

【民国史研究】

北洋时期的江苏省政：以上海闸北水电厂商办案为例(1922-1924)

王亚飞

【摘要】1922至1924年围绕闸北水电厂由官办改为商办一案，江苏省议会与省长韩国钧以及议会内部发生了激烈争执。先是正社议员主导官商合资案，反对派议员与省署分别从议决程序和议案内容入手进行反对，但均告失败。复因官商合资执行不力，正社提出完全商办案，并在未经合法议决的情形下，试图以其权势迫使反对派议员和省长承认，进一步加剧了省政纷争。最终，省署与正社的暂时妥协解开了商办案纠缠的死结，但反对派议员与韩国钧的关系亦因此有所疏离。闸北水电厂商办案纠纷的背后有着复杂的派系分野和关系网络，这种分野和网络亦随时势而重组、转化。这次纠纷将省长与省议会深度卷入其中，是观察北洋时期省级政治的重要案例，为认识和反思清季以降立法与行政分立的政治机制提供了具体而丰富的细节。

【关键词】北洋政治；江苏省议会；韩国钧；闸北水电厂

【作者简介】王亚飞，华东师范大学历史学系博士研究生(上海 200062)。

【原文出处】《社会科学研究》(成都)，2023.3.181~190

自清季立宪改制以后，各省长官诸权合一的体系遂呈瓦解之势，不惟军政与民政切割，即就民政而言，亦逐渐形成议政与行政并峙的架构。辛亥革命使中国从帝制转变为共和，更加速了省级权力分化和职能分别的进程。到北洋时期，“军民分治”的话语正式确立，并一直延续，致使军阀割据虽成为后袁世凯时代的显著特征，但各省督军只能以隐而不显的独特方式干预行政，且省级政制始终维持立法与行政分立的权力架构，与明清迥然有别。以往学界较多强调军阀强人的作用，忽略了北洋时代省政的“应然”一面，而军阀政治亦不尽是“实然”的全部面相。有鉴于此，本文拟重点关注省长与省议会在省政中的角色博弈及其关系制衡。

尽管清季的谘议局并不完全具有立法和监督行政的权力与地位，但其对本省政务握有“与议之权”，可以说“已在某种程度上具有省级议会的性质”。^①这造成督抚与谘议局之间的抵牾所在多有，几有无省不然之势。以江苏而言，两江总督张人骏即与谘议局为财政预算案剑拔弩张。^②民国肇建后，立法与

行政的对立之势不减。北洋时代的省长^③权力远不及清代督抚，盖因“武人权重，不得不屈节以事督军，又畏省[议]会弹劾，不得不联络议员”。^④尤其省议会以民意代表自居，手持弹劾之权，甚至在一定程度上能左右省长的去留。概而言之，北洋时期的省级政制延续着清季立宪以来立法、行政分立的基本逻辑。

对北洋省政的讨论，学界大多聚焦于1920年代的联省自治。^⑤然联省自治“践行于1920年至1924年间，参与省区共10个，包括直接卷入南北之争的粤、桂、闽三省，介于南北之争中间地带的鄂、湘、川、陕四省，地处西南、受北方影响较小的云、贵两省，以及直、皖战后仍受皖系控制同时又跟南方有密切关系的浙江省”^⑥，其余则未与其役。从更长程的视野来看，晚清立宪改制后的省政建置之北洋时期的省级政制奠定了基本脉络，其中立法和行政分立始终是省政的主体，联省自治基本只是在立法、行政对立的组织结构上，对省长与省议会的产生方式、权限大小等方面进行调整，并未大幅更动原有的省政结构。职是之故，从这个更为根本的政治制度出发，关

注省长与省议会的关系,或与北洋时期省政的制度机制和运行实态更为贴近。^⑦

本文以发生于1922至1924年的上海闸北水电厂商办纠纷,为观察北洋时期江苏省政的切入点。该案经历了省商合资到完全商办的政策摆动,引发了江苏省议会与省长韩国钧以及议会内部不同派系之间长久而激烈的纠葛,这种多重复杂的关系始终贯穿于闸厂案并制约着该案的进程和最终结果,可谓观察北洋省政,尤其是省长与省议会关系的重要案例。^⑧因此,本文侧重于闸厂案纠葛中省长与省议会的整体对立,以及省议会内部的分化情形,揭示出隐伏在复杂纠纷背后的派系分野和关系网络,并在此基础上思考北洋时期立法与行政分立的省级政治。

一、正谊派与省署联合反对省商合资案

一份1922年发行的旅游手册指出,上海闸北地区“十年以来,日渐繁盛,以有沪宁及淞沪车站、沪杭甬铁路北车站在其地,而工厂又林立也”,又说“宝山路最盛,两旁已无隙地”,可见其繁华。^⑨商业与工厂需水电支持,但其界内仅有闸北水电厂。该厂创办于清末,原为商办性质,1914年江苏省省长韩国钧将之收归官办。^⑩闸厂虽屡有扩张,仍无法满足与日俱增的需求。因其水量不足,且浑浊不堪,被人戏称为“闸北水泥厂”。^⑪水电属于垄断事业,闸北绅商因之无法另创新厂,只得多次请求整顿,或建议改为官商合办,甚或改为完全商办。

江苏省署与省议会对当地绅商的呼声有所回应。1921年初,商人沈镛等为扩大水电生产规模,请愿改闸北水电厂为官商合办。处置省有产业的决定权操诸省议会,议员们因闸厂牵涉省款之支出,决定编制预算时再议。^⑫同年冬,厂长冯应熊提出了一个耗资300万元的扩充计划,次年6月,省署将之咨交省议会。议员们虽对扩充水电并无异词,但在审查权上初现分歧,如朱绍文建议交预算股审查,龚廷鹗认为应由实业股审查,最终由财政股、实业股合并审查。^⑬这是议会内部派系对立的体现,但审查未果议会即闭幕。此时的省议会是民国成立后的第三届议会,1921年选举议长时,曾有“南张(一麀)北张(孝若)”之争。北张派组建金陵俱乐部,徐果人、王景常、龚

