论是省财政还是地方财政均极为困难，因此控制以盐捐为中心的财政权就成为省地之间的一大矛盾爆发点，以绍兴军政分府同意上缴省款为标志，浙江军政府终于艰难地收回了财政权。对于人事权的争夺，尤其是对各县民事长人事权的争夺是省地矛盾的又一大爆发点。由于浙江军政府强势集权的政策，导致省地矛盾的加剧，但也以此进一步树立了自身的权威。从民初浙江省地矛盾的特点来看，虽然双方围绕着财政权、人事权产生了激烈的斗争，但浙江革命党人的革命性促成了省地双方在处理矛盾的过程中采取理性妥协的方式解决争端，省地双方领导人总能以革命大局为重，通过谈判妥协的理性方式解决争端。可以说民初浙江的社会转型，就是在省地矛盾的产生与化解的过程中不断地得到推进。

#### 注释：

①具体言之，霍修勇《辛亥革命时期军政府与分府矛盾斗争析论》（《武汉大学学报》人文科学版，2004年第9期）从革命派内部、革命派与立宪派之间的矛盾冲突入手，整体考察了军政府与军政分府之间的矛盾；霍修勇：《论辛亥革命时期的军政分府》（《湖南城市学院学报》，2011年第5期）以省地统辖关系入手梳理出了4种军政府与军政分府之间的关系。

#### 参考文献：

- ①沈航. 辛亥革命后的剪辫与留辫研究——以浙江省为例[J]. 浙江学刊, 2013 (3) .
- ②杭州新政汇志[N]. 申报, 1911-11-11.
- ③褚部长咨呈汤都督文[N]. 汉民日报, 1911-11-22.
- ④浙江省萧山市政协文史工作委员会, 汤寿潜史料专辑[A]. 致王金发, 1993.
- ⑤绍兴军政分府来电[N]. 汉民日报, 1911-12-16.
- ⑥浙绍统一之会议[N]. 申报, 1912-3-1.
- ⑦衢州市民事长之野蛮[N]. 汉民日报, 1911-11-22.
- ⑧公举民事长之无效[N]. 汉民日报, 1911-12-2.
- ⑨公举民事长无效[N]. 汉民日报, 1911-12-17.
- ⑩金华绅商学来电[N]. 汉民日报, 1911-12-23.

---

⑩政事部致武义电[N]. 汉民日报, 1911-12-23.

⑪又致缙云自治会电[N]. 汉民日报, 1911-12-22. 原文为蔡葆彝, 根据此后《汉民日报》所载, 蔡葆彝应为叶葆彝, 此处《汉民日报》所载有误。

⑫缙云来电[N]. 汉民日报, 1911-12-24.

⑬陆军部拟裁撤军政分府通告各都督电文 [N]. 临时政府公报, 1912-2-28.

⑭各分府会议纪闻[N]. 汉民日报, 1912-3-23.

⑮严分府首先取消[N]. 汉民日报, 1912-5-16.

⑯绍兴分府取消矣[N]. 申报. 1912-5-26.