

A STUDY OF
THE LOCAL CIVIL SERVICE REFORMS
IN
THE
LATE QING DYNASTY

清季外官制改革 研究

刘伟 彭剑 肖宗志 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

教育部人文社会科学重点研究基地项目基金资助

A STUDY OF
THE LOCAL CIVIL SERVICE REFORMS
IN
THE
LATE QING DYNASTY

清季外官制改革 研究

刘伟 彭剑 肖宗志 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

清季外官制改革研究 / 刘伟, 彭剑, 肖宗志著. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 8209 - 5

I. ①清… II. ①刘… ②彭… ③肖… III. ①官制 -
政治改革 - 研究 - 清后期 IV. ①D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 250755 号

清季外官制改革研究

著 者 / 刘 伟 彭 剑 肖宗志

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋荣欣

责任编辑 / 宋 超

出 版 / 社会科学文献出版社·近代史编辑室(010) 59367256
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367090
读者服务中心(010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 29 字 数: 418 千字

版 次 / 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8209 - 5

定 价 / 118.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目录I

CONTENTS

绪 论	1
第一章 立宪改官——清季外官制改革的启动	15
第一节 立宪改官	15
第二节 改革路径的选择	21
第二章 省级行政机构改革	46
第一节 行政机构的调整与增设	47
第二节 部院改制与督抚权力	100
第三节 宣统年外官制改革的重议	108
第三章 直省谘议局的设立	127
第一节 谘议局定位:由混合体制到议会机关	127
第二节 谘议局的建立	138
第三节 谘议局与绅权膨胀	151
第四节 谘议局与行政官厅	159
第四章 直省司法体制变动	168
第一节 “司法”与司法改革	168

第二节 清季对司法体系的设计	175
第三节 提法司与审判厅之设立	199
第五章 道府州县行政改制	223
第一节 守巡道的裁撤与增置	224
第二节 府的存留与调整	235
第三节 州县行政机构的变革	247
第六章 地方自治制度的施行	286
第一节 地方自治制度	287
第二节 各省地方自治的渐次推进	301
第三节 地方自治的运行及其困境	323
第七章 外官管理制度的变动	348
第一节 外官选任制度的变革	350
第二节 外官考核、监督制度的调整	391
第三节 外官官员俸禄的改革	410
余 论 清季外官制改革的成效与困境	424
主要参考文献	436
索 引	446
后 记	455

Contents

Introduction / 1

Chapter 1 The Establishment of Local Civil Service Reform in the Qing Dynasty and the Choice of Reform Methods / 15

1. Reforms of the civil service systems under a new constitution / 15
2. The choice of reform methods / 21

Chapter 2 The Reforms of Provincial Administration / 46

1. Adjustment and expansion of administration / 47
2. Fabu and Daliyuan's reform and the power of governors and governors – general / 100
3. The renegotiation of local civil service reforms in Xuantong period / 108

Chapter 3 The Establishment of Provincial Assembly / 127

1. The character of provincial assembly: from composite institution to assembly / 127
2. The establishment of provincial assembly / 138
3. Provincial assembly and the expansion of local gentries' power / 151
4. Provincial assembly and administrative agencies / 159

Chapter 4 The Change of Metropolitan and Provincial Judiciary / 168

1. Judiciary and judicial reform / 168

2. The design of judiciary in the late Qing dynasty / 175
3. Judicial intendants and the establishment of court / 199

Chapter 5 The Administrative Reforms of Circuits, Prefectures, Districts and Counties / 223

1. Dissolution and expansion of circuits / 224
2. Reservation and adjustment of prefectures / 235
3. The administrative reforms of districts and counties / 247

Chapter 6 The Establishment of Local Autonomous System / 286

1. Local autonomous system / 287
2. The gradual implementation of local autonomy in every province / 301
3. The practice and predicament of local autonomous system / 323

Chapter 7 The Adjustment of Management of Local Civil Service Officials / 348

1. The adjustment of selection of local civil service officials / 350
2. The adjustment of evaluation and supervision system of the local service officials / 391
3. The wage reform of the local service officials / 410