廷鹗、刘文格等为重要成员;南张派则以正谊派相标榜,朱绍文、马甲东、张福增等为代表。纷扰多时,终由徐果人出任议长。^⑭审查争执中的朱绍文即正谊派的中坚人物,龚廷鹗则为金陵俱乐部议员。

1922年10月省议会复开幕,议员们大体皆承认闸厂水电供应不足,倾向于改为官商合办,惟对于具体方案的意见稍有不同。但省议会内部分化严重,加之各种传言流布,难以达成共识。报载闸北绅商主张不一,或仍主官办,或主商办,或主官商合办,“各用手段,向省议会运动,以期贯彻其原有之目的。外间空气,纷传有某某等辈巨金来省,贿赂议员之说”,而“一般营私罔利之议员,知此问题为大利所在,辄思包办,以逞其欲。预以事实实业,决难逃实业审查之范围”。^⑮果不其然,两派随即围绕审查权展开了争夺。

11月15日,议会开会组织实业审查会,以重启审查程序。审查会为金陵俱乐部所左右,“除二三人色彩较淡外,余均系某部重要分子,可称为清一色”。马甲东批评俱乐部“包办”实业审查会,要求推翻重举。检核簿册后,果然人票不符。^⑯有舆论即预测:“今尚未至议决时期,且审查亦未开始,而已有此等怪剧发生,意其内幕,必有复杂情形,故不觉有触即发。此特其最初之流露者耳,然则以后审查时、议决时,不知又将有若何怪现象也。”^⑰可谓一语成谶。17日,正谊派再以实业审查会“恐以贿成”,要求另组特别审查会,议长只好同意。惟审查长和审查理事仍被俱乐部议员崔荣申、屠宜厚独揽,可见金陵俱乐部的压倒性地位。

12月8日召开特别审查会,两派议员为闸厂案大起冲突。会场外“拥集之人,亦即群发声,遥为声势”。在此喧扰声中,有人代审查长宣布审查报告已完全通过,并随即“拥审查长挟卷以去”。^⑱尽管纷扰一场,两派议员还是议决改闸北水电厂为闸北水电公司,由省商共组。此后数日审查会未再开会。12月16日省议会开大会,金陵俱乐部提议提前讨论闸厂案的审查报告。正谊派认为审查报告尚未经审查会表决,并无所谓审查报告,遑论交付大会讨论,他们甚至离会以为抵制。但在席议员多数赞成变更议程,俱乐部议员又请将审查报告付表决,获得通

过。^⑩于是议决闸厂改为省商合资,并拟定大纲五条,咨请省署公布执行。

正谊派并不承认此案。张福增认为16日大会上“同人纷纷退席者四十五人,列席之人,实已不足法数”,而议长“虚报人数,宣付表决”。许铭范更称,8日开会审查时除闸厂改归省商合办一条曾付诸表决外,“其余各条,虽曾讨论,并未表决通过”。他以为尚须继续审查,金陵俱乐部却“含有迫不及待之性质”,将其提交大会。故许铭范强调,此案“一再违法,绝对不生效力”。^⑪俱乐部则坚称此案并无违法之处。^⑫实际上正谊派并不反对官商合办,只是认为俱乐部主导的方案中省权过小,商权过大。^⑬

省长韩国钧虽未对议决程序表示疑义,但针对五条大纲提出四条“不以为然”的意见,要求议会复议。^⑭屠宜厚逐条驳斥,认为韩氏所述“无一适当”,并把矛头指向正谊派,“微闻暗中持此另有其人,是省长实处于被动地位……省政大权旁落,真令人不胜慨叹者矣”。^⑮此言不惟表明议会内部派系对立,亦揭示出两派议员与省长的关系有明显分殊。1922年夏韩国钧(字紫石)出掌省政后不久,前省议员徐凤标就告诉徐兆玮:“省政近为德轩等包围”。^⑯“德轩”即朱绍文。另据孟森观察,1921年拥张一麐竞选议长之议员,“皆韩子实[紫石]长苏以来包揽本省利藪之人”。^⑰可见韩氏长苏后与正谊派较为亲近。“省政近为德轩等包围”一句,适可与前述“省政大权旁落”一语对读,而“暗中持此另有其人”,指省署与正谊派在闸厂案上此唱彼和。但韩国钧咨请复议时,纯从议案内容入手,避免授人以柄。

省商合资案咨还复议,是正谊派与省署对俱乐部的反击。俱乐部的应对办法是佯称闸北绅商“亦不以原议决案为然”,提议由两派磋商出一修正案,“届时提出大会通过,不必多所讨论”。正谊派信以为真,“不复加意防御”。迨12月28日开会时,俱乐部“将修正案搁置,以仍执前议付表决”,结果获多数通过。^⑱依据程序,省署不能再反对。次年1月初,省商合资案正式公布。^⑲

自发生该案纠纷以来,韩国钧多次表示支持扩充闸厂,惟强调须议会议决,他即遵照执行。这看似尊重议会,实则不然。官商合资案初次议决后,外间

即传闻省署虽大体赞成,但对部分内容尚存疑义,拟咨还复议。闸北绅商当即请愿,称省署若仅对条文有所保留,只需咨询议会即可,无复议之必要。^⑳但韩国钧置之不理,不采咨询而要求复议,对议会的不满显而易见。这也就引来金陵俱乐部的针锋相对,复议时对原案只字未改,仍执前议。不属两派之议员杨集华说,“此案议决之后,省长于条文中有不满意者,倘加以咨询手续,而不径交复议,未必坚执至此。”^㉑韩国钧的强硬换来以硬碰硬。

闸厂案纷争不已的过程中,省议会内部的分化加剧。金陵俱乐部因张謇所办实业亏损而解散,部务乃由“李相府”之宋铭勋、龚廷鹗、钱鼎、闵珮等维持,他们“或左或右,态度不明”。其他俱乐部议员则“重起炉灶”,由王景常、刘文谔等另组正社(政社)。^㉒正社议员需“绝对服从党义”,如“遇必要时,得由于事会议决与金陵俱乐部携手外,其他政团,概不得加入”。^㉓正谊派议员亦组织仁社,朱绍文、张福增、陈亚轩、许铭范等为主要成员。^㉔两派壁垒分明,正社“党魁王景常,议员约七八十人,以倒韩为目的”;仁社“议员约四五十人,党魁朱绍文,以拥韩为目的”。^㉕后又有议员组建中社,主要成员有朱嘉桢、张宏业、颜作宾、卜广海等,“半由正社化分而出,半由不属两派之议员,另行组织”^㉖,亦成为一股重要势力。

