

民国初年地方政府的权力变动

——以江苏县官人事嬗递为例的考察

杜佩红

【摘要】：民国初年是近代中国地方官制转型的关键时期，县级长官的人事构成经历了几轮变动，影响地方政局的权力机制也随之多次发生改变。江苏的光复是在革命党、士绅与前清旧官僚的合作下完成的，整个革命过程相对平缓，在这种局面下，江苏各县第一任民政长仍以清代旧官吏为主。不过这种权力格局很快发生改易，由于中央政府无力控制地方及地方自治观念的盛行，县官多由地方议会选举产生，江苏本地士绅在围绕县署权力的博弈中成为最大赢家，本省籍绅商取代清代旧官吏成为县级长官的主体构成。二次革命被镇压后，袁世凯控制了江苏，并采取了一系列措施来加强中央集权，受此影响，江苏本省籍县知事很快被经过中央县知事试验的外省籍官员所取代。江苏这一时期的县官人事变动展现了1912到1916年间地方权力格局变动的总体趋势。

【关键词】：民初 江苏 县官 人事变动

传统的制度史研究更多关注于中央一级的官制设计及运作，随着社会史“眼光向下”研究方法的流行，研究者越来越关注地方官吏，特别是县一级官僚的选拔任用与人事特征。在这方面，已有相当多的研究，但总体来说，相关研究集中于对清代和南京国民政府时期县官群体的考察，对民国初年县官群体的研究相对薄弱。^①本文所要考察的即是民国初年的县官人事构成特征及其变动轨迹。在近代中国地方官制的转型历程中，民国初年非常关键：清代县官选拔任用的基础是科举制度与吏部铨选，而在清末新政时期，这两项制度被废除，地方官选任开始面临结构性的变化。清廷还没有建立起新的系统性官员选拔制度，辛亥革命即已发生。革命的爆发使得县官的人事构成较清末发生了根本性变化，但同时也造成很多地区在县官选任上各自为政，规范全失。针对当时这一局面，袁世凯在基本统一全国政权后，颁布了一系列规章来尝试规范县知事的选拔、任用，这些措施对地方官人事构成又造成了相当深远的影响。因此，对1912到1916年间县官人事构成演变的考察，可以推进我们对近代中国地方官制变化的整体理解。此外，这一时期县官人事的变动，与革命后地方政治权力格局的改变密切相关，故本研究也可以从一个侧面反映出民初地方政权权力的变动轨迹。

有鉴于此，笔者拟以江苏为例，来对此问题进行考察。之所以选取江苏，是因为民初江苏的县官人事变动具备一定的典型性：辛亥革命之初，江苏县官留任者不少；1912年民国建立后，江苏在“民主、共和”理念影响下，一大批地方精英被选举为当地民政长；而二次革命后，袁世凯控制了该省省政，省当局积极响应中央政府推动的县知事任用改革，苏省的县官人事发生了相当大的变动。故江苏是一个比较好的切口，可以此观察辛亥革命以及袁世凯推行的一系列集权措施对县官人事与地方权力格局的影响。

旧官吏、革命党与地方绅商之合作：辛亥前后江苏省的县知事人事更迭

1911年10月，武昌起义爆发，南方各省相继响应。11月3日，上海在陈其美、宋教仁等革命党人及李平书等地方绅商的共同推动下，完成了光复。上海的光复对江苏政局产生了巨大震动。5日，巡抚程德全在革命党及沪苏绅商学各界的劝说下，宣布脱离清廷，拥护共和，各地区随即纷纷响应。到1912年3月，江苏各府州县全部光复成功，建立了新政权。各府州县独立后，纷纷选出了自己的第一任民政长（辛亥革命时期，江苏省都督府为区别于清政权，将原“知县”改称为“民政长”）。那么光复后江苏省各县第一任民政长的身份背景是怎样的？为什么会出现这样的现象？这是要探讨的问题。

笔者利用 1914 年《江苏省内务行政报告书》所录 1912 年各县县官的履历,并参照吴诩先生的《江苏辛亥光复后各州县首任民政长考》一文及《辛亥革命江苏地区史料》、民国江苏各县所修地方志、《申报》等史料,对江苏 59 个县^③的第一任民政长情况进行了逐一统计,下表将其结果以分府统计的形式列出:

表 1 光复初期江苏第一任民政长身份统计表

	旧官僚留任						本地有名望的 绅商等人士		革命派		不明	
	知县留任		典史、县丞等县署旧官		旧官僚总计							
	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
松江府	2	28.57%	1	14.29%	3	42.86%	4	57.14%	0	0	0	0
苏州府	1	20%	1	20%	2	40.00%	2	40%	0	0	1	20%
太仓	0	0	0	0	0	0	3	100%	0	0	0	0
常州府	1	20%	0	0	1	20.00%	4	80%	0	0	0	0
镇江府	2	40%	1	20%	3	60.00%	0	0	1	20%	1	20%
扬州府	3	42.86%	1	14.29%	4	57.15%	3	42.86%	0	0	0	0
通州	1	25%	0	0	1	25.00%	3	75%	0	0	0	0
淮安府	3	50%	1	17%	4	67.00%	1	17%	0	0	1	17%
海州	1	33.33%	2	66.67%	3	100.00%	0	0	0	0	0	0
江宁府	4	66.67%	2	33.33%	6	100.00%	0	0	0	0	0	0
徐州府	5	62.50%	0	0	5	62.50%	1	12.50%	2	25%	0	0
总计	23	38.98%	9	15.25%	32	54.23%	21	35.59%	3	5.10%	3	5.10%