Other Discussion Achievements and Predicaments of the Local Civil Service Reforms in the Late Qing Dynasty / 424

Bibliography / 436

Index / 446

Postscript / 455

绪 论

一 选题缘起

一个国家的治理离不开“官”。中国古代治国经验中就有“明主治吏不治民”^①之类的话，充分说明官吏在国家政治中的地位和作用。为保证国家政治制度的运作和长治久安，历代中央政府都把国家机构的建设和完善、对各级官吏的管理放在治国的中心地位，形成了一整套制度体系，从而有力地巩固和维系着国家统治机器的运行。正如清人陆世仪所说：“设官分职，所以为民极也，故官制清则民志定……立官制而能使头绪井然，则治天下之道，思过半矣。”^②正因为官制在维系政治运行中具有如此重要的作用，所以，每当社会变动需要变革之时，都会首先进行官制的调整与改革。正是这一个个的调整与改革，使政权得以巩固，也使中国古代的官制绵延发展，形成了自身的历史传统。

中国古代政治制度中的“官制”，即“设官分职”，是涉及机构、职官、俸禄、铨选和考察等的一系列制度体系。中国古代的官制是一个不断变动的体系，反映着“因时变通，相因有变”的发展规律，但自秦汉以来，都是在中央集权的皇帝制度的范围内，或增置，或裁撤，或

① 梁启雄：《韩子浅解》，中华书局，1960，第332页。

② 陆世仪：《论官制》，贺长龄辑《皇朝经世文编》卷13《治体》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第74辑，文海出版社1986年影印本，第498~499页。

调整，或变通，既包含着“因时变革”的合理成分，也造成了制度叠加、程序烦琐等缺陷。钱穆说：“中国的政治制度，相沿日久，一天天地繁密化。一个制度出了毛病，再订一个制度来防制它，于是有些却变成了病上加病。制度愈繁密，人才愈束缚。”^①这正是古代官制演变的特征。

然而，这一特征在清末却发生了根本性的变化。1906年9月1日清廷发布仿行预备立宪上谕，同时又称：“目前规制未备，民智未开，若操切从事，涂饰空文，何以对国民而昭大信。故廓清积弊，明定责成，必从官制入手。亟应先将官制分别议定，次第更张……”^②官制改革，成为预备立宪的首要改革任务和核心内容。而在上谕发布前七天，出使各国考察政治大臣戴鸿慈等就上了一个洋洋数万言的“请改定全国官制以为立宪预备折”，援引日本明治维新先从官制入手改革之例，说明中国“时形竭蹶，弊患潜滋，不尽由于才智之悬殊，当归咎于制度之未备”，^③所以当学习日本，进行中央与地方的官制改革。

正是在这样的背景下，清末的官制改革走出了传统中国仅在皇权体制内“因时变通”、“设官分职”的藩篱，成为君主立宪政治体制改革中的重要一环。清廷于1908年公布的《钦定宪法大纲》中，一方面宣称“君上有统治国家之大权，凡立法、行政、司法，皆归总揽”；另一方面又宣称“以议院协赞立法，以政府辅弼行政，以法院遵律司法”，在确定君主权力的同时，又确定了行政、立法、司法分立的原则。这就意味着预备立宪是一次政治体制的全面改革，它必将打破既有的权力格局，并使官制改革的内容超越原来的规制，发生重大的变化。