为抗衡金陵俱乐部,正谊派从议案程序和议决手续两方面入手,韩国钧则从议案内容上予以指驳,但均告失败。省商合资案公布后不久发生了“议教风潮”^㉗,闸厂案进入低潮。惟风潮加剧了正社与仁社的对立,并进一步造成正社与韩国钧的紧张。^㉘正社致电中央,指责韩国钧因担心弹劾,遂“鼓动学潮”,使议会不能行使职权,要求罢斥韩氏。^㉙韩国钧晚年回忆说:“议教之冲突,其始不过因减削预算,继则牵入政社、仁社之党争,而疑余左袒仁社,遂集矢于余。其势汹汹,不可终日,有欲控诉或弹劾余者”。^㉚议会内部、议会与省署的多重紧张关系影响着闸厂案的后续进展。

二、正社力推商办与省署改组水电厂

官商合资案公布后,闸北绅商认为“虽未尽厌人望,然亦聊胜于被官场之所独占”^㉛,遂积极从事招

股。招股需先估定厂值,再由省商共筹款项,而估价进行了将近一年亦未竣事,影响商股缴款,故正社重提闸厂案。1923年12月7日,议长徐果人在宣读议程时,议场中忽然出现一份油印紧急动议案,内容系正社之马甲东提议将闸厂改为完全商办。按照议程,该动议案位置较后,但正社提议变更议程,将之提前讨论。仁社议员起而反对,双方几至用武。徐果人“立而复坐,坐而复立者数次”。^⑩当日喧扰一场,无果而散。

12月8日,为了挫败正社的计划,仁社宣称应依照既定议程开议,任何人不得提议变更。正社则认为闸厂案昨日已经提出,应先付表决。两派争锋相对,议场极其混乱,徐果人“鼠窜避席”。后王景常“招呼同类”,试图继续开会,徐氏亦“经人挟持,复行出席”。仁社力谋抵制,“更起剧烈争执,墨盒横飞,扭作一团”,议案未付表决而散。但次日凌晨正社以省议会之名咨文省署,称已议决闸厂改为商办,要求公布执行。^⑪

正社咨文省署后,仁社坚决否认闸厂商办案。朱绍文认为,该案提前付议与否尚在争议之间,焉有议决案可言。^⑫屠方、周仁泳指出,8日大会未议而散,徐果人“诬称通过,似此违法,开议会未有之恶例”。^⑬陈亚轩还以正社伪造议决案,至南京地方检察厅起诉徐果人、王景常。中社议员也质问道,变更议程且未表决,议案从何发生?正社“欲一手掩尽苏人耳目,使苏省神圣庄严之议会,逐年盈余之省产,断送于果人一人之手”。^⑭

正社则坚称商办案已经大会表决。刘文格、吴辅勋等六十余人共同通电称,表决时“多数起立”,仁社、中社的举动不过系“少数人怀挟私见,希图破坏,捏情通电,淆惑听闻”。^⑮在署名为“正社”的通电中,抨击朱绍文“欲心大动”,包围省长,“动辄以受贿二字箝制正论”,正社鉴于闸北商民受水电不足之苦,“奉正义以周旋”。^⑯同时,正社力谋应付方案。对于省署,“第一步包围省长,要求公布;第二步拟允省署交复议,诱其承认议决案,俾可用去年对于此案故技,仍执前议,强制执行”,并“一面制造空气,谓省署如敢撤销,当立提弹劾案以倒韩”。^⑰对于省议员,正社“拟与中社以权利”,以拉拢之。^⑱

议员们笔战两日后,韩国钧咨复省议会称,根据警察厅刘焕章与省署严恩荣之报告,8日大会纷扰不堪,并无正式议决案,故闸厂商办一案违法,予以撤销。^⑲他仅以刘、严的报告为据,只字不提议员的争执,显然是为了避免直接卷入其中。不过,正社还是将之与仁社捆绑,谓“朱绍文等少数人,以当场捣乱失败,运动省长韩国钧,滥用职权,非法撤销。同人在会一日,当然负依法纠正之责”,且说“此为保持议会职权计,固不仅专为水电厂一问题也”。^⑳闸北绅商也附和正社,指责“省长与朱绍文等表里勾结”。^㉑

议案撤销后,韩国钧决定改组闸厂,裁撤厂长职,另组委员会负责厂务。正社随即表示,省署撤销商办案,“始犹以为误会,不料近日竟有委员会之组织”,声明委员会系省长违法组织,不予承认。^㉒对此,韩国钧解释称,此次改组“系结束厂务之临时办法,事属行政内部爱重省产之举”^㉓,强调省署为闸厂的直接主管机关,有一定的处置权。律界大佬张一鹏声援省署,认为去年议决之省商合办案为“此后办事之根据”,在省商合办实现以前,厂务“当然为省署专政”。^㉔仁社也认为组织委员会“正为促进省商合资”。^㉕可见韩国钧、张一鹏、仁社此时皆以已经公布的省商合资案为解决方向。委员会由张一鹏、许沅、穆湘瑶、陆伯鸿、蒋宗涛组成,张一鹏为委员长。但由于闸北绅商的抵制,委员会屡次接收闸厂均告失败,韩国钧只得转变态度,声称同情商办,惟须议会合法议决,而委员会之接收即为商办之过渡。后经历三次延期,委员会顺利接收闸厂,正社的反对未能阻止省署的改组计划。

平心而论,1923年1月官商合办案公布后,闸北绅商本已大体满意,正社遽然提议改归商办,无怪乎仁社颇觉唐突,起而反对。就在此次提议改归商办时,会场内外关于正社受人运动的传闻甚嚣尘上。立场超然的省议员郑北野私下告诉徐兆玮:“此次闸北水电厂议决商办,正社议员每人得千元”。^㉖苏绅徐鼎康也建议韩国钧,处置此案当“力戒闸北公团不得以金钱运动”。^㉗揆诸各种情形而言,正社推动闸厂商办,甚至不惜以违法手段伪造议决案,应是受到了利益的驱动。正社对处理闸厂的意见由省商合资

