

徐爽 著

旧王朝与

新制度

1901  
~1911

OLD DYNASTY  
AND  
NEW SYSTEM

A History of Constitutional  
Reform in Late Ch'ing (1901-1911)

清末立宪改革  
纪事

法律出版社

OLD DYNASTY  
AND  
NEW SYSTEM

A History of Constitutional  
Reform in Late Ch'ing(1901-1911)

清末立宪改革  
纪事

徐爽著

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

旧王朝与新制度:清末立宪改革(1901~1911)纪  
事 / 徐爽著. —北京:法律出版社, 2009. 11  
ISBN 978-7-5118-0074-9

I. ①旧… II. ①徐… III. ①宪政运动—研究—中国  
—清后期 IV. ①K257.507

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 202035 号

旧王朝与新制度:清末立宪改革  
(1901~1911)纪事

徐爽著

责任编辑 刘文科  
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 6.375 字数 150 千

版本 2010 年 2 月第 1 版

印次 2010 年 2 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 永恒印刷有限公司

责任印制 陶松

---

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

---

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

---

书号:ISBN 978-7-5118-0074-9

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 自序 是一个结束,还是开始?

中国宪政的起步,始于百年前的清末立宪。

摆在面前的这本小书即是一部关于清末立宪的研究。清末宪政史,早有前人详尽地写过。而以十余万字的篇幅,无论从能力还是从分量来讲,要实现那样的目的都不可能——况且,重复工作也无必要。本书是想通过对清末立宪的选择、展开与被误待以及被截断的描述,把事实与思想、政治与历史本身结合起来,以此破译中国宪政、中国社会的命运。很明显,抱持这样不切实际的想法,实在有些不自量力。然而,“大愿望造就大动力”(Great hope makes great man),我常以此精神胜利法来安慰自己,并且鼓励自己在痛苦难捱的时候坚持到底。

近代以来,无论历史做了多少铺垫,也无论新式政治有多少封建帝制的影子,中国政治都确确实实发生了根本的转型;而这个转型不可能是某一事件的后果,也不可能是一小群革命领袖及其追随者的成就。我深信,一个有着悠久历史、成熟理论、严密组织、适

宜土壤的政治制度,不可能在刹那间被消解,如果它在我们面前倒下并不再复活,那只是因为之前它已经被蛀空——倒下的只是个躯壳。因此,若要充分理解这新旧时代的转换如何发生,就不能止步于辛亥革命,而应上溯此前的历史,研究旧制度是如何衰亡的,或者说,是如何“自我毁灭”的。

更为重要的,如果说旧制度的毁灭是开始于辛亥革命之前,那么新制度的诞生也不会只在革命那几个月骤然降临。1912年以后中国政治所包含的希望与苦难,皆在之前就埋下种子,这个种子就是“清末立宪”。本书所要考察的就是清末立宪这段历史如何埋葬了旧制度,又如何预言了新制度的命运。

庚子以后,清政府再也无法照旧统治下去了,不变革是不可能的,必须做一些事情以挽救自己的统治。1901年春,清廷发布《新政上谕》,表示要学习“西政西法”,以求振兴。新政开创了一个传统中国寻求自我改造的新时代,这个时代一直延续到清王朝在1912年的覆灭。新政改革的目的在于整合传统社会并守住清廷的统治。不过,也有评论指出:政府所发起的改革,来得太迟。正如同托克维尔的那个著名论断,过早提出的改革思想会断送思想者,太晚实行的改革措施会断送实行改革的社会和改革者本身。

作为新政举措中最重要的一项,科举制度的废止,从整个社会结构层面上中断了传统政治运行的轨道,原有的政治、文化合一的社会结构开始解体,士绅阶层失去了对政府的向心力,官僚体系中的书生群体被军人集团取而代之。终止科举制度的行动,斩断了2000多年来经过许多步骤而加强起来的社会整合制度的根基。清末宪政改革的失败,自此便埋下了伏笔。

1905年是一个多事之秋,这年所发生的三件大事中,除了废科举这一举措以外,另有日俄战争与五大臣出洋。作为立宪改革的前奏,清廷

第一次派出的“部长级”政治考察团，其出洋的真正动因、人员的组成、考察的行程以及他们的收获，都值得我们再深入的考察；并借此考察来反观我们对历史的认识与态度。

政治考察团从西方带回了立宪“三大利”，再加上东邻日本成功的君宪模式，无疑给正处在新政“实效未彰”窘境中的清廷导以了“政治上的新希望”。在从中央到地方的统治集团内部进行了广泛的讨论后，清廷于1906年9月1日正式宣布“预备立宪”。