官制，历来是历史研究的重要论题，关于中国古代官制研究成果

① 钱穆：《中国历代政治得失》，三联书店，2001，第174页。

② 《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979，第44页。

③ 《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第368页。

汗牛充栋，有着深厚的积淀。但是，关于清末最后几年的官制改革，尤其是外官制改革的研究却相对薄弱，真正有所拓展是近十几年来事。究其原因，主要是认识上的。由于长期以来，人们都把清末的改革视为一场“骗局”，是“走过场”，这种认识的偏差阻挡了人们对其的关注和兴趣。其次还有资料上的困难。清末的各种档案、文集、公私文献、报纸刊物种类繁多，虽然可用“浩如烟海”来形容，但是收藏分散，搜集不易；且内容记载上多有不同，难以领会，考订也就不易。这也成为难以吸引更多学者关注的一个因素。好在近十多年来，随着一批报刊等文献资料的影印出版，随着电子资源的开发利用，人们能更方便地接触清末的各种文献；加上一批学者的努力，清末官制改革，尤其是外官制改革研究已经取得了长足的进展，成为晚清政治史研究中发展最快的领域。但是，就清末外官制改革的内容和影响而论，研究还远远不够；与有着上千年研究历史的古代史、有着近百年研究历史的近代史相比，清末官制改革研究的积淀还很浅，这是一个需要并且值得深入研究的领域。

清末外官制改革是一次大规模的制度变革，也是一场权力的调整 and 重新分配，因而牵动上上下下各个层面官员的利益，继而又影响到社会的其他阶层。围绕外官制改革所形成的中央与各省、官与民之间的利益冲突，不仅影响着这一改革本身的面貌，也制约着政治体制改革的进程。从整体上看，清末外官制改革是一场未完成的改革，但它所开启的地方政府层级、机构、官员设置等方面的一系列变革，各级审判厅的设置、谘议局的建立、地方自治的推行，已在很大程度上改变了地方政府的政治体制，并从根本上改变了延续了近两千年之久的传统官吏制度，成为政治制度转型的一个重要突破口，并为民国后许多新制度的建立奠定了基础。清末的外官制改革虽然只有短短几年，但其潜在的影响则已达上百年。所以，通过对这一过程的研究，揭示其丰富和复杂的面向，探讨其成因，总结其经验，将有助于深入认识和了解近代中国的政治嬗变，乃至历史发展的走向。

二 学术研究概述

1. 20 世纪 30 年代至 40 年代

在民国时期的政治制度通史著作中，只有少数涉及清末官制变革，皆叙述简略。论文中，如张觉人《清代地方自治》（《地方自治半月刊》第 19 期，1941），涉及清末府州县地方自治；李长傅《清代地方政府制度》（《地方行政》第 12 期，1944），只简单提到巡警道和劝业道等清末新设立的省级机构。值得关注的研究成果，是沈乃正在清华大学《社会科学》发表的《清末之督抚集权、中央集权与“同署办公”》一文，分别论述了东三省改制、《各省官制通则》和清末中央集权之策略，认为东三省“同署办公”制度“有使督抚之集权变本加厉之趋势”；《各省官制通则》的实质是“不过将当时督抚事实上享有之权力，著之成文典章”；而清末在兵、财、刑、外交诸方面的集权成就几等于零，原因就是督抚的“骄蹇之不从”。^① 该文对于清末中央集权状况做了初步的梳理，对其与各省关系的论述具有较高的参考价值。

著作中，值得关注的是施养成《中国省行政制度史》一书，认为 1907 年制定的《直省官制通则》是将省转为“地方行政制度”，但由于未能全面实施，“故省于清代法律中终未成为地方行政区域”。^②

2. 20 世纪 80 年代至 90 年代

20 世纪 80 年代以来，学术界在不断扩大研究领域过程中，开始注意到清政府的新政及其官制改革，并努力揭示这场改革与辛亥革命乃至民国以后社会发展之间的关联。

台湾学者王家俭《晚清地方行政现代化的探讨（1838～1911）》（载《中国近代现代史论集》第 16 编，台湾商务印书馆，1985）一文，比较全面地探讨了清代地方行政制度的特点、19 世纪 60 年代以来传统

① 沈乃正：《清末之督抚集权，中央集权，与“同署办公”》，《社会科学》第 2 卷第 2 期，1936，第 311～342 页。

② 施养成：《中国省行政制度史》，商务印书馆，1947，第 51 页。

政制的转变，系统阐述了清末外省官制的革新，并分析了中央政府集权举措失败的原因。

一批关于近代政治制度史的通史著作对晚清官制改革有所涉及，如史远芹、曹贵民、李玲玉著《中国近代政治体制的演变》（中共党史资料出版社，1990），王惠岩、张创新著《中国政治制度史》（吉林大学出版社，1989），李进修著《中国近代政治制度史纲》（求实出版社，1988），张晋藩等著《中国官制通史》（中国人民大学出版社，1992）等。白钢主编，郭松义、李新达、杨珍撰写的《中国政治制度通史·清代卷》（人民出版社，1996）中，有一个子目论述了“清末地方官制改革”，简略介绍了提学、提法二司和高等审判厅的官制。