资料来源:《各县知事履历一览表》,《江苏省内务行政报告书(一)》(1914 年),张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第 98 册,大象出版社 2009 年版,第 125~139 页;吴诩:《江苏辛亥光复后各州县首任民政长考》,吴诩:《辛亥革命论文集》,南京师范大学出版社 2000 年版,第 22~33 页;扬州师范学院历史系编:《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社 1961 年版;郭孝成:《江苏光复纪事》,中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》(七),上海人民出版社 1957 年版;上海社会科学院历史研究所编:《辛亥革命在上海史料选辑增订版》,上海人民出版社 2011 年版,第 183~229 页;朱鸿伯、顾炳权等编:《川沙乡土志》,上海川沙县志编修委员会 1986 年印,第 21~23 页;周承忠遗稿:《嘉定光复纪略》,上海市嘉定区政协学习与文史委员会编:《嘉定文史资料·第二十九辑》,上海市嘉定区政协学习与文史委员会 2010 年版,第 323~331 页;姜丹阳遗稿:《辛亥年溧阳光复见闻录》,中国人民政治协商会议江苏省溧阳县委员会文史资料研究委员会编:《溧阳文史资料》第 1 辑,1983 年版,第 133 页;(民国)胡为和修,高树敏纂:《三续高邮州志》卷八,1922 年刊本。(民国)李恭简修,魏儒纂:《续修兴化县志》卷六,1944 年铅印本;晋成:《如皋独立一瞥》,中国人民政治协商会议江苏省委员会文史资料委员会编:《江苏文史资料》第 40 辑,1991 年版,第 156 页;中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会编:《辛亥革命回忆录》第 4 集,文史资料出版 1981 年版;《专栏》,《申报》1911 年 11 月 12 日;《沭阳之黑暗》,《申报》1912 年 3 月 20 日;清代《缙绅录》量化数据库(李中清、康文琳研究组制)。

从统计结果来看,我们能看到如下两点结论:首先,原知州、知县继续担任民政长的有 23 人,占 38.98%;原在江苏担任其他县署职务如典史、县丞的有 9 人,占 15.25%;本省自治所成员、绅商学界等人士有 21 人,占 35.59%,能确定为同盟会出身者仅有 3 人(丹徒的杨邦彦、铜山的韩志正及萧县的刘云昭)。总体来看,江苏第一任民政长仍以前清旧官僚留任者居多。^③其次,革命后的县官人事变动存在显著的区域特性,从表中我们看到,苏南的松江府、苏州府、太仓直隶州、常州府、通州直隶州,其第一任民政长多由地方士绅担任,而靠北的扬州府、淮安府、海州直隶州、江宁府及徐州府,则以旧官僚留任为多。^④

之所以有此现象,首先与各地独立时间的先后有关。江苏之光复多为由府到县的方式,除松江府是上海县先独立、带动全府独立外,大部分县的光复都是由所属府带动下完成的:各府城独立后,一些设立起都督府,一些设立起军政分府,都督府或军政分府会给所属各县发电报劝其拥护革命,所属各县能传檄而定^⑧。这样,一府之内各县的光复形式便多有类似。而我们知道,在清代,江苏一省为苏属、宁属南北分治,宁属以南京为中心(两江总督驻节于此,设有江宁布政使),下辖江宁、淮安、扬州、徐州、海门、通州六府;而苏属以苏州为中心(江苏巡抚驻节于此,设有江苏布政使),下辖苏州、松江、常州、镇江、太仓六府,相对来说两属自成体系。江苏光复是以上海为起点,由上海扩展到整个松江府。临近的苏州府受松江府带动,亦随之反正,驻扎苏州的江苏巡抚程德全宣布独立,其所辖苏属各府便随之选择拥护革命。在此期间,全国形势仍不明朗,故此苏属各府的知县多不配合革命,一部分被抓,一部分逃亡,即使被迫反正,也有很多离职,故旧官僚留任者相对较少。宁属地区的光复相对较晚,当其反正之时,江苏省内形势已基本明朗,故宁属知县多选择主动光复(即使有些逃走,也不是因为抵制革命,而是因为害怕兵变及匪患,如海州直隶州陈宗雍逃走是因为发生兵变;赣榆县知县曹明远逃走是因为当地青帮起义^⑨),他们之后多转为第一任民政长,因此宁属地区首任民政长以留任官员为主。

其次是与各区域的地方自治发展情况及士绅力量之大小有关。苏属经济发达,地方士绅力量强大,在清末新政中,苏属内有超过四分之三的州县成立了自治会^⑩。在知县逃亡后,这些地区的地方自治所迅速填补起权力真空,他们在“民主、共和”的理念下,通过选举方式,选出本地有名望者担任县民政长,这样,其第一任民政长即多为本地绅士。^⑪而宁属地区士绅力量相对弱小、官府力量则较苏属为强,在清末新政时期,其地方自治远逊苏属地区,只有通州、上元、江宁的自治机构初具规模,其他县份则多未办竣^⑫,革命发生后,这些地区兵变与匪患频仍(主要是长江以北地区),士绅没有足够力量与之抗衡,尤需倚重旧官僚。如海州直隶州光复时,知州陈宗雍接到江北都督蒋雁行的电报,蒋要求陈宗雍率部光复,陆便召集本地绅商学界人士开会讨论独立问题,士绅大都表示“谁能为我们剿匪,我们就归向谁”,会议最后决定先推举陈宗雍暂时维持地方治安。^⑬因此这些地方旧官僚在维持地方秩序中的作用更大(在宁属各州府中,通州较为特殊,其由张謇兄弟所控制,且紧邻苏属地区,故通州各县的新任民政长多为地方士绅)。