预备立宪，必先由改官制入手。经过半年多时间的激烈争吵，传统的中央“六部+都察院、理藩院”结构，按照三权分立的原则，被改造成现代的“十一部+大理院、都察院”等新“院部结构”。然而，官制改革不仅仅是行政改革，更是一次权力配置的重新“洗牌”。由改革所激化的利益冲突最终引发了清末最大规模的内部倾轧。政争的结果，袁奕与瞿岑集团两败俱伤，进一步加剧了清末政治格局的严重危机。改革本是要消除弊政的，但改来改去，“改革”似乎总是被“弊政”所消除。

立宪派是清末最后几年间由旧的社会结构中裂变出来的一个新的政治团体，主要由正在兴起的民族资产阶级上层以及倡导、拥护立宪的士绅名流组成。清廷发起立宪改革，意在扩大政治参与以“固结民心”、整合社会，并修复其严重受损的统治合法性。立宪派人在改革中被“动员”起来以后，数度国会请愿，并在谏议局、资政院常会中表现活跃。然而，这些中国最早的“第三等级”终因自身及社会的条件被排除在政权之外。当他们的参政要求一再遭到清廷的拒绝后，立宪派终于倒向了革命，并在一定程度上促成了清王朝的覆灭。

1908年，清政府颁布了中国历史上第一部《宪法大纲》。这部极富“中国性”的《宪法大纲》，奠定了“大权统于朝廷，庶政公诸舆论”的二元君宪模式，成为传统中国的新纲常。慈禧和光绪双双驾崩以后，继任者载洋将立宪改革变成了“排汉”、“削藩”的集权活动，皇族内阁的出

台,摆明就是满亲贵胄在分赃政府,此举尽失人心。汉人官僚、地方督抚以及立宪人士,纷纷背离中央。武昌兵变以后,虽然清廷的态度来了个一百八十度的大转弯,又忙不迭地颁布了英国虚君式的《重大信条十九条》,然而再怎么挣扎也徒劳无益了,满清只能将自己统治了两百多年的江山送到革命党的手上。

尽管书中大量涉及历史叙述,但叙述史实并不是本书的目的。书中各章所述之史实,是构成清末最后十年“新政—立宪”这一时代链条上的重要环节。通过这些环节的连缀,我们可以比较清晰地看到新制度是如何在旧王朝的母体中发育、演变,并最终撑破了它所寄生的母体。从宪政研究的角度讲,本书是王人博教授《中国近代宪政思潮》的补充,王人博教授阐述了西方宪政在中国发生了何种思想变异,而我所写的就是这种变异所带来的政治后果。

# 目 录

## 引言 001

- 寻找宪政研究的支点 001
- 追求值得追求的历史叙述 002
- 简单的回顾 004
- 时间开始了 008

## 第一章 传统内的新政 010

- 女政治家的见识 010
- 新政时代的开始 014
- 背黑锅的康有为 018
- “误国家在一私字” 021
- 适应性改革 023
- 迟来的“新政” 027

## 第二章 断裂的传统：废科举对宪政改革的影响 029

- “数千年中莫大之举动” 029
- 一部华丽的梯子 030
- 变科举，广学校 039
- 儒家建制的崩溃 041
- “复科举便”？ 047



<b>第三章</b>	<b>他们从西方带回了什么</b>	049
	我们怎样看待历史	049
	五大臣出洋考察的真正动因	051
	“部长级”考察团	063
	他们从西方带回了什么	067
<b>第四章</b>	<b>意见与决断</b>	075
	两道奏折	075
	立宪三大利	080
	清廷的态度	085
<b>第五章</b>	<b>官制改革与丁未政潮</b>	092
	“预备立宪,先改官制入手”	094
	内阁之争	099
	丁未政潮	107
	政改与政争	111
<b>第六章</b>	<b>立宪派的“议会梦”</b>	114
	中国的“第三等级”	114
	立宪派人的“议会梦”	125
	国会请愿运动	130
	中国最早的“国会”	135
	一次并不团结,也谈不上胜利的大会	137
	立宪派先天不足	149