其他相关著作，如刘子杨《清代地方官制考》（紫禁城出版社，1988），是对清代各级地方政府的设置、职官、职能、选任、考核等各方面问题进行全面论述的著作，最后专设一章论述清末官制改革中地方政府机构和官员设置的变化。侯宜杰《二十世纪中国政治改革风潮》（人民出版社，1993），是一部研究清末预备立宪和立宪运动史的著作，在“改革政治体制”一章中也论及地方体制改革试点，分别论述了督抚会商官制意见、东三省改制及《直省官制通则》的体制特点。另外，还有一批有关清末官制改革研究的论文问世，如吕美颐的《论清末官制改革与国家体制近代化》（《河南大学学报》1986年第4期）、徐军的《试论清末官制改革》（《贵州民族学院学报》1992年第2期）等，分别就清末的官制变革进行了具体的分析考察，但多探讨中央官制改革，对地方官制只略有涉及。

海外学者中，有美国学者裴士丹的《迈入20世纪的中国：张之洞与一个新的时代》（University of Michigan Press，1978）、麦金农的《晚清中华帝国的权力与政治：袁世凯在北京与天津》（University of California Press，1980），两书虽是研究个别人物与新政的关系，但作者都对晚清是否存在地方主义提出质疑，认为中央、督抚、地方士绅精英

之间更多是合作关系，而不是竞争。^①任达《新政革命与日本——中国，1898～1912》一书第三编“新政体制革命：新的领袖，新的管理”论述了教育、军事、警察、司法方面的改革，虽然具体论及外官制的并不多，但其从20世纪中国社会发展趋势的角度阐述改革意义的观点值得重视。^②

这一时期的研究，已不再采取简单否定和排斥的态度，而是将“官制改革”作为一个值得注意的历史现象进行研究，关注到改革的各个方面；在评价方面，已注意从现代化的角度给予积极的肯定。正如有学者指出的，地方行政的现代化乃是一个曲折而艰难的过程，“清末的改革，仅不过是由传统到现代的一个过渡，或漫长征途上的一个起点”。^③

3. 2000年以来

进入21世纪以来，清末官制研究进入一个新阶段，在研究方法、范围和理论上都有新的突破。

著作方面，马小泉《国家与社会：清末地方自治与宪政改革》（河南大学出版社，2001），系统地考察了清末地方自治运动的发生发展进程，尤其着重考察了清政府在地方自治问题上的政策、措施以及清末地方自治在中国早期地方政治现代化历程中的地位和影响。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）第二章“近代县制改革的酝酿”探讨了晚清的县制改革措施，并讨论了清末州

① 参见崔志海《国外清末新政研究专著述评》，《近代史研究》2003年第4期。

② 作者在结束语中说：“在体制方面，他们按照外国模式，改变了中国长期以来建立的政府组织，改变了形成国家和社会的法律与制度。如果把1910年中国的思想和体制与1925年的以至今中国相比较，就会发现基本的连续性，它们同属于相同的现实序列。另一方面，如果把1910年和1898年年初相比，人们发现，在思想和体制两大领域都明显地彼此脱离，而且越离越远。这是新政革命的成果。”见〔美〕任达《新政革命与日本——中国，1898～1912》，李仲贤译，江苏人民出版社，1998，第215页。