到完全商办的摆动,并通过议决案的形式予以确认,亦损及省议会的形象。有评论说:“惟就省议会而言,既议决省商合办于先,何得事阅多时,忽又有改归商办之提议?既已自相矛盾,不顾议决案之价值矣”。^⑤直指有关闸厂的议决案翻云覆雨。

三、省署在两种解决方案之间的摇摆

委员会接收闸厂后,省议会适于此时闭幕,然省政纠葛益烈。正社“不独与反对派议员恶感愈深,且与行政方面,亦处于极端反对地位”。徐果人以“主张失败,衔韩刺骨”,进京进行“倒韩运动”,并传闻他将向平政院起诉韩国钧。^⑥当时有建议闸厂案由省署行政处分者,亦有提议召集临时省议会解决者。因正社积极“倒韩”,故韩国钧颇为审慎,在两种方案之间徘徊不决。

1924年1月张一鹏对外透露,省署对于商办案亦愿早日实行,惟“因与议会有法律手续,实为妨碍本案进行之难点”。^⑦苏绅沈恩孚也表示,闸厂商办“省长方面亦有法律问题之难处”。^⑧各方在争持中均试图将对手方置于“不法”地位。通过省议会解决,省署自可立于不败之地,惟其常会之期远在数月后,若召集临时议会,“则动必需款,而能否即足法定人数,及能否通过,尚为另一问题”。因此省署嘱托张一鹏“思维妥善之策”,“必觅得避免此种困难方法,使各方无可责难方可”。召集议会费时耗资,且结果未卜,故张一鹏力主行政处分。

但仁社反对由行政处分,朱绍文就否认省署有紧急处分再交省议会追认之权。张一鹏回应称,闸厂的租电合同即将期满,行政处分“有非可以一日缓者”,而“追认之案,上届[省议会]亦有先例。其为依据,省制成规具在,何独于追认而疑之耶?”^⑨“李相府”议员宋铭勋则认为,合同问题“以职务论,似应由现在之委员会切实进行”,而改归商办与否,应召集议会讨论。^⑩韩国钧不置可否,仍强调“进行手续仍应依法办理”。^⑪不过,他的“依法办理”不是放弃行政处分,而是使之“合法化”。

2月8日,韩国钧召集张一鹏、朱绍文、张宏业以及政务、财政、实业各厅长等开会。会上,韩国钧强调撤销商办案“纯因议会违法议决,此种恶风,行政官厅不得不加纠正。今各方均决定要求商办……究

竟由行政官厅决定商办,法律上能否不生疑问?将来省议会开会,能否不再起纠纷?”张一鹏重申行政处分“自非绝无根据”,劝其“弗疑弗惧”。朱绍文则表示,行政处分必定引起省议会的非难。^⑫韩国钧所言颇能显现他的忌憚。正社因坚持商办案已合法议决,势必反对再由行政处分。而省署召集此次会议,本意在疏通仁社、中社,惟收效甚微,朱绍文且以议会风潮相威胁,暗示省署若一意孤行,将破坏其与仁社、中社的关系。如此,韩国钧将处于整个省议会的对立面,他不敢冒此政治风险。

与此同时,徐鼎康也对行政处分不以为然,他致函韩国钧称:

闸北水电厂争归商办,能否即由行政处分是一大问题。去冬撤消省会议案,系因变更议事日程,根本上不能成立,尚非因商办而撤消也。第初次省会议决之案,为省、商合办,今忽由行政官厅允归商办,交由省会追认,万一否决,则官厅又将收回合办乎?是今日之争执在(闸北)公团,异日之争执在省会。吾公地位当冲,何以自解?不得已,唯有召集临时会以解决之。事虽纠纷,而公不违法。若大势必须改归商办,则会前必先事疏通,力戒闸北公团不得以金钱运动,一面请“仁社”之朱(绍文)、张(福增),“中社”之朱(嘉楨)、张(宏业),“相府”之宋(铭勋)、钱(鼎)诸先生稍形让步(最好由宁、沪诸名流分头接洽——原注),即以一会了之,不知作得到否?姑备一说,何如?^⑬

徐鼎康认为,行政处分势必引起省议会“异日之争执”,而“以一会了之”则至少能确保省署“不违法”。这更多出于消极防守的考虑,袁希涛则从积极防御方面考量,他告诉韩国钧:

省议会开临时会……就事实言,则一年中几半在开会期间,而能开大会之日乃寥寥无几,已渐酝酿社会之怨怒。^⑭

诚如袁氏所言,省议会因派系林立,往往难以成会,遑论讨论议案。如1923年常会为期60日,但仅开成大会两次,议员蔡璜表示“汗颜无地”。^⑮省署正可利用此点,将商办案提出,届期若未议决,无疑是为“社会之怨怒”增添燃料。当议会成为众矢之的时,省署再推出行政处分就水到渠成。袁希涛后来面询韩国钧何时公布商办案,韩答称“俟至五六月

间,当有办法”。袁氏推测说,“其意若曰,届时省开会,设或不成,亦无法律之可言”。^⑩这适与袁氏去函用意相近。

惟召集议会再议,也面临着正社的阻力。此时,徐果人呈请内务部裁决纠纷,内务部认定商办案系合法议决,正社据此反对省署召集议会再议。戴海龄等八十余人共同通电表示:“省议会已议决在先,且经内务部解释,认为合法在案,万难重行议决,自认违法”。^⑪“自认违法”乃正社反对召集议会的关键理由。因是之故,韩国钧虽在否决行政处分方案后倾向于召集议会,但他仍有隐忧,且不论正社反对开会再议,即使召集议会,其很可能继续与省署为难,故他迟迟不决召集之期。穆湘瑶注意到韩氏的心态,他说:“余可断定省长胆量太小,恐受弹劾”。^⑫但一次意外促成了省署决定召集省议会。1924年3月10日闸北祥经织绸厂失慎,伤亡惨重。闸北绅商归咎于闸厂供水不足,抬棺游行,并拟为韩国钧塑一铁像,以泄商办迟缓之愤。^⑬韩国钧迫于压力,答应于4月下旬召集议会。^⑭