由于宁属县份较苏属地区多,所以一省通计,旧官员留任者要占到多数。

苏省自治理念下的县官人事

从上述论述中,我们可知光复初期江苏的第一任民政长多为清代旧吏。随着光复后政局的变化,第一任民政长的人事构成很快发生了改易。笔者根据 1914 年《江苏省内务行政报告书》、1924 年编印的《江苏省政治年鉴》、《申报》及 1916 年《职员录》中记录的江苏县知事对 1911 年到 1922 年的江苏县官籍贯信息作了统计,见表 2:

统计数据说明:笔者先根据 1914 年《江苏省内务行政报告书》中较全记录的 1911 年 11 月到 1913 年 12 月 60 个县 205 名县官籍贯及身份信息、1924 年的《江苏省政治年鉴》较全记录的 1922 年 60 县 60 名县官的籍贯及身份信息,1911 年到 1922 年 60 县所有县官的姓名及任期年月,1914 年《申报》记录的江苏 60 县县官姓名及籍贯、身份信息,1916 年《职员录》中记录的 60 县的县官姓名及籍贯信息,汇总统计出江苏 1911 年 11 月到 1922 年的 545 名县官的籍贯。之后根据江苏县官人事变动不同时间段的表现,通过县官的任期年月筛选出光复初、南京临时政府成立到二次革命前、二次革命后到县知事实验制度出台前及县知事实验制度结束后的 1915 年、1916 年及 1916 年到 1922 年五个阶段的县官人数。在计算比例时,笔者先筛选出知悉籍贯的县知事人数,然后再筛选出籍贯为江苏的人数,这样籍贯为本省者除以知悉籍贯的县知事人数,即为本省为官比例。

表 2 1911. 9~1922 江苏县知事籍贯构成表

年份	总人数	知悉籍贯的 县知事人数	本省人	外省人	本省人为官比例
1911. 11 首任	59	59	25	34	42. 37%

1912.1-1913.7	94	92	63	29	68.48%
1913.8-1913.12	61	61	20	41	32.7%
1915-1916	71	62	0	62	0
1916-1922	260	208	1	207	0.005%

资料来源：《各县知事履历一览表》，《江苏省内务行政报告书(一)》(1914年)，张研、孙燕京主编：《民国史料丛刊》第98册，大象出版社2009年版，第125~139页；《江苏省现任县知事一览表》，《申报》1914年10月17日；印铸局编纂处编：《职员录》第二期，1916年，国家图书馆藏；江苏省长公署统计处编：《江苏省政治年鉴》，江苏锡成印刷公司1923年印，第33~44页。

由表2可知，江苏1912年1月到1913年7月间县知事本省为官者有63名，占比达到68.48%，而外省籍官员下降到31.52%。县官人事构成由最初的清代旧官吏为主转变为本省籍官员为主，即如时人所说：“民国暴兴，江苏政界为江苏人所有。”⁽¹¹⁾为什么会有这一变化呢？

前文说过，革命爆发后，苏属地区原知县纷纷逃走，县署权力转移到了县自治机关，新推举出的县官多为地方名望之士。由于这些地区绅权足够强大，以绅权为基础的新县官有能力维持地方秩序，进行正常施政，同时又能得到舆论和省当局的支持，故直到二次革命前，这些地区的县民政长人事基本没有变动，多数仍为光复后推举出的地方名望之士⁽¹²⁾。至于苏北地区，江苏光复后，“民主、共和”观念盛行，从省当局到地方当局均主张县官由议会选举产生。在这种政策推动下，光复初期旧知县留任多的江宁府、淮安府及徐州府部分县域，县官人事也逐渐变为本省籍官员。早在1911年11月17日，为了使光复各县行政尽快走向正轨，江苏省都督府颁布《江苏暂行地方官制》和《暂行地方官制十四条》，其中规定：“州县民政长由该州县议会公举，报请都督府核准委任。”⁽¹³⁾光复初期，江苏省内各都督府及军政分府林立，互相掣肘。⁽¹⁴⁾为便于有效行政，江苏省政府在南京临时政府成立后，即尝试取消各军政分府及都督府，将苏、宁二属合并，统一省政，程德全为都督(民初一段时间，实际主持省政的为代理都督苏籍常州人庄蕴宽⁽¹⁵⁾)，第一任江苏民政长为应德闳⁽¹⁶⁾，程、庄、应三人继续重申县民政长由议会或自治会选举⁽¹⁷⁾，于是各县尤其是宁属各县加紧成立县议会或自治会⁽¹⁸⁾。在这种自上而下的推动下，地方自治会或议会有所增加，如沛县、阜宁、高邮、宿迁及江宁府各属县等县自治皆在革命后成立。⁽¹⁹⁾这些新成立的县自治会，选举本地士绅为民政长，如高邮县自治会成立后，曾选举本地士绅吴辅勋为民政长，而江宁府的江宁、溧水、高淳、江浦等县也从留任知县变为本地士绅。由此，地方士绅成为县知事的主要构成部分。