③ 王家俭：《晚清地方行政现代化的探讨（1838～1911）》，《中国近代现代史论集》第16编，台湾商务印书馆，1985，第173页。

县制改革中的“官治”与“自治”关系。李启成《晚清各级审判厅研究》（北京大学出版社，2004），从清末各级审判厅的建立和运作入手，研究了清末的司法改革，其中涉及清末地方审判厅的设立和法官考试。李细珠《张之洞与清末新政研究》（上海书店出版社，2003），对张之洞与清末新政的关系做了深入细致的个案研究，其中第七章第二节专门讨论了张之洞与官制改革的关系。在其新著《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》（社会科学文献出版社，2012）中，作者从预备立宪决策、官制改革、各省谘议局等各个角度，全方位地探讨了地方督抚对新政决策的参与和影响，说明虽然清廷不断强化中央集权，但却激化了内部矛盾，其结果是造成了“内外皆轻”的权力格局。彭剑《清季宪政编查馆研究》（北京大学出版社，2011）一书，深入研究了各种官制草案的起草机构——宪政编查馆，其中专设一章论述了该机构与地方官制改革的关系，以及督抚集团争权对外官制改革的影响。迟云飞《清末预备立宪研究》（中国社会科学出版社，2013）是一部全面研究清末预备立宪的著作，该书对改革的诸多方面做了深入探讨，并有专章论述省级机构改革的酝酿与争论、机构变更与设置、人员任用等问题。该书认为“清末省级行政机构改革显然不是一次成功的改革”，原因就是清王朝已病入膏肓，“且中央政府的权威流失严重，已不可能完成对地方行政体系的全面改革了”。

此外还有一些从区域出发进行的研究成果，如沈晓敏《处常与求变：清末民初的浙江谘议局和省议会》（三联书店，2005），其中第一章论及了浙江省谘议局的选举、运作及官民关系。徐建平《清末直隶宪政改革研究》（中国社会科学出版社，2008），分别从行政、司法、地方自治、顺直谘议局等几个方面考察了外官制改革在直隶的实施情况。

在论文方面，值得关注的是关晓红教授关于清末外官制改革的系列论文：《清末州县考绩制度的演变》（《清史研究》2005年第3期）、《清季督抚文案与文案处考略》（《近代史研究》2006年第3期）、《从

幕职到职官：清季外官制改革中的幕职分科治事》（《历史研究》2006年第5期）、《独断与合议：清末直省会议厅的设置及运作》（《历史研究》2007年第6期）、《清季外官改制的舆论及方案选择》（《近代史研究》2007年第6期）、《清季外官改制的“地方”困扰》（《近代史研究》2010年第5期）、《晚清直省“公费”与吏治整顿》（《历史研究》2010年第2期）、《清季三司两道改制》（《中华文史论丛》2011年第3期）、《清季府厅州县改制》（《学术研究》2011年第9期）、《晚清局所与清末政体变革》（《近代史研究》2011年第5期）、《清季外官改制的试办与成效》（《史学月刊》2011年第11期）。^① 这些研究成果以丰富的资料、细致的分析，深入清末官制改革的具体过程之中，揭示了相关各方的现实利益冲突，以及这种冲突对于改革方案、制度形成和运行的影响，从而深入揭示出清末外官改制在制度设计上的内在矛盾和现实中的困境。这些研究对研究理论的发展、研究领域的开拓、研究内容的深化等方面，都起到了引领和启示的作用。

此外，鞠方安《试论清末选官制度的改革》（《北京社会科学》2000年第2期）、《清末官制改革中官员俸禄改革》（《中国人民大学学报》2002年第5期）分别探讨了清末选官和官员俸禄制度改革。魏光奇《晚清的州县行政改革思潮与实践》（《清史研究》2003年第3期）、《晚清州县官任职制度的紊乱——透视中国传统政治的深层矛盾》（《河北学刊》2008年第2期），对晚清州县改革思潮和州县官任职状况做了深入研究，反映了晚清时期州县制度的变化。彭剑《清季外官制改革中幕职分科治事补证》（《历史研究》2008年第1期）就督抚衙门幕职分科治事做了进一步的深化和发展。徐保安《清末地方官员学堂教育述论》（《近代史研究》2008年第1期）研究了课吏馆和法政学堂在“开官智”中的作用和局限，对了解清末选官制度变化有启示作用。潘