就在议会开幕前数日,内务部正式裁决商办案违法,并表示省议会如若不服,可提起上诉,但在此之前,承认省署已撤销议案。至此,韩国钧的顾虑已基本解除。4月23日,省署向议会咨交闸厂商办提案。惟问题在于,若正社主导下的省议会接收议案,则不啻承认此前议决商办确系伪造,因而不予以理睬。^⑮另一方面,正社“暗中固甚活跃,进行一切”。^⑯4月29日正社议员82人具函省署,表示承认商办,同日江苏实业厅、闸厂委员会与商办水电公司筹备处签订草约,议定闸厂资产和营业权,限定6月30日前缴足商款。

这是韩国钧与正社彼此妥协的结果。如此办理,既表明议会前次已经合法议决商办,不必再议,正社不承担伪造议案之名,省署则因有半数以上之议员承认商办,而“无虞违法宣布”,“双方所立之地位稳固”。^⑰草约签订后,检察厅撤销了对徐果人、王景常的控诉案,而本拟以“倒韩”为“最后抵制”的正社,也未继续纠缠韩国钧。惟一向与省署较接近的仁社、中社,却因此关系紧张。周仁泳、屠方批评说:

今议会并未于法定期间内向平政院起诉,贵省

长且已于本届召集临时会后,另提商办案交议矣。前议案之撤销,既未经平政院废弃,现议案之交议,又未经省议会会议决,贵省长何忽有此轨外行动,百思不得其解。日来传闻,谓有一部分议员联名函请贵省长如此主持者,然遍查(省议会)暂行法,并无议员不经当场议决,得以表决议案之规定,此贵省长所当了解者也。如谓系紧急处分也,则处分财产本无紧急之可言,而况议会正在开会,商办案且已交议,更与立法上紧急处分之法意不符。^⑱

张福增认为如此办理“使省议会职权等于虚设”。^⑲“李相府”议员亦说:“昔以议会违法,而咨请撤销,今乃自身违法,而越权订约”。^⑳他们将韩国钧告至平政院。韩氏则表示合同“尚属草约”。或许意料到仁社、中社必持异议,故仅签订草约,以为回旋余地。

因此案讼至中央,缴款交厂之事只好暂停,静候裁决。7月底第三届省议会闭幕,但始终未议决闸厂案。8月21日平政院做出裁决,承认韩国钧在议会闭会期内以行政处分予以解决。不久闸厂正式移交商办水电公司,实现由官办到商办的转变。

余论

自湘、粤、浙等省相继掀起省宪运动后,“省人治省”成为一项重要的政治诉求。1922年6月韩国钧被任命为江苏省长,实现了苏人治苏,昆山士绅还发去了一封别样的贺函:

今晨报载我公任命为苏省长。以前二年苏人所期望者一旦见诸实施,其为欢忭何如也。顾默审苏省大局迥异畴曩,财政之窘,将何措置?探风息、冀缘圉者更仆难数。情求势胁,其风益下,将何因应?此或犹有术以处之也。而至难容纳者,乃在今立法机关之越轨行动,理谕情遣两无所施,属在人民皆焦然不宁,而引为大戚者,公固知之。度公所当熟筹于事先,以决进止也。语云:“量而后入”。为省自治计,诚可贺;为私交计,为前途之艰,审慎以处计,公意云何?还固不敢为循例之贺言也,幸裁之。^㉑

无独有偶,曾为韩国钧属吏的常熟士绅丁祖荫亦告诉韩国钧,从苏人治苏的大局看,出掌省政自是“人人同此心理”之事,惟地方党派林立,金陵俱乐部“具有野心”,“遂其要求则为俾[傀]儡,屏之门外群起捣乱,顾瞻前后,殊鲜排除众难之方”;若从韩国钧个

人的出处看,则“不得不请吾师审量后出者也”。他建议“姑俟数旬之内一覩各方空气如何,再定行止”。^⑧两封主旨相仿的电函,由两个人几乎同时发出,甚为微妙。省议会党派林立,金陵俱乐部心怀政治野心,使得苏人治苏的运作实态令人喜忧参半。从后见之明来看,方、丁二人所言颇有预见性。

江苏省议会常恃弹劾为武器,干涉省政。韩国钧到任后拟发行公债,省议会即提议查办财政厅厅长严家炽。事寝,严氏输送利益,示好于议会。徐瀛告诉韩国钧,严家炽自查办案撤销后“态度顿改,早已实行其治粤政策。其在粤也,省会之争类于吾省。彼即以某项投标税提出八万元分饷两派,并指定数税所听其荐人,以消灭其风潮。行之粤省而有效;行之吾省亦有效”。^⑨此前不久,吴江士绅费树蔚告诉韩国钧,常海税务所所长沈兆九办事认真,税收丰盈,“而议郎豪强多方齟齬,不过因包认米捐未遂其欲,威胁抵索,骇人听闻”。^⑩韩国钧与金陵俱乐部交恶,亦与公债事攸关,因俱乐部要求酬报16万圆作为交换条件,遭韩氏严拒。^⑪不过,当正谊派向省署求证时,韩国钧为避免政潮,“置索贿情事不提”。^⑫惟隐忍与退让未能换来俱乐部的谅解,反而应验了丁祖荫“屏之门外群起捣乱”的预判。

立法与行政的长期对立,使省署受到议会的极大掣肘。韩国钧在任上时需常与省议会周旋,并无太大的建树。1925年韩氏卸篆后,武同举愤愤地说:“吾师任期,彼党屈抑达于至极,计无复之,拼殚全力制造空气。石城无隙可乘,转旌首都,茹苦含辛,积时二稔,居然告捷……纯粹公理、真正舆论已扫地而尽,可胜愤慨”。^⑬时任教育厅厅长蒋维乔后来也说:“省议会分政社、仁社两派,政社议员疑先生左袒仁社,遂集矢于先生。其势汹汹,不可终日”,而“先生之治苏,未有显著之成绩”,与“受一部分议员之牵制”有重要关联。^⑭