在清代，官员任职要回避本籍，本省为官为朝廷所禁止。而这种回避制度实行的基础，是中央政府能对地方官员选用实施有效控制。但在革命爆发后到1913年7月二次革命发生前，中央政府事实上失去了对江苏的控制，县知事的任用基本由江苏省内自主决定，旧的回避制度已失效，而新的统一的县官选任制度尚未形成，本地人为本地官便成为江苏省内的普遍现象。

以上仅为概而言之，由于各地权力形态不同，各势力之间斗争不止，使得县官人事变动也存在地区差异。大体来说，苏州府、南通地区、松江府、江宁府县官人事较为稳定，基本是本地士绅为官。而常州府、镇江府中革命派与士绅之间的斗争，江北地区士绅与清代旧吏之间的斗争，使得这些地区县官人事更动较为频繁。

在光复后到二次革命间，革命党、旧官僚、地方士绅间一直对地方政权进行着争夺，整体而言地方士绅在这一阶段中占据优势，但并非所有县的地方士绅都能在权力争夺中取得胜利。如无锡县，上海光复后，无锡革命党人钱国钧与秦毓鎰在无锡密谋起义，当时知县孙友萼逃走，他们夺取了县官印信，并邀集当地一些士绅，成立了锡金军政分府，推举本邑有名望的士绅袁廷梁为民政长，但袁非革命党人，本不愿与革命党合作，于是在任职后不久便辞职迁居上海。继任者为原副民政长俞复，俞亦为本地有名望士绅，曾有举人头衔。俞复在任职期间，与秦毓鎰等人意见多有不合，受到秦等人的百般牵制，不得已辞职。于是秦毓鎰便自己兼任了无锡军政府的民政长。⁽²⁰⁾不过，士绅与革命派的争夺仍旧属于江苏本省籍官员之间的斗争。除此外，还有士绅与清代旧官吏之间的争斗。最典型的即为扬州府高邮县士绅与旧吏之间的斗争。高邮县光复是在扬州军政分府徐宝山⁽²¹⁾电招下、知州姚纪衡主动光

复的,光复后姚纪衡被当地临时自治会推选为第一任民政长。由于县自治会要求姚纪衡划出司法权限,姚纪衡担心权力受到限制,“怒喉署中胥役结党反抗,又盛陈兵卫召集绅董以示威”,于是自治会不得不请求镇江都督府来驱逐姚纪衡。镇江都督府派人到达高邮后,姚纪衡被迫离职,自治会选举本邑士绅吴辅助为民政长。但姚纪衡曾组建的卫安营营长周国栋却联合扬州军政分府的军官一同反对吴辅助,使其任职不到一月便辞职。最后县自治会不得不延请姚纪衡前任知县姚崇义赴任,才使得高邮逐渐安定下来。⁽²²⁾

省政改组与县知事试验:袁世凯时期江苏的县知事人事变动

从上节的论述中,我们大致了解了江苏光复后县官的人事变动情形,我们看到,革命发生后,县自治议会、留任旧官吏势力围绕县署领导权展开了争夺,在这一时期的权力角逐中,县自治议会及其背后的地方士绅成为最大的赢家。不过,在二次革命后,上述情形又发生了很大变化。从表二中我们看到:在二次革命后,本省为官比例迅速下降,1913年8月到12月间,本省为官比例从68.48%迅速下降到32.7%,到1915年后,本省为官现象在江苏已几乎消失。

下面我们分析二次革命后本省为官现象消失的原因。江苏在辛亥光复后,脱离中央控制,奉行“江苏自治”,袁世凯当局对苏省内地方人事安排难以进行有效干涉。1913年7月,革命党人因袁世凯派人刺死宋教仁,擅自乞贷“善后大借款”发动了二次革命。但讨袁之役旋即失败,张勋进驻南京,被委任为江苏都督,韩国钧任江苏民政长⁽²³⁾,江苏便成为袁世凯的势力范围。张勋本人思想守旧,倾向恢复旧制⁽²⁴⁾。在二次革命中,一些地方的县知事被革命派赶走,而在二次革命失败后,这些革命派又被迫逃走⁽²⁵⁾,张勋遂借机任用了大批清末旧吏来填补空缺。仅在9月,即有17个县的县官易人,而这些新委任的县知事,基本为外省籍旧官吏。此前本省士绅控制地方人事的局面发生了改变。1913年12月,由于张勋施政不当,引发江苏当地绅民的反对及外国驻华使节的不满,张被调往徐州任长江巡阅使,冯国璋接替张勋出任江苏都督,韩国钧继续担任民政长。江苏自此之后进入一段相对稳定的时期,县知事任用走向规范化、制度化。