^① 在这些论文的基础上，关晓红教授又出版了专著《从幕府到职官：清季外官制的转型与困扰》，三联书店，2014。

鸣《1907年地方官制改革方案筹议研究》（《清史研究》2011年第2期）探讨了地方官制方案筹议过程中的争议及其影响，说明《直省官制通则》只是一个过渡性方案。

此外，还有一批博士和硕士论文，分别从外官改制的各个机构入手，考察其建制和运行的过程，为我们深入了解这一时期改革的实际状态提供了各个方面的实证研究成果。这些论文包括：费秋香《论清末新政时期的地方官制改革》，华中师范大学2001年硕士学位论文；敖天颖《清季劝业道、劝业员初探》，四川大学2004年硕士学位论文；潘鸣《清末省级行政机构改革研究（1906～1911）》，首都师范大学2007年硕士学位论文；张季《清季铨选制度流变》，中山大学2008年博士学位论文；孙洪军《清代按察使的历史角色及其嬗变研究》，苏州大学2008年博士学位论文；王鸿志《兴利与牧民：清季劝业道的建制与运作》，中山大学2009年博士学位论文；徐文勇《清季直省学务机构建制及与地方社会的互动》，中山大学2009年博士学位论文；彭雪芹《纳物轨民：晚清巡警道研究》，中山大学2010年博士学位论文；史新恒《清末提法使研究》，华中师范大学2010年博士学位论文；曾作铭《清末劝业道探析》，华中师范大学2010年硕士学位论文。

近十多年的研究，在理论评价方面，不再简单地持批判态度，也不一概以“现代化”进行颂扬，而是从“历史场景”出发提出问题，注意那个时代的特定语境和思想观念，注意人们的不同知识体系和由此产生的认知对制度建构和运行的影响，注意改革中利益各方之间的矛盾冲突及其对改革进程本身的影响，注意到章程条文和实施过程的巨大差距。总之，近年来的研究成果，已突破了传统政治制度史研究单纯从章程条文出发进行静态研究的局限，开始深入改革的实际“过程”之中，既考察正式颁布的章程条文所形成的制度样式，也考察相关人事对制度形成和运行的制约，不仅深化和拓展了研究的内容与范围，也带来了理论方法的改进。

总之，清末的官制改革，尤其是外官制改革，是一场涉及面很宽的

改革，也给我们留下了大量的历史文献，包括档案、报刊资料以及各种记载，既展现了改革的丰富性，也展现了改革的复杂面。上述研究虽然在改革方案和各个机构的研究方面取得了很大的进展，但是在改革的各个环节和进程方面，还有不够清晰之处；对外官制权力结构的变化，还需要深入其中具体考察，才能进一步把握实施过程和运行特征；对改革的整体情况和具体推进，还需要从各个地区的实施和变通中仔细分析；对改革的成效与影响，既需要制度层面的认真剖析，更需要从社会即由下而上观察。以上种种，都说明外官制改革还有进一步研究和发掘的空间与必要。

三 问题与思路

1906年8月25日（光绪三十二年七月初六日），出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制，其中涉及外官改制部分包括：定中央与地方权限、内外重要衙门设辅佐官、变通地方行政制度、司法与行政两权分峙独立、内外衙署以书记官代吏胥、更定任用升转惩戒俸给恩赏等官吏体制。而“变通地方行政制度”中又包括裁守道知府两级，以州县直辖督抚，设民政、执法等八司，州县设警部、收税等辅佐官，设省议会、各府州县议会、市乡议事会和参事会。^①

同年11月5日（光绪三十二年九月十九日），厘定官制大臣拿出两层改革计划征求各省督抚意见，其中州县改革包括分一省层级为府、州、县三等；每州县设六品至九品辅佐官同署办公；别设地方审判厅；设府州县、城镇乡议事会、董事会。省制改革则有两层办法，分设各司、高等审判厅等。^②

及至1907年7月7日（光绪三十三年五月二十七日），总司核定官

① 《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第370～379页。

② 侯宜杰整理《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑室编《近代史资料》总第76号，中国社会科学出版社，1989，第51～52页。