**第七章 慈禧末期和后慈禧时代的宪政 153**

慈禧最后的日子 153

儒教中国的新纲常 155

后慈禧时代的宪政 164

王朝的终结 172

王朝终结的再认识 176

**结语 180**

**参考书目 183**

**后记 193**

## 引 言

### 寻找宪政研究的支点

当下的中国宪法学研究——或者把范围缩小一点,中国的宪政理论研究有一个突出的特点:似乎更多地关注抽象理论。这种研究一般不太注意探究西方宪政究竟是怎样的,也不大关心中国的宪政发展史,而谈的主要是一种抽象的宪政,一种看上去协调一致、超越中西又符合普遍原理的宪政。仿佛这种从未生效过的理论真的存在。而我们的宪法学者,在精神上也依赖于这样一个自己建造的理想国。然而,如果中国的宪政研究永远只是一个停留在书页间的理想国;那么,可悲的,就不仅仅是学者本身了。

事实上,对于一个中国的宪法研究者而言,宪政可能只有两种:一种是西方的,一种是中国的。历史表明,世界没有中国化,中国也没有成功西方化,所以并不存在一种既西方又中国的宪政。由此,研究路径也不外有二:要么献身于西方,去专研西方宪政的历史;要么回归中国,从中国的宪政建设中发现问题。

如同柏克在支持美国独立革命时的名言：“我关心美国人的人权，胜过关心全世界的人权。”同样，对我而言，“中国人的宪政”也是一个胜过“一般宪政”的至高概念。

接下来的问题是，如何认识“中国人的宪政”？梅特兰曾经说，政治科学“要么是历史，要么是废话”。此话对于宪法学也该同样适用。因为历史，本来就是通过真实事例来教授的一部教科书；一种理论无论带有多少理想化色彩，它都必须寻求一个历史的真实作为支点。从这个意义上讲，中国的宪法学就是宪法史学，一切真理尽在这100年来的宪政实践当中。而清末立宪，正是中国宪政研究的支点。

我想我找到了这个支点。

## 追求值得追求的历史叙述

如前所述，对于中国宪政的研究，我首先把它理解成一部中国宪政史。那么，自然地，本篇论文即是关于宪政史的书写。书写历史，首先须得认清历史。日本学者沟口雄三提供了如下建议：

第一，进入资料的时候，不带特定的意图。不服从特定的意识形态和外来的或者既定的观念。

第二，不限定特定对象和特定主题。

第三，尽可能扩展阅读文献的范围，阅读的时候也不能借助于二手材料，或者断章取义地阅读；要从头到尾地阅读，并且要阅读两遍以上。

第四，要以时代先后为顺序阅读。<sup>〔1〕</sup>

---

〔1〕〔日〕沟口雄三：“关于历史叙述的意图与客观性问题”，孙歌译，载贺照田主编：《学术思想评论》（第11辑），吉林人民出版社2004年版。

随着这些准备工作,我渐已进入到那段并不遥远的历史。在这次跨时间旅行中,不预设任何前见、不进行过度诠释,理解它、认清它,我想,这便是对历史最朴素的尊重。然而,更重要的任务还在其后,那就是写出这一段历史。

记史者,当求真。欲求真,则需“无我”。然而,写作中,完全“无我”的状态是不可能存在的,无论有什么样的决心,写作者都不能抛去成见。我们力图表现历史,但往往表现的是自己的内心。这好比我们参观蒙蒂赛洛图书馆的馆藏,几等同检视杰弗逊的内心世界一样。历史写作中彻底的“无我”状态当然是好的,但这种状态既不可能也无必要。如果抛去自我的话,那现在正在进行的研究与写作就不再有意义,大家只去看文物展览和史料汇编就好了。由此,历史观察与表述中的“无我”与其说是“客观”,不如说是“接近客观”;或者说,这样的“客观”更是一种“客观立场”。学术研究首先需要一种客观的态度,然后进入一个运用理性的过程。用韦伯的话来讲,记史者是在为历史“除魅”;而从记史者自身的学术体验看,又未尝不是智识领域的一场“自我战斗”。“致知在格物。物格而后知至,知至而后意诚,意诚而后心正,心正而后身修。”子绝四:毋意,毋必,毋固,毋我。我愿意将“无我”理解为此四毋,无有邪见,不执我念。无我乃得真历史。