在江苏省内政局变动的同时,袁世凯当局也开始尝试整顿县知事任用制度。在袁世凯上台之初,即有心整顿地方官制。1912年11月26日,袁发布大总统令,针对各省县官称呼不同的局面,要求“各省府厅州县分职改从知事之名”⁽²⁶⁾。二次革命后,袁氏挤走了地方的革命派,中央集权力一定程度上得到恢复,在这一背景下,袁氏下决心改变各省各自为政、任意任免官员的现状。1913年12月2日,他发布大总统令,正式出台了《知事任用暂行条例》和《知事试验暂行条例》,规定“嗣后各省区行政长官,于所属各县知事,无论荐补委署,均不得任用不合法定资格及籍隶本省人员”,以统一全国县知事的任用。⁽²⁷⁾1914年2月,袁世凯举行了第一届县知事试验考试,共录取619名县知事。⁽²⁸⁾

袁世凯的大总统令发布后不久,韩国钧即将《知事任用试验暂行条例》及施行细则转发各县知事⁽²⁹⁾,开始着手落实县知事试验制度。不过,韩国钧为江苏本省人,在施政上仍主张“苏人治苏”。正因为他倾向于地方自治,与冯国璋在用人问题上发生了矛盾,于1914年7月在冯国璋要求下,韩国钧被袁世凯调往他省⁽³⁰⁾。

在韩国钧他调后,袁世凯派其亲信齐耀琳担任江苏巡按使⁽³¹⁾。齐耀琳此后在江苏连任最高民政长官达6年之久,在他治下,江苏县官发生了更为巨大的变动。任内他排斥南系(江苏政坛内的本省人),多遵从中央之命,以致“苏省原有之地方派更无死灰复燃之想矣”⁽³²⁾。据曾担任江苏齐耀琳秘书的于哲千回忆:“齐耀琳是袁世凯一手提拔的。齐耀琳到江苏任后,冯国璋对他推崇备至,决不干涉用人行政,齐耀琳也竭诚相处,遇事协商。那时委用县长、局长必是经过中央甄别合格后分发江苏的人员,各方面所提出的人选也必须合于此资格,方能采用。”⁽³³⁾而另一方面,1914年2月,袁世凯下令停办地方自治,取消县议会等地方自治机关,地方选举失去了制度基础。这样,江苏本省人再难做本省县知事,县知事人事构成遂发生很大变化。据1914年10月《申报》报道:“江苏六十县中,第一届、第二届考取知事中,署缺者二十三人,保免试及已准免试者二十六人(保免在审查中),所余十一人中有在他案保免者数人……本年新更换者至四十九县之多,遵照新令驱逐临时知事,更以经免试考试之员也……江苏本省籍贯员名单将为末次之大更动,至是江苏县知事改革事业完全告终。此后更换全系合法之员。”⁽³⁴⁾而据笔者统计,在1915到1916两年间,江苏县知事已无本省为官者,其中只有8人是1913年12月中央政府颁布县知事试验条例前的原任官,新任官多为县知事试验分

发官员及保荐人员。

以上是二次革命后江苏地方官制的总体变动轨迹,下面我们来看看具体的县知事流动情况。在1913年12月中央政府颁布县知事试验条例后,本省籍官员或是主动辞职,或是参加县知事试验后分发他省为官。主动辞职的县官如江苏常熟人丁祖荫,1913年5月他调任吴江县知事。由于知事任用制度的颁布,他被韩国钧省长保荐为第二届知事试验免试人员⁽³⁵⁾,但他无意仕途,遂于8月“谒韩省长请解知事职,并递呈文”⁽³⁶⁾。不久“辞职已准,改委周焘接替”⁽³⁷⁾。本省籍现任县知事中更多则被分发到了他省,如高梅仙,江苏丰县人,附生,辛亥前曾报捐试用通判,为江苏咨议局议员。⁽³⁸⁾1912年7月被韩国钧委任为沛县知事,11月调任邳县知事,直到1914年7月才离任。离任后,高梅仙开始办理江苏省清乡事务,之后因清乡工作表现突出,被冯国璋与巡按使齐耀琳保荐为第四届免试知事,由中央分发湖北为候补知事⁽³⁹⁾,1917年,他被湖北省行政长官委任为蒲圻县知事。⁽⁴⁰⁾洪锡范,字伯言,江苏太仓县人,毕业于北洋大学,民初曾任太仓、上海县知事,“民国四年以免试知事分浙委任,三月署浙江镇海县知事,五年三月实授,寻因病辞职”⁽⁴¹⁾。童佐良,江苏江都人,1914年1月被韩国钧委任为六合县知事,同年11月,齐耀琳上台后保举他参加县知事考试,之后分发到安徽。⁽⁴²⁾

而此前任县知事的外省籍官员,一部分被外调,继续留任者亦多经过了县知事考试,无考试资格者已很少能继续留任。⁽⁴³⁾

我们再看旧县知事去任后,新的县知事是如何被选任出的,这可以分为以下两种情况:

一是通过县知事试验选拔(有些是考取,有些是经保荐免试通过),由中央分发到江苏试署。如蓝光策,四川人,前清光绪年间曾任桃源(今泗阳)知县,在第一届知事试验考试中名列甲等,被中央指分江苏,1914年11月被齐耀琳任命为县知事。⁽⁴⁴⁾再如陈常铎,福建人,他为第一届县知事试验保免县知事,由江苏请分到该省任职,1914年9月被齐耀琳委任为宜兴县知事。笔者考察1916年第二期《职员录》上所载江苏60县县知事的出身情况,在50个可确定任用途径的县知事中,至少有36名是县知事试验分发人员(12名是考取分发,24名是保免分发),占比达到72%。⁽⁴⁵⁾