韩国钧晚年对比其两次长苏的经历时说:“民初在苏,不为冯华甫国璋所喜;民十一后再任,则为省议会所挟持”。^⑮前述方还、丁祖荫皆以省议会为韩国钧行止的重要考量,而未提及督军,韩氏更是将省议会与督军冯国璋并列,省议会的政治地位不可小觑。就此而论,北洋军阀诚如一般的认知,在其势力

范围内具有左右全局的权势,但这种笼罩性的权势并不时时刻刻都渗入各方面事务,“能”不等于“为”,因之在省级政治的场域,军阀有时是隐身的。从这个意义上说,构成军阀主体的督军固然是省政的绝对主角,惟不可忽视的是,省政舞台上还有省长、省议会等戏份颇多的演员。1920年代韩国钧任省长时,长期与省议会尖锐对峙。他说:“公债之发行、议教之冲突、水电厂之标卖,皆宁任三年中最为棘手之事。而此三年之精神,遂为此数事牺牲无限,而于吾苏无毫末之益,余奚为此?”^⑯韩国钧耗费精力与省议会周旋,却于省政无益,他殊为痛心。从明清督抚的权能集中到清末民初立法、行政分立的省制变革中,可以看到权力分化与权力内耗形影相随。

清季立宪改制后,省级行政长官的权能即被肢解。北洋时期的省议会把持着立法权,与省长形成犬牙交错之势。立法与行政分立,本是为了实现职能分别的同时,权力相互制衡,但如何能使不同的权力主体既相互制衡又不致相互斗争,在清末北洋的政治试验中远未找到答案。就闸厂案来看,其间更多呈现出权争的面相。江苏省政中俨然形成了两个对立阵营,但区隔泾渭的界线并不划在省长与省议会之间,而始终是省长联合一部分议员对抗另一部分议员。一般认为立宪改制后,大体形成立法与行政的对立和牵制,但这种对立和牵制在何种意义上成立,颇值得思考。当省议会作为一个整体,通过议决案的形式行使所谓立法权或监督权时,可以说其与省长的行政权相对。闸厂案中的省议员却始终未能凝结为浑然一体的意见整体与省署对立,而代表行政的省长,亦与各派议员的关系有亲有疏,时远时近,使得彼此交错往复。因此,立法与行政之间不可笼统地看得界限井然,而应掀去职能与部门的面纱,具体分析背后的人和事。这种制度运作的实态与设计初衷的背离,与人脉网络、利益分配等“制度文化”息息相关。^⑰

省议会一面权势煊赫,倾轧省署,同时内部党派林立,内耗不断。当时正社与仁社的口碑本有云泥之判,但其内里也不过一丘之貉。两派议员均有“党费来源”。正社“本其公共利益均沾主义,故悉分之党员”,而素“以正义相号召”的仁社,因“不敢以越轨

所得公诸同好,故由少数人朋分之”,徐瀛因此斥责其“一为强盗,一为骗”。^②武同举也一面不满正社,一面批评“正谊派亦不无微罅”。^③而前述严家炽输送之利益,亦由两派分润。这造成省议会自身形象失坠,立法威权减色。

闸厂案解决前的7月底,第三届省议会告终。张一麐致函韩国钧,表示“议会已闭,公稍可休养”^④,省议会对外省署的压力可以想见。而下届选举办法中央尚未颁布,造成议员停选。对此,《申报》刊载了一篇游戏文字,或可从戏谑中一窥时风:

苏议会任期告终后,有某宰牲公司之门前或拾得诘告一,公厕之旁又发现祭文一。某君闻之于某茶肆,其记忆力强,述其文不脱一字。虽谑而近虐,亦公论也。汇录如左。

诘告云:苏民不德,蹇及第三届省议会不肖议员惨于中华民国十三年七月三十一日自杀南京旅寓,距生于十年八月一日,得足年三岁,命县议会联合会请愿延期,诸不肖亲视含殓,卑鄙之丧,不克成礼,辱在同胞。谨此诘闻。

祭文云:维中华民国十三年某月某日,江苏全省公民谨以清酌庶羞之奠,致祭于省议会第三届任满议员正社诸公之灵曰:呜呼!议员自公等就职,毒焰熏天,凶穷恶极。本劣董与土豪,若群虎之附翼,讹知(事)以查办,吓省长以弹劾。税所归其掌握,省政淆其白黑。煌煌乎金钱之代表,而众皆谥之曰民贼,遂令志士尸谏^⑤,老成潜匿。赫赫议场,黯然无色。挂两字之头衔,谓可猎一生之衣食。痛三年兮虚度,欲攀留而不得。呜呼哀哉,尚飨。^⑥

大约两年前,《申报》主笔杨荫杭甚至对“乡举里选”提出质疑:“多数未必是,少数未必非;以多数压少数乃取决于势,非取决于理”,世人“但知少数为专制,而不知少数与多数,不过算学上之区别,其为专制则一也”。^⑦江苏省议会的运作实态佐证了杨氏多数“专制”少数的观察。从“刺议会”到“非选举”,说明自晚清以降即被寄予厚望的新式政制,仅仅试行二三十年,就引起国人的反思和警觉。

20世纪初中国的政治,适如萧邦奇(R. Keith Schoppa)的观察:“个人的交往与人脉关系是实现政治目的的途径,制度性的机制与体制结构则不是理

想的途径”^⑧,然而这只是事实的一面。在一场关涉着“势”“利”“理”的较量中,各方的公开表达均紧紧围绕“理”(是否合法)展开,而把“势”与“利”等非制度因素深藏背后。这足以表明一种制度机制确立后,就构成了具有规范意义的基本框架。不论这种制度机制在实际运作中的情形如何,亦不论人们是在正向还是反向“使用”它,它都深刻地嵌入人们的言说与行动的逻辑之中。

注释:

①马小泉:《国家与社会:清末地方自治与宪政改革》,开封:河南大学出版社,2000年,第138-139、196-197页。

②李细珠:《变局与抉择:晚清人物研究》,北京:北京师范大学出版社,2017年,第190-222页。

③自实行军民分治后,北洋各省行政长官一度称民政长、巡按使,1916年后一直称省长。本文皆称省长,以便行文。

④王钝根编纂:《百弊丛书》,上海:中华图书集成公司,1919年,第121页。

⑤相关成果汗牛充栋,代表性论著如李剑农:《中国近百年政治史:1840-1926年》,上海:复旦大学出版社,2002年,第484-521页;谢俊美:《略论联邦制和联省自治运动》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)1995年第5期;冯筱才:《理想与利益——浙江省宪自治运动新探》,《近代史研究》2001年第2期;胡春惠:《民初的地方主义与联省自治》,北京:中国社会科学出版社,2001年。

⑥杨天宏:《地方自治与统一国家的建构——北洋时期“联省自治”运动再研究》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)2012年第5期,第23页。

⑦这一研究取向已有尝试,如李良玉、郝芹:《试论倪嗣冲与安徽省议会的关系——以1916-1919年盐斤加价案为例》,《淮北师范大学学报》(哲学社会科学版)2012年第4期;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。惟这些研究基本都将省议会视为团结一致对抗省长的整体,并未给予议会内部的分歧及其与省长的多重关系以足够的关注。

⑧王树槐已有专文(《上海闸北水电厂商办的争执,1920-1924》,《“中研院”近代史所集刊》1996年第25期)对闸厂案进行了全景式的概述,杨欢的《闸北水电厂研究(1919-1934)》(华中师范大学,硕士学位论文,2021年)对闸厂的商办过程亦有涉及。由于研究取径不同,本文在写作上另有侧重。

⑨商务印书馆编译所:《上海指南》,上海:商务印书馆,1922年,第2页。

⑩李平书:《且顽老人七十岁自叙》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊续编》第5辑,台北:文海出版社有限公司,1974年,第455-456、478-479页。

①钝根:《警告商办闸北水电厂诸公》,《工商新报》1924年6月14日,第1张第3版。

②《上海闸北水电厂改归官商合办应俟交议十年度预算时再行核议案》,江苏省议会编:《江苏省议会第二届第三年常临两会议决案类编》上编第6类,出版信息不详,第260A—263B页。

③按省议会依据议案的内容和性质,分设财政、实业、预算、决算、法制、请愿、内务、教育等股审查会,负责审查相关议案。关于此次议会情形,见《苏议会议事纪》,《时报》1922年6月9日,第2张第4版。

④张亮:《公与私的张力:省宪自治中的议会、舆论与民众——以江苏省第三届议会议长贿选风波为中心》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)2016年第6期。

⑤《闸北水电厂与苏议会》,《时报》1922年11月18日,第3张第5版。

⑥《苏议会纪事》,《申报》1922年11月18日,第3张第10版。

⑦《闸北水电与省议会》,《新闻报》1922年11月18日,第3张第2版。

⑧《议员对于闸北水电事之宣言》,《时报》1922年12月11日,第3张第5版。

⑨《本会第三届第二年常年会第十四号议事录》,《江苏省议会汇刊》1922年12月30日,第1张第4版。

⑩《对于闸北水电厂案宣言书》,《新闻报》1922年12月21日,第3张第1版。

⑪《关于闸北水电之省议纠纷》,《时报》1922年12月24日,第3张第5版。

⑫《张议员福增复陈议员亚轩朱议员嘉桢书》,《江苏省议会汇刊》1922年12月31日,第2张第5版。

⑬《江苏省长公署咨第二八一—号》,《江苏省公报》第3239号,1923年1月17日,第9—10页。

⑭《省署咨复水电案驳议》,《民国日报》1922年12月26日,第3张第10版。

⑮徐兆玮:《徐兆玮日记》第4册,合肥:黄山书社,2013年,第2366页。

⑯《森(孟森)致惜阴主人(赵凤昌)》,国家图书馆善本部编:《赵凤昌藏札》第9册,北京:国家图书馆出版社,2009年,第348页。

⑰《陈议员亚轩朱议员嘉桢来函》,《江苏省议会汇刊》1922年12月31日,第1张第4版。

⑱《省长公署咨复公布议决复议闸北水电厂计划案文》,《江苏省议会汇刊》1923年1月7日,第1张第4版。

⑲《闸北公团讨论水电问题》,《申报》1922年12月21日,第4张第13版。

⑳《杨议员集华提出对于闸北水电厂经过之宣言》,《江苏省议会汇刊》1922年12月31日,第2张第6版。

㉑鱼:《苏议员与校长冲突别报》,《申报》1923年1月11日,第3张第10版;《苏议会内容观》,《民国日报》1923年5月

30日,第3张第10版。正社议员主要有王景常、刘文格、吴辅勋、崔荣申、屠宜厚、鲍贵藻、庞振乾、乔国桢、朱镜明、高铁珊、陈人厚、陈谟、贾先甲等。

㉒《南京短简》,《时报》1922年12月18日,第2张第4版;《省议员组织正社》,《申报》1922年12月19日,第3张第10版。

㉓另有屠方、潘承曜、王师曾、鲍友恪、蔡璜、胡允恭、周积伟、周征萼、冯世德、张葆培等。

㉔《苏议会内容观》。

㉕《江苏省议员又组一政党》,《申报》1923年12月22日,第4张第14版;《苏议会之前途》,《时报》1924年2月24日,第2张第3版。

㉖1923年1月初,省议会削减教育经费,且移作议员薪金,引起江苏教育界不满,并有学生殴打正社议员,引发风潮,省议会、省署、省教育厅、江苏教育会悉数卷入其中,直至2月底结束。

㉗谷秀青:《民国时期省议会与民间社团之间的冲突——以江苏省议会“议员加费案”为例》,《江苏社会科学》2012年第5期。

㉘《江苏省议会议员屠宜厚等请明令罢斥江苏省长韩国钧另任贤能电》,《参议院公报》第3期第4册,1923年,“公文”,第78—79页。

㉙韩国钧:《永忆录》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第1辑,台北:文海出版社有限公司,1966年,第63页。