然而,历史又在什么地方?我们真能回到历史吗?我还不至于走得那么远,认为历史是虚无的。但我很难承认一个“客观”的历史的存在。当时间成为“过去式”,历史的碎片散见于这个世界,而它的整体只能存在于人的观念当中。人的认识来源于历史,又将返回历史。我所要做的,只是以我的理解来叙述历史,历史存在于我的叙述当中,而“我”也存在于我的叙述当中。从理论上讲,真理是不言自明的(这里的“言”不是指叙述,而是指议论)。不过我没有这么好的功力,因此还会在书末“结语”部分阐述几点看法。

## 简单的回顾

我们研究近世中国的社会变迁以及政治改革,总免不了会用到“冲击—回应”(impact-response)模式。这样的模式,对于从宏观上认识封闭、自循环的传统中国“被打开”以后的社会发展进程无疑是有一定解释力的。因为“旁观者清”,站在一个旁观者的角度,以西观中,往往比较容易做到过程描述,甚至是部分的原因分析。但是,若要想进一步去考察政治改革和社会变迁的必然原因,则此种模式显然是不足的。因为“自知者明”,要想探寻社会变革的深层原因,就不能置身事外,而必须站在中国社会本身的洪流中感受这个社会的变革,从社会的内部矛盾与需求去理解这样一种变革。相形之下,“冲击—回应”模式的过于简化,抹杀了中国社会自身的主体性和它的内在动力。

中国政治制度的变迁并非仅仅是对于外部世界的简单回应,它一步一步地转化正是这个社会内在矛盾所导致的必然产物。每一个王朝走到其末世,不外乎会出现两种情形:一是居于社会上层的统治者统治不下去了;二是作为下层的民众再也无法照旧生活下去了。1900年以后的中国,无论上层还是下层,都已走到了这个地步。清政府在整个19世纪下半叶所受到的一连串军事、外交上的打击和挫折,使得它无论在外人还是在国人眼中,都成了一个失败和无能的样板。政府凭借千百年来儒家正统的外衣所享有的统治权威受到了前所未有的挑战,其程度之严重,已经危及其统治合法性。清廷需要一场改革来刷新自身的形象(所谓“振衰起颓”),以完成统治合法性的修复。

然而改革该如何进行?假使中国社会依旧处于西方世界入侵以前的封闭状态,那么,不难想象,清廷自然不可能在既有的传统制度资源

以外去寻找改革方案。但是19世纪以后的中国,尽管主体上仍是一个旧式的社会体,西方世界的强大和繁荣已随着它的坚船利炮,以及其在条约口岸城市设立的租界登陆到这片古老的土地,并且带着不可置疑的神奇的、令国人有着复杂感情的光环时时刺激着官方与民众。毫无疑问,此时的西方已经明明白白地把另一种充满诱惑力的“备选方案”摆在了东方这块最大的“殖民地”的家门口。1901年,清廷终于开始正式学习致西人富强本源的“西政西法”,1906年又宣布仿行当时各国的“最良政体”君宪制。“西方化”的势头,其实早在传统社会的末期就已经开始了。

然而,清政府虽是最早“西化”的政府,但引入西方式政治制度的用意,却要“洋为中用”。无论从哪一个角度来理解,我们都可以大胆地认定:清政府仿行立宪,并不是要将自身改造成一个西方政府;恰相反,它的目的在于通过政治改革给自己贴上一个西方式的“护身符”来巩固其在传统社会中的统治地位——既然传统资源几乎用尽,不妨借助外来的资源来增强合法性。在改革的过程中,我们可以看到:清廷的主体意识一直非常强,它对宪政体制的接受是非常有限的,“吾闻用夏变夷者,未闻变于夷也”。〔2〕无论实际情况如何发展,引入宪政而“为我所用”的观念模式始终是清朝统治者的政治下意识。只是这一回,清廷采取了一个冒险之举:它是在以让渡部分传统性的方式来增强传统性。我们站在今天来回望一百年前的那场立宪改革,清政府所做的,正是通过引入西方的宪法、议会来对传统政治制度加以改造和更新(事实的另一面,这也未尝不是儒教政治所进行的最后挣扎)。当然,推行改革的政府从未承诺要引进将会削弱皇权的政体,只赞成采纳立宪主义的某些适合的成分,以有利于中国的强盛和维护王朝的统治。说到底,这场宪