二是本省办事人员被省长保举为县知事,并获中央批准。如宿迁县知事严型,浙江人,前清时为江苏候补知县,曾任徐州赈抚局总收支、铜山县帮审。民国三年(1914),他因在徐淮海清乡中办事得力,被保准为县知事。又如汪原渠曾为巡按公署科员⁽⁴⁶⁾,1916年被齐耀琳荐举为贤能人才,得以任昆山县知事。但这种通过省长保荐而成为县知事者,所占比例相对较少。

由上可知,在二次革命后,随着中央政府对地方人事控制能力的恢复,江苏县知事试验制度得到较为认真的执行,江苏省县知事亦很快更新为通过县知事试验的外省籍官员。1916年袁世凯死后,尽管中央集权能力下降,但江苏省政权一直为北洋直系所控制,士绅势力无法与之抗衡,县官人事基本为李纯、齐耀琳所控制,县官人事较为稳定。

不过,随着1922年后江苏地方自治的又一轮兴盛,江苏士绅发起了驱逐齐耀琳及其亲信的运动⁽⁴⁷⁾,推举韩国钧再任江苏省长,县官人事又有了变动,重新出现本省为官的现象。

结语:县官人事更迭与县官任用体制

行文及此,我们大致知晓了民国初年江苏的县官人事变动情况。

从以上的论述中我们看到,辛亥革命后江苏的地方人事变动存在显著的地方差异,先光复的苏属地区旧知县多逃走,各县第一任民政长多由地方士绅担任;而后光复的宁属地区旧官僚多留任,故第一任民政长以原知县或县署内佐杂官员为主。不过,一省合计来看,光复之初江苏的第一任民政长仍以清代旧官吏为主。但光复后到二次革命前,由于中央控制力较弱、地方自治观念盛行,江苏县官人事很快发生改易——从光复初清代旧官吏为主转变为本省官员为主。到二次革命发生,这种情形又发生了改变。二次革命后,袁世凯基本统一全国,为加强中央集权,袁氏停办了地方自治,规定县官须由中央委任,不得本省为官,并对江苏省政

进行了改组,任命其亲信冯国璋及齐耀琳为江苏省的都督及民政长(过渡时期为张勋及韩国钧)。在中央政府与冯、齐二人共同推动下,中央政府对江苏控制能力恢复,江苏县知事很快更新为经过县知事试验的外省籍官员。

在这一时期,县官选任制度经历了这样的变化:光复初期,地方官员选用标准混乱不一;从任用程序上看,民政长基本是通过县自治会(主要为苏南地区)或县的绅、商、学、军等各界人士开会(集中在县自治会还没有建立的江北地区)推举出来,然后上报苏州都督府程德全加以委任。从县官籍贯信息中,我们看到传统的县官任用回避制度被打破。光复后到二次革命前,江苏省政府继续实行县官由县议会(或自治会)推举,报请都督核准委任的选用方式,中央无权过问,从而使得这一时期江苏本省为官现象较盛。而到了二次革命后,袁世凯针对之前各地较为混乱的选官任用现象,制定了县知事试验制度,规定县官选用任用必须经过中央,不得本省为官,这从一定程度上规范了县官任用体制,对地方秩序产生了一定影响。

这从一个侧面上,让我们看到民初县官任用及地方人事的总体变化趋势。当然,这只是对民初江苏一省县官任用情况的概括,由于各省光复形式不同,光复后权力格局各异,因此县官选用方式也有差异,笔者之后会对此问题做更为详细地梳理。

注释:

1 关于清代的县官群体研究著述颇丰,最具代表性的包括:瞿同祖《清代地方政府》,范忠信等译,法律出版社2011年版;李国祁《清代基层地方官人事嬗递现象之量化分析》,台湾“行政院国家科学委员会”1975年版。对于民国县官群体的代表性研究包括:魏光奇《官治与自治:20世纪上半期的中国县制》,商务印书馆2004年版;王奇生《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以1927年至1949年长江流域省份为中心》,《历史研究》1999年第2期;张燕燕《民国时期河南省县长群体研究(1927~1937年)》,河南大学中国近现代史硕士论文,2012年;朱翠花《民国时期县官群体研究——以1912~1937年的江苏省为中心》,山东大学硕士论文,2006年;贺凌艳《军阀政治与地方政权:民国前期湖南的县官(1912~1927)》,中山大学硕士论文,2008年,等等。其中除魏光奇先生简要提到民初县官群体外,其他研究都集中在国民政府时期。目前关于民初江苏县官群体研究的仅有朱翠花《民国时期县官群体研究——以1912~1937年的江苏省为中心》(山东大学硕士论文,2006年)一篇,该文对江苏县官群体的人事也仅仅做了大致的统计分析,且统计样本不完善,论述较为简单,笔者在此基础上做了更为细致地扩充和深入的讨论。

2 清末,江苏全省辖12个府级政区(江宁、苏州、镇江、常州、松江、扬州、淮安、徐州8府,海、通、太仓3直隶州以及海门直隶厅),67个县级政区(61个县,加泰、邳、高邮3散州,太湖、太平、川沙3散厅)。1911年12月,江苏省都督府颁布《江苏暂行地方官制》,要求行政区划里不再有道、府、直隶厅行政单位,且府(直隶州、厅)与县同城的合二为一。中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》(七),上海人民出版社1957年版,第26~27页。