㉚《水电请愿团首批代表回沪》,《新闻报》1922年12月19日,第3张第1版。

㉛《苏议会纪事》,《申报》1923年12月9日,第3张第10版。

㉜蔡璜:《为闸北水电案非法妄称议决通告全省》,《风雨鸡鸣录》,苏州:苏州工业专校,1926年,第28B—29A页。

㉝《南京朱绍文代电》,《申报》1923年12月11日,第4版。

㉞《苏议会对水电厂案之纠葛》,《时报》1923年12月12日,第2张第3版。

㉟《南京朱嘉桢等电》,《申报》1923年12月11日,第4版。

㊱《南京张肇炘等电》,《申报》1923年12月11日,第4版。

㊲《关于闸北水电厂之来电》,《时报》1923年12月13日,第2张第3版。

㊳《苏议会纪事》,《申报》1923年12月14日,第2张第7版。

㊴《商办闸北水电厂案消息》,《新闻报》1923年12月12日,第2张第3版。

㊵《江苏省长公署咨第二五五一—号》,《江苏省公报》第3562期,1923年12月13日,第3—4页。

㊶《闸北水电厂案未易解决》,《民国日报》1924年3月4日,第3张第10版。

㊷《止园春宴中之水电案谈话》,《新闻报》1924年2月14日,第4张第1版。

㊸《关于闸北水电厂案之来电》,《时报》1923年12月19日,第2张第3版。

㊹《韩国钧对水电案饰词》,《民国日报》1923年12月26

日,第3张第10版。

⑤《闸北水电厂案之昨讯》,《申报》1924年1月5日,第4张第13版。

⑥《调停中之闸北水电厂问题》,《民国日报》1924年1月14日,第3张第10版。

⑦徐兆玮:《徐兆玮日记》第4册,第2542页。

⑧《徐鼎康致韩国钧函》,1924年2月14日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,南京:江苏人民出版社,2012年,第612页。

⑨《夜长梦多之闸北水电厂》,《新闻报》1923年12月10日,第3张第2版。

⑩《苏议会风潮未已》,《申报》1924年1月6日,第3张第10版。

⑪本段所述除特别注明外,皆参见《闸北水电商办案之难点》,《民国日报》1924年1月19日,第3张第10版。

⑫《闸北水电商办案摇曳不定》,《民国日报》1924年2月21日,第3张第10版。

⑬《张一鹏函论闸北水电厂案》,《新闻报》1924年1月28日,第4张第1版。

⑭《宋铭勋为水电案致省长书》,《时报》1924年2月11日,第3张第5版。

⑮《反对商办水电之省复》,《申报》1924年2月14日,第3张第11版。

⑯《闸北水电厂行政会议详纪》,《新闻报》1924年2月12日,第4张第1版。

⑰《徐鼎康致韩国钧函》,1924年2月14日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第612-613页。

⑱《袁希涛致韩国钧函》,1923年12月17日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第577页。

⑲蔡璜:《为闸北水电案非法妄称议决通告全省》,《风雨鸡鸣录》,第28B页。

⑳《闸北水电商办案摇曳不定》。

㉑《省议员复闸北公团代电》,《新闻报》1924年3月16日,第4张第1版。

㉒《大东春宴中之闸北水电问题》,《申报》1924年2月17日,第4张第13版。

㉓池子华:《“惠工”福利何以成“祸工”之举——1924年祥经厂女工宿舍大火及舆情反应》,《社会科学战线》2017年第3期,第83-84页。

㉔《江苏省长咨》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,南京:江苏古籍出版社,1991年,第729-730页。

㉕《苏议会认当局违法》,《晨报》1924年4月26日,第2版。

㉖《苏议会最近之形形色色》,《新闻报》1924年4月25日,第2张第2版。

㉗《水电会议解决纪闻》,《新闻报》1924年5月1日,第2

张第3版;《苏议会之乐观》,《时报》1924年5月2日,第2张第4版。

㉘《闸北水电厂草合同之质问》,《新闻报》1924年5月10日,第3张第1版。

㉙《闸北水电案之行政诉讼状(续)》,《申报》1924年7月9日,第4张第14版。

㉚《议员质问沪水电厂商办案》,《申报》1924年5月19日,第3张第10版。

㉛《方还致韩国钧函》,1922年6月17日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第126页。

㉜《丁荫致韩国钧函》,1922年6月22日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第1-2页。

㉝《徐瀛致韩国钧函》,1923年7月21日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第593页。

㉞《费树蔚致韩国钧函》,1923年6月10日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第554页。

㉟蔡璜:《提昌言贿赂彻底严查以洗本会垢污动议案》,《风雨鸡鸣录》,第24A页。

㊱蔡璜:《为证昌言索贿致韩省长函》,《风雨鸡鸣录》,第25B页。

㊲《武同举致韩国钧函》,1925年6月7日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第395页。

㊳蒋维乔:《韩紫石先生传》,卞孝萱、唐文权编:《辛亥人物碑传集》,北京:团结出版社,1991年,第488页。

㊴韩国钧:《永忆录》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第1辑,第80页。

㊵韩国钧:《永忆录》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第1辑,第63页。

㊶关于“制度文化”的讨论,参见邓小南:《走向“活”的制度史——以宋朝信息渠道研究为例》,阎步克等:《多面的制度:跨学科视野下的制度研究》,北京:生活·读书·新知三联书店,2021年,第128-136页。

㊷《徐瀛致韩国钧函》,1923年7月21日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第593页。

㊸《武同举致韩国钧函》,1925年6月7日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第395页。

㊹《张一廉致韩国钧函》,1924年8月6日,江苏省档案局编:《韩国钧朋僚函札史料选编》,第342页。

㊺“志士尸谏”指1921年南张与北张竞逐议长时,苏人叶立民羞于议会纠纷,仰药自尽,并遗书自谏。

㊻公斧:《江苏采风记》,《申报》1924年8月8日,第5张第18版。

㊼杨荫杭:《非选举》,杨绛整理:《杨荫杭集》下册,北京:中华书局,2014年,第464页。

㊽萧邦奇:《中国精英与政治变迁:20世纪初的浙江》,徐立望、杨涛羽译,南京:江苏人民出版社,2021年,第236页。