---

〔2〕《孟子·滕文公上》。

政改革只是传统内的一场改革运动；而作为一场“传统内的改革”，主导者所认可的宪政概念含有维护过去的传统和王朝统治的企图。这是显而易见的，对一个相信自己还有足够的权威“钦定”宪法和国会的政府来说，维护自身权力的企图自然是其最本质的目的。<sup>〔3〕</sup>

清政府进行立宪改革，除了想自我刷新以外，还有一个目的，就在于整合社会秩序。因为彼时的传统社会在早期现代化浪潮的冲击之下，已经开始发生破裂。小农经济以及伴生的生活方式尽管还占据着绝对的优势，但是“那些较大和较重要的条约口岸形成了一种多少脱离中国整体文化的新型文化生活”。<sup>〔4〕</sup>借用海外中国研究常用的术语，中国的经济与社会呈现出“二元结构”的态势。赔款、苛税、兵役、天灾以及不断侵入的大机器生产方式，使得底层民众只能勉强维持最低限度的生存，虽然太平天国以后再未出现过大规模的农民起义，但各地民变时有发生。而作为传统政治制度中坚力量的文人精英集团，在1905年科举制废除以后，仕途无望，转而走上了日渐疏离政治中心的路子。从地方官僚到“新式”士绅，他们对于王朝的忠诚多多少少变得有几分玩世不恭。清政府凭借五大臣回国以后传达的错误信息——载泽上书言“立宪政体，利于君，利于民”<sup>〔5〕</sup>——急于通过自上而下的政治改革来带动中下层，将整个社会统一到“君民共主，内外相通”的整体中来。

清廷的选择是无可厚非的；它能否做到，则是另外一回事。事实上，清政府所选择的立宪，却是传统政治制度无法承受的变革。因为立宪政体，本质上就是要限制皇权、防范任何形式的专制，这对于本来就已经羸弱不堪的清政府无疑是雪上加霜。而立宪政体释放出来的政治

〔3〕 崔志海：“国外清末新政研究专著述评”，载《近代史研究》2003年第4期。

〔4〕 [美]罗兹曼主编：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社2003年版，第91页。

〔5〕 “奏请以五年为期限改行立宪政体折”，载《清末筹备立宪档案史料》（以下简称《宪档》）（上册），中华书局1979年版，第111页。



能量在短时间内不成比例地增强了立宪派的实力。立宪派是清末最后几年间由旧的社会结构中裂变出来的一个新的政治团体,也是清廷在立宪改革中一直想吸收到体制内的一股社会势力。立宪派——虽然它一直未能成为一支完全独立的政治力量——当然也谋求与清政府的合作,但它想要的更多。咨议局、资政院、责任内阁,都是立宪派企图占领的阵地。但是清政府不可能如此慷慨,并且,当时的社会条件也远没有达到足以承载民主政治的程度。尽管立宪派多次发起国会请愿运动,并且在资政院常会中独领风骚,但它的参政要求最终还是遭到了拒绝。这支清廷想要收编的队伍转而倒向了革命,从合作者变成了反对党。清政府希望的“上下一体”成了“上下解体”。

同时,在清政府内部整顿吏治、改造传统官僚体系的过程中,中央骤然集权,使得已经抬头的地方主义倾向演变成满汉矛盾。满人的特权地位是激怒汉人的“导火索”,也是威胁清廷统治的一个祸根。到了慈禧统治末期,慈禧本人以及继任者载沣在消除满汉畛域问题上的倒退,最后毁灭了这场本可以比其他改革更能为清廷赢得良好声誉的改革。<sup>[6]</sup>

清政府在新政时期废科举、改革传统官制,可谓“破旧”;设新机构、行立宪,可谓“立新”。它的用意是想把“旧的最好的东西和新的最好的东西”结合在一起,并且,把这个结合体尽可能地留在传统社会的框架内。然而,一步步的改良与新质因素的添加,还是一层层地蜕除了王朝的许多基本特征,新的制度最终撑破了传统社会的母体;同时,现有的社会土壤实在太过贫瘠,提供不了新制度的生长所需要的足够营养,于是,“旧制度”的约束力已被解除,而“新秩序”又迟迟不能建立,这就导致了黄仁宇所言的“青黄不接”的局面。最终,一场突如其来的“革命”摧毁了帝国秩序的断壁残垣。

---

[6] 崔志海:“国外清末新政研究专著述评”,载《近代史研究》2003年第4期。