3 目前关于江苏第一任民政长研究,仅有吴切先生的《江苏辛亥光复后的政权剖析》及《江苏辛亥光复后各州县首任民政长考》两篇文章。不过吴先生统计的是1911年11月到12月底48个独立县的县官身份背景情况,并未统计到所有县,且吴先生没有统计出各府县的具体情况,显示不出区域差异特点。吴切:《辛亥革命论文集》,南京师范大学出版社2000年版,第1~33页。

4 对于此项结论,还可参考王树槐在《中国现代化的区域研究——江苏省》中所列的江苏全省光复各州县光复情况表及简化表。不过王树槐依据的主要材料是《辛亥革命江苏地区史料》,统计州县只有41地,且很多县的民政长没有明确列出来,缺漏部分较多。王树槐:《中国现代化的区域研究——江苏省》,“中央研究院近代史研究所”1984年版,第156~159页。

5 程德全就任都督后,立即向苏属地区发布通令:“现值改革伊始,百端待理,各府州县有抚民之责,关系重要,应仍照常办事。”蒋雁行在江北成立的光复大会上,也传檄山阳及附近淮、扬、徐、海各县要求独立。扬州师范学院历史系编:《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社1961年版,第62、344页。

6 郭耀如:《海州光复前后》,载扬州师范学院历史系编《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社1961年版,第373~374

页; (民国)王佐良修,王思衍纂:《赣榆县续志》卷二,1924年铅印本。

7(19)王树槐:《中国现代化的区域研究——江苏省》,“中央研究院近代史研究所”1984年版,第200、204页。

8 如昆山的光复,即为知县逃走后,革命党和商会商讨办法,稳住巡防营,成立了昆山军政府,士绅方还担任民政长。扬州师范学院历史系编:《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社1961年版,第131~132页。

9 黄荔岭:《回忆海州光复》,载扬州师范学院历史系编《辛亥革命江苏地区史料》,江苏人民出版社1961年版,第370页。

10(34)岐逸:《江苏之县知事》,《申报》1914年10月17日。

11 典型者如常熟县民政长丁祖荫,本地著名学者,光复后被举为民政长,直到1913年5月才被调任他县为民政长。江苏省长公署统计处编:《江苏政治年鉴》,江苏无锡印刷公司1924年版,第38页。

12 《苏省地方官制之大改革》,《申报》1911年11月18日。

13 总体来说,沪军都督府与江苏都督府及江北都督府,各自为政,各自管理自己的区域:江苏都督府主要管辖的是苏州府及常州府;沪军都督府控制镇江都督府、常州府及太仓直隶州。江北都督府主要控制的是苏北的淮安府、海州直隶州。《军政分府》,《民立报》1911年12月10日。且江北都督府、沪军都督府与江苏都督府互有掣肘,这方面学界已有较详细研究,笔者不再赘述。参见周新国《江苏辛亥革命史》,社科文献出版社2011年版,第313~367页;周育民《辛亥革命时期的“江苏统一”——兼论辛亥革命时期的苏沪行政关系》,《史林》2002年第6期。

14 庄蕴宽,字思缄,江苏阳湖人。庄氏世为江南大族,经学文史。光绪十六年,考取副贡,分发广西任职,后得知府夏敬颐赏识,保举同知,先后在广西布政司、按察司、盐务署等部门任职。在广西任职期间,与革命党人钮永建、秦毓鎰等人交往密切。南京临时政府成立后,程德全因不满革命派,称病避沪,他即被委任为江苏代理都督,“尤重苏政,苏人奉之为山斗”。赵叔雍:《庄蕴宽传》,载卞孝萱、唐文权编《辛亥人物碑传集》,凤凰出版社2011年版,第399~400页;江苏省地方志编纂委员会编:《江苏省志》人物志二,凤凰出版社2008年版,第736~737页。

15 应德闳,字季中,浙江永康人,生于1868年,其父应宝时,曾任江苏按察使达6年,应德闳为应宝时之第三子。应步入仕之初以江苏补用知府在苏州候差,曾于海军、厘金局等处任职,颇有实绩,得到江苏布政使及张謇等人的好评。程德全结识应德闳后,深爱其才,应遂成为程德全幕中的得力人物。《民国江苏的督军和省长》,载中国人民政治协商会议江苏省委员会文史资料委员会编《江苏文史资料》第49辑,《江苏文史资料》编辑部出版1993年版,第32~33页。

16 这从1914年《江苏省内务行政报告书(一)》的序言中可知:“吾苏省自革政事起,全省鼎沸,首召集临时议会,尊崇议案以范围人心。两年以来,凡所措施务求以法治为标识,树一省之初基,示民国之正规。”《叙言》,《江苏省内务行政报告书(一)》(1914年),张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》,大象出版社2002年版,第7~8页。

17 《苏都督催办自治机关之通令》,《申报》1912年10月8日。

18 董正廷:《辛亥革命在无锡》,钱钟汉:《〈无锡光复志〉拾遗》,载中国人民政治协商会议江苏省无锡市委文史资料研究委员会编辑《无锡文史资料》第3辑,1981年版,第3~8、16~17页。

19 徐宝山是丹徒人,早年为盐梟,后接受清政府招安,当上新胜水师缉私营管带,是清末江苏军事实力较为雄厚的人物之一。

他光复扬州后成立扬州军政分府,直到1913年5月被革命党炸死之前,一直控制着扬州城和府内各县。吴莉莉:《徐宝山研究》,扬州大学中国近现代史博士论文,2016年,第70~72、150页。

20(民国)胡为和修,高树敏纂:《三续高邮州志》卷八,1922年刊本。

21《临时大总统令》,《大公报》(天津版)1913年9月8日。

22“日前张勋所委山阳县知事某预备赴任,而张勋意犹未尽,复拟规复满清官。”《专栏:扬州军事近闻》,《申报》1913年9月15日。

23“7月,黄兴发动讨袁,秦效鲁逐严伟,自代无锡县知事,并兼江苏筹措处长。9月,张勋委任孙鹤年为无锡县知事,为商会和市议会拒,10月,改派朱宝森为无锡县知事。”无锡地方志办公室编:《〈无锡县志·大事记〉资料1912~1927(征求意见稿)》,1984年版,第8页。

24赵秉钧:《临时大总统训令第一号(中华民国元年十一月二十六日):令各省都督、民政长:民国成立以来各省府厅州县分职设官率皆自为风气或早改从知事之新名》,《政府公报》1912年11月26日。

25景藏:《回避》,《东方杂志》1920年17卷第4期。

26《谨将第一届知事试验及格人员分别等第年岁籍贯缮具清册恭呈钧鉴》,《政府公报》1914年3月14日。

27韩国钧:《本省市令:民政:江苏省行政公署训令(中华民国二年十二月二十四日):令各县知事:抄录知事任用试验暂行条例及施行细则》,《江苏省公报》1913年第195期。

28孙宅巍、王卫星、崔巍主编:《江苏通史·中华民国卷》,凤凰出版社2012年版,第33页。

291914年5月23日,袁世凯将省一级民政长改为巡按使。徐世昌:《官制(中央官制,地方官制):大总统令(民政长改巡按使)(中华民国三年五月二十三日)》,《政府公报分类汇编》1915年第5期。

30岐逸:《专栏:说江苏政系》,《申报》1914年9月14日。

31于哲千:《我所知道的冯国璋与齐耀琳》,载政协江苏省委文史资料委员会编《江苏文史资料存稿选编》(人物卷),江苏人民出版社2007年版,第120页。

32《专栏:补录第二届知事试验免验人员名单》,《申报》1914年6月4日。

33《丁祖荫年谱》,转引自于杨《调适与重构:20世纪初期的地方士绅与地方社会》,上海师范大学博士论文,2013年,第218页。

34《专栏:专电》,《申报》1914年8月12日。

35《江苏省内务行政报告书(一)》(1914年),张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第98册,大象出版社2002年版,第137页。

36 “宣武上将军冯国璋、江苏巡按使齐耀琳，呈保清乡出力人员高梅仙。”《专栏：四届保免知事之核准人员》，《申报》1915年6月29日。

37 “蒲圻县中学，日前以拒绝新校长王启英，大起风波。现该县知事祝撰望，已于前日来省向政务厅厅长江汉赵道尹面陈一切，省委候补知事高梅仙接任。”《专栏：武昌》，《申报》1917年5月21日。

38 董祖羲纂修：《（民国）镇海县新志备稿》名宦卷，1931年铅印本。

39 (45) 印铸局编纂处编：《职员录》1916年第2期，国家图书馆藏。

40 他调者情况如沈应镛，浙江吴兴人，日本法政大学毕业，曾为江苏候补知县，之后曾任江南警察总局测绘建筑课员、高等巡警学堂教员等职。1913年9月被韩国钧任命为句容县知事，1914年离职。因江苏全省征收洋货落地税，经财政厅呈准中央委，委任他为局长（《征收洋货落地税之窒碍》，《申报》1915年1月3日）。1915年他被齐耀琳保荐为免试知事，由中央分发江苏候补，1918年齐耀琳因松属盐场问题又委派他为该地县知事（《省长委查松属盐场情形》，《申报》1918年9月9日）。回任者的情况如如皋县知事刘焕，安徽人，日本法政大学毕业，曾为前清江苏候补知县，历任江南自治研究所所长、江南法律专门学校校长、长江宁方检察厅厅长。1912年11月被韩国钧委任为如皋县知事（《江苏省内务行政报告书（一）》（1914年），张研、孙燕京主编：《民国史料丛刊》第98册，大象出版社2002年版，第137页）。随后在第一届县知事试验中被保荐为县知事，由中央继续分发到如皋任职（《报告：第一届知事试验保荐注册人员分发名单》，《内务公报》1914年第8期）。谢元洪，字苞庭，浙江余姚人。前清进士出身，补江苏兴化县知县，他做官以廉能著称，1913年被韩国钧委任为江都县知事，县知事试验后直接被保免为回任县知事（陈邦贤：《自勉斋随笔》，上海书店出版社1997年版，第140页；《专栏：第二次知事试验之分发》，《申报》1914年6月27日）。

41 《专栏：地方通信》，《申报》1914年10月30日。

42 《专栏：南京》，《申报》1914年10月21日。

43 朱英：《民国时期省议会与省长之间的冲突——以江苏省议会弹劾省长案为例》，《社会科学研究》2007年第1期。